



**WELCOME TO BATAM**

**Paradigma Politik Hukum  
Pendaftaran Tanah  
dan Konsolidasi Tanah dalam  
Perspektif  
*Free Trade Zone (FTZ)*  
di Kota Batam**



**Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.**

**Paradigma Politik Hukum  
Pendaftaran Tanah  
dan Konsolidasi Tanah dalam  
Perspektif  
*Free Trade Zone (FTZ)*  
di Kota Batam**

---

Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.



---

**Penerbit P.T. ALUMNI Bandung 2016**

***Paradigma Politik Hukum Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah  
dalam Perspektif Free Trade Zone (FTZ) di Kota Batam***

Hak cipta dilindungi undang-undang pada: Penulis

Penulis : Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.  
Hak Penerbitan pada : Penerbit P.T. Alumni  
Perancang Kulit : Tim Alumni  
Percetakan : P.T. Alumni

---

**EDISI PERTAMA**

Cetakan ke-1 : Tahun 2016

**EDISI DIGITAL**

Tahun 2021

---

Sebagian atau seluruh isi buku ini dilarang digandakan secara elektronik atau non elektronik dengan tujuan komersial, tanpa izin tertulis dari Penerbit P.T. Alumni, kecuali dalam hal pengutipan untuk keperluan penulisan artikel atau karangan ilmiah dengan menyebutkan buku ini sebagai sumber.

---

ISBN 978 - 979 - 414 - 762 - 7

---

*Anggota IKAPI*

---

**PENERBIT P.T. A L U M N I**

Jalan Bukit Pakar Timur II/109  
Tel. (022) 2501251, 2503038, 2503039  
Fax. (022) 2503044 – Bandung - 40197

**Website:**

[penerbitalumni.com](http://penerbitalumni.com)

**E-mail:**

[penerbitalumni@gmail.com](mailto:penerbitalumni@gmail.com)

---

# Sekapur Sirih Penulis

---

## Edisi Pertama Cetakan Ke-1

**P**uji syukur penulis haturkan kepada segala kekuatan, ridho dan barokah dari Allah SWT, Tuhan yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat-Nya kepada penulis, sehingga penulis berkesanggupan untuk merampungkan karya tulis ini dengan judul *Paradigma Politik Hukum Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah Dalam Perspektif Free Trade Zone (FTZ) di Kota Batam*. Tema sentral yang diangkat dan dibentangkan penulis atas judul dimaksud bukanlah suatu kebetulan, akan tetapi beberapa variabel yang sifatnya fundamental yang disajikan dalam judul buku ini, pada kenyataannya secara empiris di lapangan secara faktual memang benar adanya terjadi secara nyata dan konkrit.

Berdasarkan hal tersebut di atas ada dua variabel yang sifatnya mendasar dan merupakan permasalahan pokok, adalah yang berkenaan dengan persoalan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah yang belum dilaksanakan sebagaimana mestinya terutama dalam konteks dan perspektif *Free Trade Zone (FTZ)* khususnya di Kota Batam. Dalam keadaan yang demikian, secara mutatis-mutandis memunculkan persoalan dan konflik sengketa mengenai hak atas tanah khususnya di Kota Batam. Seharusnya Pemerintah melakukan langkah-langkah yang proaktif dan berkelanjutan untuk melaksanakan seluruh rangkaian kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di ..

Kota Batam, yang salah satu tujuan utamanya untuk mem-berikan kepastian hukum dan keadilan dalam upaya mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat di Kota Batam.

Berkenaan dengan hal dimaksud seharusnya Pemerintah segera melakukan langkah-langkah konkrit dan berkelanjutan guna melaksanakan amanat dan perintah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lazimnya disingkat dengan UUPA khususnya sebagaimana termaktub dalam Pasal 19 mengenai Pendaftaran Tanah. Secara normatif ketentuan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 19 tersebut bahwa untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan ketentuan Peraturan Pemerintah. Lebih lanjut ditegaskan pula bahwa pendaftaran tanah tersebut dalam pendekatan praktis operasional meliputi pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah dan sekaligus melakukan pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah dimaksud, serta sekaligus menerbitkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dalam pada itu ditegaskan bahwa pendaftaran tanah dimaksud diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial dan ekonomi. Pada bagian akhir dalam ketentuan Pasal 19 ini bahwa dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah dimaksud khususnya mengenai pembayaran biaya-biaya untuk masyarakat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Khusus mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah pada kenyataannya di lapangan khususnya di Kota Batam sampai saat ini juga belum dilaksanakan oleh Pemerintah sebagaimana mestinya. Seharusnya pelaksanaan konsolidasi tanah dimaksud dilaksanakan secara bersamaan dengan pelaksanaan pendaf-taran tanah itu sendiri, dalam upaya mewujudkan tata permukiman

---

perumahan yang layak, sehat/higienis dan asri. Hal ini sejalan dengan ketentuan sebagaimana yang dimaksudkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 tentang konsolidasi tanah, yang menegaskan bahwa konsolidasi tanah adalah merupakan kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk peningkatan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Format dan konstruksi metodologi penulisan buku ini pada intinya bersifat normatif yang didukung pula penulisan yang bersifat sosiologis (empiris), artinya penulis pada tahap awal melakukan secara fokus untuk menghimpun berbagai data sekunder yang berkenaan dengan tema sentral dalam buku ini, dengan melakukan studi kepustakaan (*library research*) guna mendapatkan segala peraturan perundang-undangan dan literatur lainnya terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Melalui data sekunder tersebut, guna mendukung validitas dan akurasinya penulis juga melakukan studi ke lapangan dengan melakukan wawancara terhadap beberapa permasalahan yang dibentangkan dalam buku ini yaitu untuk mendapatkan data yang bersifat primer. Atas semua data yang diperoleh penulis tersebut untuk selanjutnya dilakukan analisis secara kritis dengan menggunakan pisau analisis melalui *grand theory*, *middle range theory* dan *applied theory* sebagaimana yang telah dijelaskan penulis dalam buku ini.

Dalam kesempatan yang baik ini, penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang mendalam terutama penulis tujuan wabil khusus kepada kedua orang tua kandung penulis yaitu Alm.H. M. Ilyas Lubis dan Almarhumah Hj. Sabikem yang selama hidupnya telah membimbing penulis, demikian juga penulis sampaikan ucapan terima kasih kepada kedua mertua penulis yaitu Alm. H. Muhammad Nasir Lubis dan Almarhumah Hj. Halimah

Lubis yang selama hidupnya telah memberikan dorongan semangat kepada penulis.

Dalam pada itu penulis haturkan juga ucapan terima kasih kepada semua guru-guru penulis mulai dari Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi, dan wabil khusus penulis haturkan ucapan terima kasih kepada Promotor dan Co-Promotor Disertasi Doktor S3 Ilmu Hukum Pada Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, yang penulis tujukan kepada yang sangat terpelajar Prof. dr.Chairuddin P. Lubis, DTM&H., SpA (K) yang pada saat itu sebagai Rektor Universitas Sumatera Utara yang telah memimpin Sidang Ujian Terbuka Disertasi penulis di hadapan Senat Guru Besar Universitas Sumatera Utara yang telah dipertahankan oleh penulis pada tanggal 29 Mei 2004 yang lalu, dan dalam hal ini sekaligus penulis menghaturkan ucapan terima kasih kepada Promotor dan Co-Promotor Disertasi penulis dimaksud yaitu masing-masing kepada yang sangat terpelajar Alm. Prof.Dr. Koesnadi Hardjosoemantri, SH.,M.L selaku Promotor, kepada yang sangat terpelajar Prof. Dr. M. Solly Lubis,SH., dan Prof. Dr. Lili Rasjidi., S.H., S.Sos., LLM masing-masing sebagai Co-Promotor. Lebih lanjut penulis haturkan juga terima kasih kepada Tim Penguji dalam Sidang Terbuka Ujian Disertasi penulis dimaksud yaitu masing-masing kepada yang terpelajar Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S., Dr. Tan Kamello, S.H., M.S., dan Dr. Syafruddin Kalo, S.H., M.Hum, yang kesemuanya telah membimbing dan menghantarkan penulis dalam upaya menyelesaikan dan lulus dalam menjalani Pendidikan Doktor S3 Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara.

Pada bagian akhir kata pengantar ini untuk selanjutnya penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang sangat mendalam terutama penulis sampaikan yang terhormat Bapak Dr. H. Rusli Bintang sebagai Pembina Yayasan Griya Husada Batam Qq Universitas Batam, yang selama ini telah memberikan pelecut

semangat dan kontribusi yang luar biasa baik moril maupun materil.

Demikian pula penulis haturkan ucapan terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Jemmy Rumengan, SE.,SH.,MM sebagai Ketua Pengawas Yayasan Griya Husada Batam, yang selama ini tiada hentinya memberikan dorongan semangat kepada penulis untuk melakukan percepatan penyelesaian penulisan buku ini. Sejalan dengan hal ini penulis juga menghaturkan ucapan terima kasih khususnya kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Novirman Jamarun., MSc selaku Rektor Universitas Batam, dan rekan sejawat para Dosen Prodi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Batam, demikian pula ucapan yang sama penulis tujukan kepada seluruh Mahasiswa dan civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Batam yang telah memberikan dorongan semangat untuk merampungkan penulisan buku ini.

Dalam kesempatan ini pula penulis haturkan ucapan terima kasih terutama penulis sampaikan kepada isteri tercinta Hj. Haneda Lubis.,S.Sos yang selama ini begitu sabar dan tegarnya menghadapi kesibukan penulis guna merampungkan penulisan buku ini. Dalam pada itu hasil karya akademik atas penulisan buku ini penulis persembahkan dan hadiahkan kepada anak-anaku tersayang yaitu dr. Lydia Irtifany Lubis.,M.Ked (OG), yang saat ini sedang menjalani proses akhir Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS) bagian kandungan (Obgyn) pada Fakultas Kedokteran Universitas Sumatera Utara guna memperoleh gelar Dokter Spesialis bagian kandungan Sp (OG) dan anaku dr. Friska Meutia Lubis, serta anaku si bungsu Mhd. Noer Ibrahim Lubis yang saat ini sedang merampungkan pendidikan dokter umum di Fakultas Kedokteran Universitas Malahayati Bandar Lampung, dan buku ini juga penulis persembahkan sebagai hadiah kepada cucu tersayang Qiana Adeeva Zen yang sangat lucu-lucunya mendampingi ibunya tersayang dr. Friska Meutia Lubis di Palembang.

Atas telah dirampungkannya penulisan buku ini, dalam kesempatan ini penulis sampaikan bahwa penulisan buku ini di beberapa titik konten analisisnya mungkin di sana sini masih terdapat ketidak sempurnaan, maka di atas keadaan demikian penulis sebagai hamba yang doif dan tidak luput dari segala kesalahan untuk itu penulis haturkan permohonan maaf yang mendalam dan harapan penulis mudah-mudahan atas hasil penulisan buku ini dapat memberikan kontribusi yang konstruktif dalam khasanah ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum Agraria dan atau Pertanahan. Dalam pada itu penulis juga menghaturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya, terutama penulis tujukan kepada Pemimpin Penerbit PT. Alumni Bandung, Bapak Prof. Em. Dr. Eddy Damian, S.H. yang telah berkenan membantu penulis untuk menerbitkan buku ini.

Wassalam

Hormat Penulis,

Batam, September 2016

ttd.

**Dr. H. Idham, S.H., M.Kn.**

**NIDN: 1007046102.**

# Daftar Isi

---

Sekapur Sirih Penulis Edisi Pertama Cetakan Ke-1 . . . . .	iii
Daftar Isi . . . . .	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> . . . . .	1
A. Latar Belakang Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah . . . . .	1
1. Latar Belakang Pendaftaran Tanah . . . . .	1
2. Kerangka Konsep . . . . .	25
3. Latar Belakang Konsolidasi Tanah . . . . .	37
<b>BAB II PENGATURAN HUKUM PENDAFTARAN TANAH DAN KONSOLIDASI TANAH DALAM PERSPEKTIF <i>FREE TRADE ZONE</i> (FTZ) DI KOTA BATAM</b> . . . . .	70
A. Konstruksi Pengaturan Hukum Pendaftaran Tanah . . . . .	70
1. Pengaturan Hukum Pendaftaran Tanah . . . . .	70
a. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah . . . . .	72
b. Pengertian Pendaftaran Tanah . . . . .	73
c. Tujuan Pendaftaran Tanah . . . . .	77
d. Sistem Pendaftaran Tanah . . . . .	79
e. Kebijakan Pendaftaran Tanah . . . . .	81
2. Pendaftaran Tanah dalam Perspektif <i>Free Trade Zone</i> di Kota Batam . . . . .	86
a. Sejarah <i>Free Trade Zone</i> di Indonesia . . . . .	86
b. Sejarah Kota Batam sebagai Daerah <i>Free Trade Zone</i> . . . . .	93
c. . Pengertian Pendaftaran Tanah dalam Konteks <i>Free Trade Zone</i> . . . . .	93
d. Implementasi Pendaftaran Tanah di Kota Batam sebagai Daerah <i>Free Trade Zone</i> . . . . .	93

## ix

e.	Tujuan Pendaftaran Tanah dalam Konteks Free Trade Zone di Kota Batam .....	99
3.	Pendaftaran Tanah dalam Perspektif Penataan Ruang .....	100
a.	Pentingnya Penataan Ruang dalam Konteks Pendaftaran Tanah .....	100
b.	Pengertian Penataan Ruang .....	102
c.	Asas dan Tujuan Penataan Ruang ..	103
d.	Kondisi Penataan Ruang di Kota Batam dalam Perspektif FTZ .....	104
B.	Konstruksi Pengaturan Hukum Konsolidasi Tanah .....	106
1.	Pengaturan Hukum Konsolidasi Tanah di Indonesia .....	106
a.	Dasar Hukum Konsolidasi Tanah ..	106
b.	Pengertian Konsolidasi Tanah ...	107
c.	Tujuan Konsolidasi Tanah .....	112
d.	Sistem dan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah .....	114
2.	Konsolidasi Tanah dalam Perspektif Pendaftaran Tanah di Kota Batam .....	116
a.	Historis Konsolidasi Tanah di Indonesia .....	117
b.	Profil Kota Batam .....	117
c.	Implementasi Konsolidasi Tanah dalam Perspektif Pendaftaran Tanah di Kota Batam .....	119
d.	Implementasi Konsolidasi Tanah di Kota Batam .....	120
e.	Tujuan Konsolidasi Tanah dalam Konteks Pendaftaran Tanah di Kota Batam .....	128
3.	Konsolidasi Tanah dalam Perspektif Penataan Ruang .....	130

a.	Pentingnya Penataan Ruang dalam Konteks Konsolidasi Tanah . . . . .	130
b.	Pengertian Penataan Ruang . . . . .	132
c.	Asas dan Tujuan Penataan Ruang. . . . .	133
d.	Kondisi Penataan Ruang di Kota Batam dalam Perspektif Konsolidasi Tanah . . . . .	134
<b>BAB III</b>	<b>IMPLEMENTASI PENDAFTARAN TANAH SECARA KHUSUS DI KOTA BATAM DALAM PERSPEKTIF FTZ (FREE TRADE ZONE)</b> . . . . .	<b>138</b>
A.	Implementasi Pendaftaran Tanah Secara Khusus di Kota Batam . . . . .	138
1.	Tindakan Kokret Pendaftaran Tanah . . . . .	138
a.	Implementasi dan Solusi Pendaftaran Tanah di Kota Batam Secara Internal . . . . .	139
b.	Tindakan Pemerintah Kota Batam . . . . .	140
2.	Implementasi dan Solusi Pendaftaran Tanah di Kota Batam Secara Eksternal. . . . .	153
a.	Dukungan Masyarakat Kota Batam . . . . .	153
b.	Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) . . . . .	154
c.	Dukungan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) Asal Daerah Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Provinsi Kepri) . . . . .	155
d.	Dukungan Badan Pertanahan Republik Indonesia . . . . .	157
e.	Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) . . . . .	158
3.	Dukungan dan Partisipasi dari Lembaga Swadaya Masyarakat Kota Batam . . . . .	159
B.	Implementasi Konsolidasi Tanah Secara Khusus di Kota Batam . . . . .	160

1.	Implementasi Konsolidasi Tanah di Kota Batam oleh Komponen Inti . . . . .	160
a.	Tindakan Pemerintah Kota Batam . . . . .	163
b.	Tindakan Pengusahaan (BP) Batam . . . . .	170
c.	Tindakan Kantor Pertanahan Kota Batam . . . . .	173
2.	Implementasi Konsolidasi Tanah di Kota Batam dari Komponen Penunjang . . . . .	177
a.	Dukungan Masyarakat Kota Batam . . . . .	177
b.	Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam . . . . .	178
c.	Dukungan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) Asal Daerah Pemilihan Provinsi Kepulauan (Prov. Kepri) . . . . .	179
d.	Dukungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia . . . . .	181
e.	Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) . . . . .	182
<b>BAB IV FAKTOR KENDALA DAN SOLUSI PENDAFTARAN TANAH DAN KONSOLIDASI TANAH DALAM PERSPEKTIF FTZ (FREE TRADE ZONE) DI KOTA BATAM . . . . .</b>		<b>185</b>
A.	Faktor Kendala dan Solusi Pendaftaran Tanah . . . . .	185
1.	Kendala dari Sisi Kebijakan Pendaftaran Tanah . . . . .	185
a.	Pengertian Otonomi Daerah . . . . .	187
b.	Prinsip, Hakikat dan Tujuan Otonomi Daerah . . . . .	187
c.	Asumsi Otonomi Daerah sebagai Salah satu Penghambat Pendaftaran Tanah di Kota Batam . . . . .	189
2.	Faktor Penghambat dari Sisi Penerapan Kebijakan FTZ (Free Trade Zone) . . . . .	192

---

a.	Pengertian FTZ ( <i>Free Trade Zone</i> )	193
b.	Penetapan Kota Batam sebagai Salah Satu Daerah FTZ ( <i>Free Trade Zone</i> ) . . . . .	194
c.	Kebijakan FTZ sebagai Penghambat Pendaftaran Tanah di Kota Batam . . . . .	195
3.	Akibat Arah Kebijakan Penataan Ruang Peraturan Baru . . . . .	196
a.	Pengertian Tata Ruang Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang . . .	193
b.	Asas dan Tujuan Penataan Ruang .	197
c.	PERDA Tata Ruang Kota Batam Harus Diperbaharui . . . . .	195
4.	Akibat Arah Kebijakan Pengaturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah . . .	199
a.	Pengertian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah . . . . .	200
b.	Asas dan Tujuan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah . . . . .	201
c.	Masa Transisi Pengelolaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Konteks Pendaftaran Tanah di Kota Batam . . . . .	202
5.	Akibat Dukungan Politik Anggaran yang Minim di Bidang Pendaftaran Tanah . . . . .	205
a.	Pengertian Politik Anggaran . . . . .	205
b.	Maksud dan Tujuan Politik Anggaran . . . . .	207
c.	Dukungan Anggaran APBN dan APBD yang Minim untuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Kota Batam . . . . .	208
B.	Faktor Kendala dan Solusi Konsolidasi Tanah . . . . .	211

1.	Kendala atas Penerapan Kebijakan Otonomi Daerah .....	212
a.	Pengertian dan Maksud atas Kebijakan Otonomi Daerah .....	212
b.	Prinsip, Hakikat dan Tujuan Otonomi Daerah .....	214
2.	Kebijakan Otonomi Daerah sebagai Penghambat Konsolidasi Tanah di Kota Batam .....	215
a.	Implementasi Kewenangan yang Berlebihan .....	216
b.	Koordinasi dengan Lembaga Terkait Tersumbat .....	218
C.	Faktor Penghambat dadi Sisi Penerapan Kebijakan FTZ ( <i>Free Trade Zone</i> ) .....	219
1.	Pengertian FTZ ( <i>Free Trade Zone</i> ) ....	220
2.	Penetapan Kota Batam Sebagai Salah Satu Daerah FTZ ( <i>Free Trade Zone</i> ) ...	221
3.	FTZ Penghambat Konsolidasi Tanah di Kota Batam .....	222
D.	Akibat Arah Kebijakan Penataan Ruang Paradigma Baru .....	223
1.	Pengaturan Tata Ruang Menurut UU No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang .....	223
2.	Asas dan Tujuan Penataan Ruang ....	224
3.	Sosialisasi dan Realisasi PERDA Tata Ruang Kota Batam .....	225
E.	Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	226
1.	Pengertian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	227
2.	Asas dan Tujuan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	228
3.	Masa Transisi Pengelolaan Pajak Daerah dan Distribusi Daerah di Kota Batam ..	229

F. Dukungan Anggaran yang Minim di Bidang Konsolidasi Tanah .....	231
1. Pengertian Politik Anggaran .....	232
2. Maksud dan Tujuan Politik Anggaran ..	234
3. Dukungan Anggaran APBN dan APBD yang Minim untuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah di Kota Batam .....	235
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>239</b>
<b>PUSTAKA ACUAN .....</b>	<b>247</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN :</b>	
1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah .....	251
2. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah .....	301
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang .....	172 311



# I

## Pendahuluan

---

---

### A. LATAR BELAKANG PENDAFTARAN DAN KONSOLIDASI TANAH

#### 1. Latar Belakang Pendaftaran Tanah

**M**enyimak dan memerhatikan dari salah satu variabel sentral yang dibentangkan judul buku ini yaitu mengenai "**Konstruksi Paradigma<sup>1)</sup> Politik Hukum Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah dalam Perspektif *Free Trade Zone (FTZ) di Kota Batam***", maka salah satu variabel sentral yang perlu dijelaskan oleh penulis sebelumnya adalah yang berkenaan apa yang sebenarnya yang dimaksudkan dengan pengertian "Paradigma Politik Hukum" tersebut, tentu dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah sebagaimana dimaksud. Pengertian paradigma politik hukum itu, secara singkat adalah politik hukum apa yang dipakai

---

<sup>1)</sup> Kosa kata paradigma pertama kali dikemukakan oleh Thomas S. Kuhn yaitu pada tahun 1940-an. Kata Kuhn bahwa kata paradigma berasal dari bahasa latin yang ditulis dengan *paradigma*, dan dalam bahasa Inggris ditulis *paradigm*, yang artinya adalah pola. Lebih lanjut, kata Kuhn kata paradigma yang mempunyai arti pola itu, harus memiliki dua unsur pengertian. Unsur yang pertama adalah sebagai totalitas konstelasi pemikiran seseorang, yang di dalamnya harus ada: -keyakinan; -nilai; -persepsi; -dan atau teknik yang dianut oleh akademisi maupun praktisi disiplin ilmu tertentu yang memengaruhi cara pandang mereka terhadap realitas dan kenyataan yang ada. Unsur yang kedua adalah sebagai upaya manusia untuk memecahkan rahasia ilmu pengetahuan yang mampu menjungkirbalikkan terhadap semua asumsi maupun aturan yang ada. Lebih lanjut, khusus mengenai pengertian paradigma ini perhatikan Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2004, hlm. 90.

oleh suatu negara dalam upaya untuk mewujudkan percepatan tercapainya tujuan nasional suatu bangsa dan negara sesuai dengan yang diamanatkan dalam konstitusi negara yang bersangkutan.

Terkait dengan pengertian paradigma politik hukum sebagaimana dimaksud, bagi bangsa dan negara Indonesia bahwa pengertian politik hukum itu utamanya dalam pendekatan praktis operasional, yang ditujukan kepada Pemerintah yang sah dan berkuasa dalam suatu rezim tertentu, yaitu guna melaksanakan amanat rakyat pada seluruh aspek dan lingkup Sistem Kehidupan Nasional (SISNAS) yang meliputi bidang Ideologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya dan Pertahanan Keamanan Nasional, untuk itu dalam pelaksanaannya wajib memedomani dan berlandaskan kepada tiga pilar dan/atau jangkar utama yang sangat fundamental yaitu:

- harus berlandaskan kepada seluruh nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara, pandangan hidup, jiwa dan kepribadian bagi seluruh rakyat dan bangsa Indonesia;
- harus berlandaskan amanat dan ketentuan sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- harus pula berlandaskan kepada suatu asas bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Berdasarkan postulat pengertian politik hukum tersebut, maka dalam konteks melaksanakan terhadap semua aspek, dan tahapan proses atas kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah dalam perspektif *Free Trade Zone (FTZ)* di Kota Batam, kepada semua pihak yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kegiatan dimaksud, dalam pendekatan praktis operasional dan/atau empiris di lapangan untuk itu wajib memedomani dan berlandaskan kepada tiga pilar dan/atau jangkar penting sebagaimana yang diamanatkan dalam paradigma politik hukum dimaksud.

Terkait dengan hal-hal yang sifatnya paradigmatik sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, dan integrasikan dengan berbagai permasalahan di bidang keagrariaan dan persoalan hukum, khususnya di bidang pertanahan yang sering sekali muncul di lapangan, hal itu terjadi sangat patut diduga sebagian besar persoalan dan/atau sengketa hukum di bidang pertanahan tersebut, yaitu disebabkan belum terlaksananya salah satu politik hukum agraria khususnya yang terkait dengan pelaksanaan dan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia<sup>2)</sup> sebagaimana mestinya. Dalam pendekatan sistem guna melaksanakan politik keagrariaan itu, terutama dalam perspektif untuk mendapatkan dan sekaligus memberikan alat bukti yang kuat berupa sertifikat atas suatu bukti hak kemilikan tanah kepada seluruh masyarakat, adalah merupakan suatu hal yang penting dan dominan, baik hal itu dari sisi hukum maupun ekonomi. Dari sisi hukum tanah yang telah ber-sertifikat akan memberikan kepastian hukum kepada pemiliknya, sedangkan dari sisi ekonomi tanah yang telah bersertifikat akan memberikan nilai tambah secara ekonomis.

Rangkaian proses kegiatan pendaftaran tanah dimaksud produk akhirnya adalah penerbitan sertifikat (Tanda Bukti Hak) kemilikan atas suatu bidang hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat, dan hal ini sekaligus secara aksiologi, sertifikat hak atas tanah dimaksud akan mampu memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi pemiliknya sebagai tanda bukti hak yang kuat dan terpenuhi dalam konteks hukum pembuktian.

Dalam pendekatan lain, bahwa pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dimaksud diharapkan mampu memberikan kontribusi penguatan dan percepatan peningkatan tarap kehidupan ekonomi bagi pemiliknya, karena terhadap suatu bidang hak atas

---

<sup>2)</sup> Pendaftaran tanah yang dimaksud menurut A.P. Parlindungan, dalam konteks kegiatannya satu diantaranya adalah mengenai landreform. Lebih lanjut, lihat A.P. Parlindungan, *Serba-Serbi Hukum Agraria*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 1984, hlm. 14.

tanah yang telah bersertifikat, nilai ekonomis dari bidang tanah tersebut lebih tinggi jika dibandingkan dengan satuan bidang tanah yang belum memiliki sertifikat, dengan demikian terhadap satuan bidang tanah yang telah bersertifikat secara nasional dalam tatanan mempercepat pertumbuhan iklim perekonomian<sup>3</sup>) guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah akan menjadi salah satu fondasi yang dominan dalam perspektif penguatan permodalan untuk melaksanakan suatu kegiatan usaha dan perdagangan.

Dalam pendekatan hukum positif, sebagai dasar pemberlakuan pengaturan Pendaftaran tanah di Indonesia adalah merujuk kepada Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagaimana yang telah diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Keberadaan Undang-Undang ini, dalam pendekatan praktis operasional selama ini merupakan acuan dasar secara paradigmatis hukum positif yang berlaku di lapangan, terutama dalam menjalankan berbagai persoalan pokok tentang Pendaftaran tanah di Indonesia.

Dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria ini, secara eksplisit sekaligus telah menegaskan pula mengenai politik hukum Pendaftaran tanah yang wajib dilaksanakan oleh Negara Indonesia, yang secara lebih jelas substansi tentang pendaftaran tanah yang diatur dan ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria disingkat dengan UUPA dimaksud yaitu:

### **Pasal 19**

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

---

<sup>3</sup>) Berkaitan dengan hal tersebut di atas, bandingkan dengan pendapat A.P. Parlindungan dalam bukunya *Kapita Selekta Hukum Agraria*. Lebih terperinci perhatikan A.P. Parlindungan, *Kapita Selekta Hukum Agraria*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 1981, hlm. 5.

- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
  - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Konstruksi norma hukum yang telah ditegaskan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 khususnya tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah<sup>4)</sup> di Indonesia itu, sebenarnya sudah cukup memiliki kebermaknaan yang jelas dan tegas. Ketegasan kebermaknaan secara paradigmatis dimaksudkan, bahwa amanat yang di-perintahkan sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Pokok Agraria tersebut khususnya tentang Pendaftaran tanah di Indonesia tersebut, sesungguhnya jika dianalisis dari perspektif kemauan politik negara, sudah memperlihatkan kehendak yang sangat baik dan positif terutama guna melaksanakan secara konkret makna kedaulatan rakyat khususnya di bidang pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perspektif lain, terutama dalam pendekatan filsafat ilmu yaitu dari aspek aksiologis, bahwa negara sudah

---

<sup>4)</sup> Telah ditegaskan pada bagian di atas kegiatan pendaftaran tanah merupakan induk dari kegiatan landreform. Mengenai hal ini lihat Eddy Ruchiyat, *Pelaksanaan Landreform dan Jual Gadai Tanah, Berdasarkan Undang-Undang (Prp) Tahun 1960*, Armico, Bandung, 1983, hlm. 20.

memosisikan dirinya berada pada garis dan garda terdepan dalam mewujudkan kebermanfaatannya sebagai negara, yang mempunyai salah satu tugas pokok, yaitu untuk melaksanakan tugas dan fungsinya guna menunaikan secara konkret di lapangan tentang kedaulatan rakyat<sup>5)</sup> dimaksud, khususnya mengenai Pendaftaran tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hal yang dimaksudkan pada bagian di atas sekaligus secara paradigmatik konstitusional sudah sejalan dengan hal-hal yang sangat fundamental sebagaimana yang telah di-amanatkan di dalam Konstitusi Negara dan Bangsa Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan:

”bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Jika dianalisis dalam perspektif paradigmatik makna yang terkandung di dalam Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terutama dalam hubungannya dengan pelaksanaan dan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, khususnya di Kota Batam sesuai dengan judul buku ini adalah mengandung makna yang sangat dalam pendekatan filsafat hukum. Artinya, melalui pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, secara konkret negara telah menunaikan salah satu kewajibannya untuk memberikan jaminan sekaligus meneguhkan untuk terlaksananya prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud. Hal-hal yang bersifat filsafat sebagaimana dimaksud dalam pendekatan teoretis, lazimnya dalam pendekatan akademik, hal itu disebutkan hal-hal yang sifatnya paradigmatik.

---

<sup>5)</sup> Relevan dengan makna kedaulatan rakyat dalam konteks pendaftaran tanah dimaksud telah dikemukakan oleh Iman Soetiknjo. Dalam hal ini lebih lanjut perhatikan Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 39.

Dalam perkembangannya di lapangan, yaitu sepanjang Bangsa dan Negara Indonesia ini menikmati kemerdekaannya, bahwa pelaksanaan Pendaftaran tanah di Indonesia itu belum sepenuhnya dilaksanakan oleh negara sebagaimana mestinya, guna memenuhi hak rakyat dan warga negara Indonesia dalam hal Pendaftaran tanah karena secara masif masih banyak satuan Wilayah Negara Indonesia ini, baik itu di daerah-daerah perdesaan maupun perkotaan yang belum dilaksanakan kegiatan Pendaftaran tanah guna memberikan kepastian hukum<sup>6)</sup> bagi para pemilik dan/atau pemegang haknya.

Untuk selanjutnya, terutama dalam tataran yang lebih praktis operasional, bahwa mengenai pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia tersebut, yaitu dengan melakukan derivasi atas perintah dan amanat Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 sebagaimana dimaksud, bahwa Pemerintah pada tahun 1961 telah me-nerbitkan peraturan pelaksanaan yang lebih teknis tentang pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Sesuai dengan perkembangan dan tuntutan peningkatan untuk percepatan dan perluasan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, untuk mengantisipasi keadaan dan perkembangan ini, pemerintah telah menerbitkan peraturan perubahan tentang kegiatan pendaftaran tanah tersebut, sebagaimana termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah di Indonesia.

Jika dianalisis dari keberadaan hukum positif mengenai peraturan dan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut di atas, sesungguhnya dari sisi aturan dasar pelaksanaan mengenai kegiatan pendaftaran tanah ter-sebut dinilai

---

<sup>6)</sup> Sejalan dengan hal yang telah disebutkan di atas, perhatikan pendapat J. Kartini Soejendro, *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 66.

cukup memadai. Namun, dalam pelaksanaannya untuk melakukan program kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia masih ditemukan beberapa kendala yang sifatnya sangat kondisional dan struktural yang sangat dipengaruhi berbagai faktor perkembangan politik dan sistem pemerintahan<sup>7)</sup>.

Berbagai persoalan lain sering timbul masalah di lapangan terkait dengan pelaksanaan dan kegiatan Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah<sup>8)</sup> di Indonesia, terutama pasca diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pendekatan praktis operasional di lapangan terutama dari aspek sistem dan manajemen pemerintahan, bahwa keberadaan undang-undang dimaksud, sudah akrab di telinga publik dengan sebutan Otonomi Daerah.

Dalam perspektif Otonomi Daerah, bahwa tentang pelaksanaan Pendaftaran tanah tersebut sering kali muncul berbagai persoalan di lapangan. Salah satu faktor penyebab yang mengakibatkan munculnya permasalahan itu, adalah disebabkan belum dituntaskannya pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) tentang Penataan Ruang Kabupaten/Kota sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Sejalan dengan berbagai persoalan dan masalah tersebut, yang sekaligus memberikan dampak negative yaitu masih rendahnya tingkat keberhasilan kegiatan pendaftaran tanah di

---

<sup>7)</sup> Kendala struktural sebagaimana dimaksudkan di atas dalam pendekatan fil-safat hukum ada relevansinya dengan kedudukan manusia di hadapan hukum. Dalam sistem pemerintahan bahwa seluruh produk hukum dimaksud tujuan akhirnya adalah untuk menciptakan kemakmuran dan kebahagiaan bagi masyarakatnya. Dalam hal ini bandingkan dengan pendapat E. Sumaryono, *Etika Hukum, Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 22-23.

<sup>8)</sup> Hal-hal pokok lainnya mengenai pendaftaran tanah di Indonesia telah dikemukakan oleh Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto. Terkait dengan hal ini perhatikan lebih lanjut Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 22.

Indonesia, ada juga permasalahan lain yang muncul di lapangan, yaitu adanya kontribusi permasalahan yang datangnya dari persoalan penataan dan perlindungan kawasan hutan lindung yang secara teknis ditetapkan oleh Kementerian Kehutanan.

Permasalahan di atas sering muncul di lapangan, yaitu masih belum tuntasnya pemetaan tentang peta padu serasi dalam hal pemanfaatan dan penatagunaan hak atas terhadap kawasan tanah tertentu di daerah Kabupaten/Kota, antara pihak Kementerian Kehutanan di satu sisi dengan Kementerian Dalam Negeri di sisi lain. Seharusnya substansi mengenai hal ini sudah dapat diselesaikan diantara kedua kementerian tersebut untuk memenuhi amanat dari perintah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Nasional dimaksud.

Berlarut-larutnya penyelesaian dalam hal penetapan peta padu serasi tersebut, dalam pendekatan praktis operasional sudah tentu akan memberikan kontribusi permasalahan yang mendasar dan sekaligus memberikan kontribusi perlambatan dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di daerah yang sekaligus akan menghambat percepatan untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, karena dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, bahwa salah satu dokumen dasar yang wajib digunakan sebagai dasar dan rujukan pelaksanaannya adalah Peraturan Daerah (PERDA) Tentang Penataan Ruang Kabupaten/Kota di masing-masing daerah yang bersangkutan.

Persoalan lain yang sering muncul di lapangan terkait dengan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah tersebut, adalah permasalahan masih rendahnya tingkat koordinasi yang terintegratif antara Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di masing-masing Kabupaten/Kota dengan Kantor Pertanahan setempat. Keadaan ini di lapangan masih terus berlangsung, karena dalam pendekatan struktural kelembagaan pihak Kantor pemerintahan di masing-masing Kabupaten/Kota dalam

melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tidak bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota, melainkan pertanggungjawabannya langsung secara vertikal kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Peratanahan Nasional di tingkat Provinsi dan selanjutnya kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta.

Berbagai persoalan lain juga sering timbul di lapangan berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut, satu diantaranya adalah belum terlaksananya koordinasi yang terintegratif dalam hal penerapan dan pelaksanaan atas diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam konteks pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang ditegaskan dalam Undang-undang itu telah menerapkan prinsip otonomi yang pelaksanaannya sepenuhnya telah dilimpahkan secara mutlak untuk penetapan, dan pemungutannya kepada Bupati/ Walikota di Daerah.

Pelaksanaan prinsip otonomi ini sepenuhnya belum berjalan lancar sebagaimana mestinya, karena antara petugas pelaksana di Kantor Bupati/Walikota di satu sisi dengan petugas pelaksana di Kantor Pertanahan masing-masing Kabupaten/Kota tersebut belum terlaksana harmonis, sehingga pelayanan pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHT) sering mengalami keterlambatan.

Dari sisi peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan terutama yang berkaitan dengan pelaksanaan proses kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, bahwa pemenuhan kewajiban dari pemohon untuk melunasi pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) tersebut, adalah merupakan persyaratan wajib yang harus dipenuhi oleh masing-masing pemohon dalam pendaftaran tanah untuk mendapatkan sertifikat (Tanda Bukti Hak) hak atas satuan bidang tanah dan satuan rumah susun yang dimohonkan oleh masyarakat

melalui Kantor Pertanahan masing-masing Kabupaten/Kota setempat.

Berbagai persoalan hukum terutama dalam pendekatan praktis operasional telah dibentangkan sedemikian rupa pada bagian di atas, untuk selanjutnya dalam bagian latar belakang ini akan dibentangkan lagi secara lebih terperinci yaitu berbagai persoalan lain yang menghambat pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah tersebut khususnya di daerah Kota Batam dalam perspektif pemberlakuan kebijakan publik yang berkaitan dengan pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* khususnya di kota Batam.

Konstruksi analisis terhadap berbagai persoalan faktual yang menghambat pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah terutama dalam perspektif FTZ tersebut, analisis yang akan dibentangkan pada bagian dibawah ini, akan dikaitkan pula sering munculnya berbagai persoalan akibat adanya kebijakan yang sifatnya sangat khusus di Kota Batam terkait dengan adanya institusi dan/atau lembaga lain yaitu atas keberadaan lembaga Badan Pengusahaan Kawasan Batam (BP Kawasan Batam) yang dahulu disebut dengan Badan Otorita Batam yang sangat berperan dan menentukan proses dalam hal pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah khususnya di Kota Batam.

Dalam pendekatan politik hukum dan kebijakan publik, secara paradigmatis dan kefilosofan, terutama dari perspektif aksiologis sesungguhnya atas diberlakukannya Undang-Undang tentang *Free Trade Zone (FTZ)* dan pemberlakuan serta penerapan Badan Pengusahaan Kawasan Batam (BP Kawasan Batam) tersebut, memiliki makna yang sangat fundamental dan strategis. Kebermaknaan dimaksud, dapat ditelisik dalam pendekatan teori hukum (*legal theory*) sebagaimana termaktub di dalam konsiderans menimbang dari berbagai produk peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan hal tersebut.

Dengan mempertimbangkan bahwa Provinsi Kepulauan Riau khususnya kota Batam, secara geografis, dan demografis memiliki potensi sebagai kawasan yang paling terdepan dengan negara tetangga yaitu Singapura dan Malaysia, diharapkan dapat melaksanakan kiprahnya dalam bidang perdagangan internasional, yang pada akhirnya sasaran yang akan dicapai adalah dapat mempercepat terwujudnya peningkatan kesejahteraan kehidupan<sup>9)</sup> bagi seluruh rakyat dan masyarakat di provinsi Kepulauan Riau dan lebih khusus lagi untuk rakyat dan masyarakat di Kota Batam.

Pada sisi lain, terutama dalam pendekatan praktis operasional bahwa dengan diberlakukannya kebijakan publik yang memiliki makna kekhususan yang di Kota Batam tersebut, kenyataan empiris di lapangan telah melahirkan berbagai persoalan hukum terutama dalam hal pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah khususnya di Kota Batam. Berbagai persoalan dan permasalahan itu, terutama yang ada hubungannya dengan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, berdasarkan hasil penulisan buku ini di lapangan sudah mencapai stadium dan/atau peringkat signifikan dan mengkhawatirkan, yang telah memberikan kontribusi kepada perlambatan dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah khususnya di Kota Batam.

Relevan dengan judul penulisan buku ini, untuk selanjutnya dalam bagian latar belakang ini akan dibentangkan analisis dari berbagai persoalan faktual, fenomena dan persoalan struktural lainnya yang merupakan faktor penyebab tersambatnya percepatan pelayanan kepada masyarakat di Kota Batam dalam hal pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah,

---

<sup>9)</sup> Hal diatas telah dikemukakan oleh Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 20-21.

baik itu kegiatan pendaftaran tanah dalam sistem sporadik maupun sistematis.

Dari hasil kegiatan penulisan buku ini di lapangan utamanya terhadap berbagai persoalan yang timbul dalam konteks pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut, memang mengandung persoalan hukum yang sangat kompleks. Penumpukan berbagai persoalan itu satu diantaranya belum dituntaskannya Peraturan Daerah Pemerintah Kota Batam terkait dengan Penataan Ruang dan peta padu serasi yang harus mendapatkan persetujuan dari berbagai lembaga teknis seperti pihak Kementerian Kehutanan dan Badan Pengusahaan Kawasan Batam (BP Kawasan Batam), dan selanjutnya harus mendapatkan persetujuan dari Kementerian Badan Usaha Milik Negara karena kedudukan BP Kawasan Batam dalam pendekatan struktural adalah di bawah kendali dan naungan Kementerian Badan Usaha Milik Negara.

Pada sisi lain, dalam pendekatan sistem pemerintahan<sup>10)</sup>, terutama dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah bahwa sejalan dengan melaksanakan proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Batam tentang Penataan Ruang tersebut sebe-lumnya harus pula mendapatkan keputusan politis dari jajaran internal yaitu dari pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dan sekaligus adanya persetujuan dari Kementerian Dalam Negeri.

Pada sisi lain, terutama dalam hal pemenuhan dari sisi sistem dan prosedur yang harus diselesaikan berdasarkan proses pembentukan (*law making process*) terhadap Peraturan Daerah tentang Penataan Ruang ini, harus pula memenuhi standar sistem dan prosedur sebagaimana termaktub dan yang telah ditetapkan di

---

<sup>10)</sup> Proses pendekatan sebagaimana yang telah diterangkan pada bagian di atas, ada hubungannya dengan pendapat A.P. Parlindungan, *Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 2-3.

dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Nasional.

Sejalan dengan beberapa hal pokok yang telah diuraikan pada bagian di atas, pada bagian di bawah ini lebih lanjut akan diuraikan beberapa substansi mendasar dalam melaksanakan seluruh rangkaian metode penulisan buku ini dengan membentangkan judul penulisan buku ini yaitu: "Paradigma Politik Hukum Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah dalam Perspektif *Free Trade Zone* di Kota Batam".

Berdasarkan uraian dan analisis yang telah dibentangkan sedemikian rupa pada bagian di atas, buku ini yang ingin dicapai terhadap pendaftaran tanah di maka yang berkaitan dan sekaligus menjadi fokus permasalahan dalam penulisan buku ini dapat dikonstruksikan yaitu sebagai berikut:

Pada bab selanjutnya, khusus mengenai konten permasalahan yang akan dianalisis yaitu hal-hal berkenaan dengan pengaturan hukum mengenai pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam dalam efektif pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)*, kemudian dilanjutkan mengenai faktor apa saja yang menjadi kendala dan penghambat dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam, serta akan dianalisis pula hal-hal yang terkait dengan tindakan solusi dan/atau penyelesaian dalam upaya percepatan pelayanan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Terkait dengan konstruksi rumusan masalah sebagaimana telah dikemukakan pada bagian perumusan permasalahan tersebut di atas, maka berkaitan dengan tujuan penulisan Kota Batam dalam perspektif pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)*, dan selanjutnya untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dan penghambat dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam, serta dalam upaya mengetahui tindakan solusi dan penyelesaian dalam

upaya percepatan peningkatan pelayanan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Terhadap hasil penulisan buku ini manfaat yang diharapkan dapat dikualifikasikan dalam 2 (dua) pendekatan yaitu: secara teoretis, bahwa dari hasil penulisan buku ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam bidang ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum agraria yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Sedangkan secara praktis, bahwa atas hasil penulisan buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para aparaturnya pelaksana pada kantor pertanahan, masyarakat dan pihak lainnya dalam rangka melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah,<sup>11)</sup> dan manfaat secara praktis operasional dalam kondisi dewasa ini, terkait dengan substansi yang dibahas dalam buku ini maka menurut hemat penulis sangatlah penting adanya.<sup>12)</sup>

Sebagai acuan kerangka teori<sup>13)</sup> yang digunakan sebagai pisau analisis untuk membahas dan membedakan terhadap beberapa permasalahan yang telah dibentangkan pada bagian diatas berkenaan dengan konten pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, terutama dalam pendekatan yang para-digmatik pada suatu kegiatan penulisan buku ini di bidang dan ranah keilmuan yang sifatnya ilmiah, upaya untuk membangun dan sekaligus

---

<sup>11)</sup> Tujuan Penulisan buku ini salah satu makna puncak yang merupakan tujuan akhir dalam kegiatan penulisan buku ini tentu yang diselaraskan dengan pencapaian hakikat ilmu, sekaligus diintegrasikan penulisannya dalam konteks karya ilmiah dengan menggunakan metode yang ilmiah, benar dan objektif. Berkenaan dengan hal ini, perhatikan lebih lanjut Riduwan, *Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitian*, Alfabeta, Bandung, 2002, hlm. 1.

<sup>12)</sup> Berkaitan dengan manfaat penelitian sebagaimana dimaksud, lebih lanjut perhatikan H. Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 2002, hlm. 3.

<sup>13)</sup> Secara paradigmatis mengenai kerangka teori dan konsepsi ini perhatikan lebih lanjut, Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Keilmuan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 42-43.

meletakkan pondasi sebagai acuan dan dasar berpikir sebagai pijakan guna melaksanakan rangkaian analisis dari beberapa permasalahan yang telah dibentangkan dalam kontek penulisan buku ini. Untuk hal itu, sangat dipandang perlu meneguhkan dari awal dalam bagian/subtansi tentang penegasan dan/atau penggunaan kerangka teori dan konsepsi sebagai pisau analisis terhadap permasalahan yang dibentangkan dalam buku ini.

Konstruksi dan rancang bangun tentang keperluan penetapan kerangka teori dan konsepsi itu dalam buku ini, menempatkan posisi yang sangat strategis, dan fundamental. Posisi keutamaan itu memang sesuatu hal yang diharuskan dalam perspektif filsafat ilmu, yang sasaran utamanya adalah untuk menemukan dan sekaligus mempertahankan kebenaran dan keadilan. Pada sisi lain, hal dimaksud sekaligus berguna sebagai pisau analisis dan merupakan puncak pertanggung-jawaban dari semua rangkaian kegiatan penulisan buku ini terutama dalam perspektif melaksanakan kaidah-kaidah metode penulisan buku ini secara benar, jujur, objektif, terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara akurat.

Berdasarkan uraian sebagaimana diterangkan di atas, maka dalam melaksanakan rangkaian penulisan buku ini, kerangka teori dan konsepsi yang digunakan sebagai acuan dan pedoman dasar merupakan postulat pemikiran terdalam dalam perspektif yang paradigmatic, adalah merujuk kepada teori besar (*grand theory*) atas pendapat yang telah dikemukakan oleh Jeremy Bentham<sup>14</sup>).

Konstruksi *grand theory* yang telah dibentangkan oleh Jeremy Bentham menyebutkan bahwa segala bentuk peraturan perundang-undangan tidak akan memberikan kebermanfaatan

---

<sup>14</sup>) Pendapat besar Jeremy Bentham, yang sekaligus digunakan sebagai *Grand Theory*, pada intinya menegaskan bahwa dengan memegang prinsip manusia akan melakukan tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan, Bentham mencoba menerapkannya dibidang hukum. Untuk selanjutnya perhatikan H.Lili Rasjidi, dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 64.

secara aksiologis, apabila dari hasil pelaksanaan peraturan perundang-undangan itu tidak memberikan jaminan dan/atau kepastian untuk memperoleh adanya suatu kebahagiaan bagi masyarakatnya.

Demikian juga halnya dari sekian banyak peraturan perundang-undangan yang tersedia yang telah diproduksi oleh Negara/Pemerintah di bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, secara filsafat keilmuan<sup>15)</sup> hal itu tidak mempunyai kebermanfaatan, apabila segala bentuk peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah tersebut dari hasil pelaksanaannya tidak memberikan jaminan kepada masyarakat untuk memperoleh suatu rasa ketenteraman dan kebahagiaan dalam perspektif aksiologis.

Menelisik atas pendapat besar yang merupakan *grand theory* dari Jeremy Bentham sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, hal itu sesungguhnya secara paradigmatik dalam perspektif hukum positif yang diberlakukan di Indonesia dalam konteks melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, khususnya sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang cukup disingkat dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sejatinya sedemikian rupa sudah dikonstruksikan dalam asas konsiderans menimbang.

Konstruksi asas dan norma yang telah ditegaskan secara paradigmatik atas pemikiran besar dari Jeremy Bentham itu yang sudah diimplementasikan oleh pembuat UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, lebih lanjut menegaskan dalam konsiderans menimbang yaitu: Dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa,

---

<sup>15)</sup> Terkait dengan hal tersebut di atas, lebih lanjut dapat diperhatikan Julia Brannen, *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 26-27.

sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi dan amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.

Sejalan dengan hal-hal yang sangat paradigmatis tersebut, utamanya terhadap konstruksi pada bagian kalimat akhir yang tercantum dalam konsiderans menimbang pada UUPA Nomor Tahun 1960 dimaksud yaitu dengan susunan kalimat: untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, sesungguhnya dalam pendekatan dan implementasi filsafat keilmuan dan sekaligus jika diintegrasikan dengan *grand theory* yang telah dikemukakan oleh Jeremy Bentham tersebut, memang secara nyata telah ditegaskan oleh pembuat UUPA Nomor 5 Tahun 1960 dimaksud.

Dalam hal ini, suatu konklusi pemikiran dapat diberikan bahwa kata untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur adalah sudah identik atau sama dengan *grand theory* yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham yang menegaskan bahwa salah satu tujuan akhir atas dibentuk dan diberlakukan sesuatu produk hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan tentunya tidak terkecuali segala bentuk peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, hal dimaksud secara aksiologis haruslah memberikan jaminan untuk lahirnya suatu keadaan yang membuat kebahagiaan bagi masyarakatnya.

Lebih tegas lagi tentang implementasi *grand theory* yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham dimaksud, sudah juga ditegaskan dan dikonstruksikan dalam bagian lain pada konsiderans UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yang menegaskan bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara didalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta.

Analisis hukum yang dapat dikonklusikan dalam perspektif yang paradigmatis dan dihubungkan dengan *grand theory* sebagaimana yang dibentangkan oleh Jeremy Bentham tersebut, utamanya atas konstruksi kalimat yang sudah ditegaskan dalam konsiderans UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebagaimana dimaksudkan di atas, paling tidak dapat dikemukakan beberapa konklusi dengan penjelasan sebagaimana diuraikan yaitu:

**Pertama**, kalimat dengan susunan untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, sejatinya sudah mencerminkan nilai-nilai *grand theory* yang telah dikemukakan oleh Jeremy Bentham yang menegaskan suatu produk peraturan perundang-undangan dibentuk adalah harus memberikan jaminan kepada masyarakatnya untuk memperoleh suatu rasa dan keadaan yang bahagia.

**Kedua**, susunan kalimat yang menegaskan bahwa menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta, juga sudah dapat dinilai secara paradigmatis, bahwa konstruksi kalimat dimaksud sudah mengaktualisasikan nilai *grand theory* sebagaimana yang dibentangkan oleh Jeremy Bentham tersebut.

Demikian pula halnya jika lebih lanjut ditelisik secara paradigmatis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dan sekaligus menjadi dasar secara hukum positif dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah seperti yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Undang-undang ini adalah merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut di atas; Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone* Kawasan Batam, Bintan, Karimun; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang Nasional; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah di Indonesia, pada

kenyataannya secara para-digmatik dalam perspektif filsafat ilmu, secara nyata *grand theory* sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Jeremy Bentham tersebut telah dikonstruksikan dan ditegaskan sede-mikian rupa dalam konsiderans menimbang dari berbagai produk peraturan perundang-undangan tersebut.

Relevan dengan hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, pada kenyataannya secara praktis operasional dan empiris di lapangan, sering kali muncul beberapa pertanyaan, tanggapan dan sekaligus harapan dari masyarakat yang sangat mendasar dan paradigmatic terutama dalam pendekatan aksiologis, yaitu mengapa dari sekian banyak bentuk atas produk peraturan perundang-undangan yang ada keterkaitannya dengan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia dan khususnya di Kota Batam dalam implementasi dan perwujudannya di lapangan, belum juga mampu memberikan jaminan dan kepastian hukum untuk terwujudnya rasa kebahagiaan guna menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat di Indonesia khususnya untuk bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Atas beberapa pertanyaan, tanggapan dan sekaligus harapan dari masyarakat terutama dari sisi implementasi dan pelaksanaan terhadap beberapa produk peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah tersebut, menurut pendapat peneliti bahwa masyarakat sesungguhnya sekarang ini tidak terlampau peduli lagi dari aspek epistemologis tentang bagaimana peraturan perundang-undangan itu diproses dalam pembentukannya (*law making process*). Pada saat ini masyarakat hanya memberikan pertanyaan kepada pihak eksekutif adalah bagaimana teknik dan caranya peraturan perundang-undangan itu untuk dapat dilaksanakan dengan baik, pro-fesional, jujur dan bertanggung jawab, sehingga dapat terwujudnya pencapaian percepatan rasa kebahagiaan yang dirindukan atas diberlakukannya segala bentuk peraturan perundang-undangan khususnya di bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Dalam aspek pemberdayaan dan kemampuan lingkungan hidup<sup>16)</sup> untuk mewujudkan rasa kebahagiaan bagi masyarakat, bahwa dalam pelaksanaannya seluruh rangkaian dan proses kegiatan pendaftaran tanah tersebut wajib diintegrasikan sedemikian rupa dengan pendekatan yang komprehensif dari aspek hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Pada bagian berikutnya, khususnya masih terkait dengan subtansi kerangka teori dan konsepsi yang menjadi dasar pijakan berpikir dalam melaksanakan rangkaian analisis terhadap beberapa permasalahan yang telah dikemukakan pada bagian di atas, untuk selanjutnya akan digunakan pula teori tengah (*middle theory*). Terkait dengan penggunaan pisau analisis untuk membahas permasalahan yang dibentangkan dalam buku ini, maka sebagai teori tengah yang akan digunakan sebagai pijakan analisis adalah berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh W. Friedmann.

Pendapat W. Friedmann yang digunakan sebagai teori tengah dalam melaksanakan analisis permasalahan yang di-bentangkan dalam bukui ini menurut pendapat penulis adalah sangat relevan dalam perspektif filsafat ilmu. W. Friedmann dalam teorinya, telah menegaskan bahwa untuk mempercepat terwujudnya rasa kebahagiaan dan kemakmuran bagi masyarakat atas diberlakukannya suatu produk peraturan perundang-undangan tidak terkecuali terhadap segala bentuk peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, sangat bergantung kepada bagaimana Pemerintah atau Negara mempersiapkan hal-hal pokok mendasar terutama dalam penegakan hukum (*law enforcement*) dari segala bentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

---

<sup>16)</sup> Dalam hubungan ini, perhatikan lebih lanjut H. Syamsul Arifin, *Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Sofmedia, Medan, 2012, hlm. 1-6.

Dalam pendekatan teori W. Friedmann dimaksud terutama dalam penegakan hukum (*law enforcement*) dari semua peraturan perundang-undangan yang ada, harus dipenuhi tiga pilar/jangkar yang penting, yaitu:

**Pertama**, konstruksi substansi asas, dan norma yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan itu harus sesuai dengan jati diri masyarakat dan bangsa serta sesuai dengan cita-cita nasional suatu bangsa.

**Kedua**, harus disiapkan struktur kelembagaan pelaksana peraturan perundang-undangan itu secara profesional, ber-kualitas, bermoral, jujur, bertanggung jawab dan transparan serta harus pula disiapkan segala infrastruktur dan peralatan operasional kerja dengan dukungan anggaran dan/atau pembiayaan yang cukup, termasuk juga dukungan dan jaminan kesejahteraan bagi aparatur pelaksananya.

**Ketiga**, harus ada dukungan yang sinergis dari seluruh lapisan masyarakat untuk terwujudnya budaya hukum (*legal culture*) yang baik dan beradab sesuai dengan jiwa dan kepribadian dan jati diri bangsa<sup>17)</sup> yang tela diamanatkan dalam Konstitusi Negara, dan bagi bangsa serta Negara Indonesia *legal culture* yang harus diwujudkan oleh seluruh lapisan masyarakat tersebut, haruslah sesuai dengan hal-hal yang telah diamanatkan dalam Pancasila (*philosofie of paradigm*), dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*)<sup>18)</sup>.

---

<sup>17)</sup> Dalam hubungan ini, ada kaitannya tentang kebermaknaan filsafat hukum dalam konteks pelaksanaan segala bentuk produk perundang-undangan. Perhatikan lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1975, hlm. 9.

<sup>18)</sup> Sejalan dengan hal dimaksud, M. Solly Lubis telah menyetengahkan pendapatnya bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah haruslah sesuai dengan sistem kehidupan nasional bangsa dan negara Indonesia. Bandingkan M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 170-171.

Sejalan dengan penggunaan teori tengah yang merujuk kepada pendapat dan/atau teori yang telah dikemukakan oleh W. Freidmann dimaksud, menurut pendapat peneliti, hal dimaksud sudah sejalan dengan beberapa pertanyaan dan harapan masyarakat tentang mengapa dari sekian banyak bentuk peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan itu belum juga mampu memberikan jaminan rasa kebahagiaan bagi masyarakat.

Artinya, dalam konteks ini sesungguhnya masyarakat tidak ambil peduli lagi bagaimana sesungguhnya peraturan perundang-undangan itu pada saat dibentuk oleh wakil-wakil rakyat dengan pemerintah, melainkan harapan masyarakat menuntut kepada pemerintah bagaimana caranya pemerintah dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan itu khususnya yang ada keterkaitannya dengan bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, mampu memberikan kontribusi kepada percepatan untuk terwujudnya rasa kebahagiaan bagi masyarakat. Dengan demikian, menurut pendapat peneliti, dalam konteks penulisan buku ini atas penggunaan *grand theory* (teori besar) yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham dan *middle theory* (teori tengah) yang dikemukakan oleh W. Friedmann sudah dipandang sesuai dan tepat dalam pendekatan dan melaksanakan metode penulisan buku ini sebagai karya ilmiah dan sekaligus sebagai acuan dasar pisau analisis untuk memecahkan terhadap beberapa kontruksi permasalahan yang diketengahkan dalam penulisan buku ini.

Kerangka teori yang akan digunakan sebagai dasar pijakan dan landasan berpikir guna melakukan analisis terhadap permasalahan yang sudah dipaparkan pada bagian permasalahan tersebut, untuk selanjutnya akan digunakan landasan teori aplikatif yang sifatnya lebih praktis operasional. Sejalan dengan konstruksi permasalahan yang dikemukakan dalam penulisan buku ini, maka landasan teori yang sifatnya aplikatif adalah merujuk dan berdasarkan kepada pendapat dan teori sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Friedrich Karl von Savigny.

Konstruksi pemikiran, pendapat dan teori Friedrich Karl von Savigny telah menegaskan bahwa suatu produk peraturan dan perundang-undangan tentunya tidak terkecuali terhadap semua produk peraturan dan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, agar dalam pe-laksanaannya dapat terwujud rasa kebahagiaan, keadilan, kemakmuran dan kepastian hukum bagi masyarakatnya, haruslah dilaksanakan oleh pemerintah dengan merujuk dan menyesuaikan kepada jiwa rakyat (*volkgeist*).

Dalam pada itu, pandangan von Savigny berpangkal<sup>19)</sup> kepada bahwa di dunia ini terdapat bermacam-macam bangsa yang pada tiap-tiap bangsa tersebut mempunyai suatu Volkgeist - jiwa rakyat. Jiwa ini berbeda-beda, baik menurut waktu maupun menurut tempat. Pencerminan dari adanya jiwa yang berbeda-beda ini tampak pada kebudayaan dari bangsa tadi yang berbeda-beda. Ekspresi itu tampak pula pada hukum yang sudah barang tentu berbeda pula pada setiap tempat dan waktu. Karenanya, demikian von Savigny, tidak masuk akal jika terdapat hukum yang berlaku universal dan pada semua waktu. Hukum sangat bergantung kepada atau bersumber pada jiwa rakyat tadi dan yang menjadi isi dari hukum itu ditentukan oleh pergaulan hidup manusia dari masa ke masa (sejarah).

Demikian juga halnya yang menyangkut dengan pe-laksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif pelaksanaan kebijakan *Free Trade Zone (FTZ)*, tidaklah akan berhasil memenuhi harapan masyarakat yaitu untuk terwujudnya rasa kebahagiaan, keadilan, kemakmuran dan kepastian hukum, apabila dalam pelaksanaannya, semua jajaran kelembagaan dan aparatur pemerintah dalam melak-sanakan kegiatan pendaftaran tanah tersebut tidak meng-indahkan dan merujuk kepada jiwa rakyat khususnya rakyat di Kota Batam. Dengan pendekatan dan penggunaan teori dan pendapat Friedrich Karl von Savigny

---

<sup>19)</sup> H. Lili Rasjidi, dan Ira Rasjidi, *Op.cit.*, hlm. 65.

sebagai landasan teori yang sifatnya aplikatif, maka menurut pendapat penulis penggunaan teori dimaksud sudah tepat, benar untuk memenuhi kaidah-kaidah metode penulisan buku ini secara ilmiah<sup>20</sup>).

## 2. Kerangka Konsep

Dalam pendekatan konseptual, bahwa dalam melak-sanakan suatu kegiatan penulisan buku ilmiah ini, haruslah ditetapkan dan sekaligus ditegaskan penggunaan kerangka konsepsi. Hal ini dimaksudkan, agar dalam memahami subtansi permasalahan yang akan dianalisis dalam proses pelaksanaan penulisan buku ini itu tidak terjadi kekeliruan dan penafsiran yang bias dan semu dalam memahami istilah atau konsep-konsep rumusan dari semua istilah dan terminologi yang akan dipergunakan dalam penulisan buku dimaksud ini.

Beranjak dari segala hal yang diuraikan pada bagian di atas, maka dalam melaksanakan seluruh rangkaian kegiatan penulisan buku ini dapat dikonstruksikan beberapa defenisi yang sifatnya operasional sebagaimana lebih tegas akan diuraikan pada bagian berikut di bawah ini, yaitu:

Dalam pendekatan normatif, bahwa yang dimaksud dengan 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.

---

<sup>20</sup>) Relevan dengan hal ini, Idham telah mengemukakan pendapatnya terkait dengan hal yang diuraikan di atas pada muara terakhir dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat kaitan yang sangat erat. Untuk selanjutnya, bandingkan Idham, *Paradigma Pembentukan Undang-Undang*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 6-7.

Dalam pada itu, dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas. Yang dimaksud dengan pengertian tanah negara atau tanah yang langsung dikuasai oleh negara adalah tanah tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Sedangkan yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Untuk selanjutnya yang dimaksudkan dengan hak tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA.

Dimaksudkan dengan pengertian data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bagian di atasnya. Yang dimaksud dengan pengertian data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebani. Yang dimaksud dengan pengertian Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan 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.

Pada bagian ini dijelaskan pula, yang dimaksud dengan pengertian pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah atau Peraturan Pemerintah ini (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah). Sedangkan pengertian pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan

pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Dimaksudkan dengan pengertian pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Dimaksudkan dengan pengertian pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Sedangkan yang dimaksud dengan pengertian titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas. Untuk selanjutnya, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengertian peta dasar pendaftaran tanah adalah peta yang memuat titik-titik bidang dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.

Dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan pengertian peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Dan dalam hal ini dijelaskan pula yang dimaksud dengan daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Yang dimaksud dengan pengertian surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Terkait dengan hal ini, dijelaskan pula yang dimaksud dengan daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan

mengenai pe-nguasaan tanah dengan sesuatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang per-seorangan atau badan hukum tertentu.

Dalam pada itu, untuk selanjutnya dijelaskan yang dimaksud dengan buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Sedangkan yang dimaksud dengan pengertian sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Pada bagian ini dijelaskan pula yang dimaksud Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang agraria/pertanahan. Yang dimaksud dengan Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Dalam bagian ini dijelaskan pula yang dimaksud dengan Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Dalam pada itu, dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

Dalam penulisan buku ini, penulis juga akan menyajikan pendapat sementara berupa asumsi yang dapat diartikan dan/atau diberi makna adalah suatu anggapan yang sifatnya mendasar. Anggapan ini adalah merupakan suatu pernyataan atau sesuatu yang diakui kebenarannya tanpa harus dibuktikan lebih dahulu. Pada sisi lain, asumsi tersebut adalah merupakan dasar konseptual yang berakar pada pengakuan atas kebenaran terhadap suatu

konsep/teori. Berkenaan dengan hal itu, maka dapat diasumsikan penulis yaitu sebagai berikut. Terkait dengan pengaturan hukum mengenai pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam dalam perspektif pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Selanjutnya, masih terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala dan penghambat dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Pada sisi lain, khusus untuk memenuhi terwujudnya percepatan keberhasilan tujuan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* penerapan *grand theory* sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Jeremy Bentham akan mampu menemukan jalan penyelesaiannya.

Menurut hemat penulis, khusus terkait dengan keaslian konten yang akan dipaparkan dalam buku ini subsansinya masih dalam koridor yang orisinal. Berkenaan dengan hal ini dari hasil verifikasi yang telah dilakukan penulis untuk substansi yang dibahas dalam buku ini belum pernah dipublish sebelumnya. Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan pada bagian di atas, dengan demikian penulisan buku ini adalah baru pertama kali sehingga dijamin keberadaan atas keasliannya dan sesuai dengan asas-asas keilmuan dan metode penulisan buku ini yaitu: jujur, rasional, objektif, dan terbuka. Keseluruhan hasil penulisan buku ini adalah merupakan implikasi etis dari suatu rangkaian proses untuk menemukan kebenaran yang sesungguhnya menurut kaidah-kaidah metode penulisan buku ini secara ilmiah.

Bagian integral lainnya yang menurut pendapat penulis perlu ditegaskan adalah berkenaan dengan spesifikasi dan/atau jenis penulisan buku ini yang digunakan penulis dalam buku ini. Spesifikasi penulisan yang digunakan penulis dalam buku ini pada prinsipnya menggunakan jenis penulisan hukum secara normatif yang untuk selanjutnya seberapa perlu didukung dengan penulisan yang bersifat empiris (sosiologis). Sejalan dengan hal yang

dimaksud bahwa penulisan mengenai analisis yuridis pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah dalam perspektif *Free Trade Zone (FTZ)* di Kota Batam, sekali lagi ditegaskan penulis metode penulisannya juga merupakan penulisan dalam perspektif hukum normatif. Untuk selanjutnya, dalam pembahasan buku ini konsentrasi penulisannya bertumpu dan berpedoman atas pemberlakuan segala pranata dan perangkat peraturan perundang-undangan dalam ranah data sekunder yaitu berupa ketentuan hukum yang bersifat normatif pada hakikatnya meliputi: penulisan buku ini terhadap asas-asas hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Tiga komponen penting dalam penulisan buku ini hukum normatif itu dalam bagian analisis akan diintegrasikan dengan beberapa permasalahan sebagaimana telah diuraikan pada bagian di atas untuk menemukan solusi dan jalan penyelesaiannya.

Relevan dengan penjelasan di atas, pada sisi lain penulisan buku ini yang bersifat hukum normatif dimaksud, juga bertujuan untuk menemukan aturan-aturan hukum dalam bidang pendaftaran tanah terutama dalam perspektif pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* di Kota Batam, yang berpedoman kepada tatanan hukum positif di bidang pertanahan/keagrariaan, khususnya yang berhubungan dengan kegiatan dan pelaksanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Untuk selanjutnya, dapat dijelaskan pula bahwa dalam pelaksanaan penulisan buku ini yang bersifat hukum normatif sebagaimana yang dimaksudkan di atas pada dasarnya menitikberatkan pada studi kepustakaan, sehingga dalam melaksanakan analisis terhadap permasalahan yang telah dibentangkan rujukan kepada data sekunder atau bahan pustaka lebih diutamakan daripada data primer.

Khusus yang berkenaan dengan lokasi yang telah dilakukan penulis untuk mendukung bahan hukum yang bersifat normatif dimaksud, dalam pelaksanaannya penulis telah melakukan

wawancara guna mendapatkan suatu data yang penting yaitu yang bersifat data primer. Lokasi tempat berlangsungnya wawancara telah dilakukan penulis yaitu di kantor Pertanahan Kota Batam, dengan pertimbangan pemilihan lokasinya sudah dinilai cukup mewakili dari judul buku ini, karena dalam pendekatan praktik operasional dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam sepenuhnya dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kota Batam.

Untuk mendukung akurasi data yang diperoleh, mengenai lokasi penulisan buku ini ini penulis juga telah melakukan wawancara di Kantor Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam, dengan pertimbangan bahwa hal ini mempunyai korelasi dengan pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* yang secara struktural merupakan tugas pokok, fungsi dan kewenangan Kantor Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam. Sedangkan populasi dalam melakukan wawancara dimaksud, penulis telah melakukan wawancara kepada beberapa pejabat struktural di Kantor Pertanahan Kota Batam dan di Kantor Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam yang mempunyai tugas pokok dan fungsi menangani pekerjaan yang berhubungan dengan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam. Khusus mengenai penetapan sampel yang akan dijadikan responden dalam penulisan buku ini, penulis juga telah melakukan wawancara kepada beberapa pejabat struktural yang menangani kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kantor Pertanahan Kota Batam dan dua orang pejabat struktural yang menangani kegiatan pendaftaran tanah di Kantor Badan Pengusahaan (BP) Kawasan Batam.

Dalam upaya guna memenuhi kaidah dalam melaksanakan penulisan buku ini, terutama dalam rangka melaksanakan terhadap semua rangkaian dan proses metode penulisan, untuk hal ini memang diharuskan untuk menetapkan suatu bentuk yang konkret tentang teknik pengumpulan data yang akan digunakan,

yang secara praktis operasional dan empiris di lapangan, yang untuk selanjutnya akan digunakan oleh penulis sebagai acuan teknis dalam konteks melaksanakan penulisan buku ini.

Berkaitan dengan hal-hal sebagaimana diuraikan pada bagian di atas, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan buku ini, adalah dilakukan dengan cara melaksanakan studi ke pustakaan (*library research*), yang pelaksanaannya dilakukan dengan cara meneliti sumber-sumber bacaan yang berhubungan dengan topik dalam buku ini, seperti buku-buku hukum, artikel-artikel, peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan yang mempunyai relevansi dengan penulisan buku ini ini, pendapat para sarjana dan bahan-bahan lainnya yang mempunyai keterkaitan dengan sub-tansi yang diteliti dalam buku ini. Sejalan dengan hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, khususnya pada bagian dan/atau sub-tansi jenis dan sifat penulisan buku ini, bahwa sudah ditetapkan sifat dan jenis penulisan buku ini adalah bersifat penulisan buku ini hukum normatif yang dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses penulisan buku ini khususnya terhadap konstruksi permasalahan yang telah dibentangkan pada bagian di atas.

Berkaitan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, maka sumber data <sup>21</sup>) yang akan digunakan untuk proses pengerjaannya akan dilakukan dengan menghimpun data sekunder. Dalam pendekatan praktis operasional secara empiris pelaksanaan penghimpunan data sekunder itu akan diperoleh melalui pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dengan penjelasan yaitu sebagai berikut:

- Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya diperoleh dari badan dan/atau lembaga negara yang memiliki otoritas tentang hal dimaksud. Bahan

---

<sup>21</sup>) Lebih lanjut lihat Riduwan, *Op. cit.*, hlm. 24.

hukum primer terdiri atas aturan hukum yang terdapat dari berbagai perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan maupun putusan-putusan pengadilan. Relevan dengan judul penulisan buku ini bahan hukum primer yang diperlukan antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang disebut dengan UUPA; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* Batam, Bintan dan Karimun; dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran tanah dan Konsolidasi Tanah.

- Bahan hukum sekunder, yaitu berupa buku-buku dalam ranah dan bidang Ilmu Hukum, majalah dan jurnal-jurnal ilmiah secara akademik yang ada relevansinya dengan kegiatan penulisan buku ini dan dapat memberi petunjuk dan inspirasi bagi penulis dalam rangka melaksanakan seluruh rangkaian kegiatan penulisan buku ini.
- Bahan hukum tersier atau bahan hukum yang sifatnya penunjang, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, dan bahan-bahan lainnya di luar ranah bidang hukum yang mempunyai relevansi dan dapat dipergunakan guna melengkapi hasil penulisan buku ini.

Dalam pendekatan praktis operasional, terutama dalam melaksanakan metode penulisan buku ini, bahwa pekerjaan yang berhubungan dengan analisis data<sup>22)</sup> sangat perlu dan penting

---

<sup>22)</sup> Perhatikan lebih lanjut Alvi Syahrin, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hlm. 35.

dikerjakan. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan kegiatan analisis dari beberapa asas, norma yang dipeoleh dari semua aspek sumber data tersebut tidak menimbulkan pergeseran dengan substansi permasalahan<sup>23)</sup> yang akan dianalisis dalam buku ini.

Khusus mengenai aspek pelaksanaan pekerjaannya kegiatan analisis data ini dilaksanakan mulai dari tahap pengumpulan data, dan untuk selanjutnya dilakukan penelaahan dan dianalisis secara akademik dengan menggunakan pendekatan kualitatif dari isi atau kandungan kaidah-kaidah yang terdapat dan bersumber dari semua peraturan dan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah dalam perspektif pelaksanaan kebijakan *Free Trade Zone* khususnya di Kota Batam.

Dalam bab pendahuluan ini, menurut hemat penulis dipandang perlu juga untuk menegaskan tentang metodologi penulisan. Hal ini dimaksudkan, bahwa dalam perspektif teoretis konseptual bahwa kata metode berasal dari bahasa Yunani dengan penulisan kata "methods". Kata ini mengandung arti atau makna yang memberikan pengertian cara atau jalan. Dalam konteks metode penelitian dalam upaya menjalankan seluruh rangkaian kegiatan dan proses penyelesaian buku ini, maka berdasarkan pengertian metode sebagaimana dimaksudkan di atas adalah menyangkut masalah kerja, yaitu cara kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan. Dalam pendekatan bahasa Indonesia, bahwa kata metode dimaksud berarti cara kerja yang bersistem untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan.

Berdasarkan hal-hal yang sangat paradigmatis sebagai mana yang diuraikan pada bagian di atas, dalam konteks melaksanakan

---

<sup>23)</sup> Perhatikan, Anju Dwivedi, *Metodologi Pelatihan Partisipatif*, Amanah, Bantul, 2003, hlm. 7.

penulisan buku ini. Dalam buku ini, pada bagian bawah akan dijelaskan hal-hal yang berkaitan dengan metode penulisan buku ini yang akan digunakan.

Dalam melaksanakan rangkaian proses penulisan dan pembahasan terhadap konstruksi permasalahan yang untuk selanjutnya akan dianalisis dalam buku ini, yang salah satu tujuannya untuk memperoleh kesimpulan dan saran guna memberikan bentuk dan/atau format penyelesaian atas konstruksi permasalahan dimaksud, untuk itu perlu ditegaskan tentang jenis dan sifat penulisan buku ini.

Berdasarkan hal yang diuraikan pada bagian di atas, maka jenis dan sifat penulisan buku ini adalah bersifat penulisan hukum normatif. Penulisan buku ini hukum normatif adalah penulisan buku yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Dalam hal ini tentunya untuk melakukan analisis yuridis terhadap pemberlakuan pengaturan hukum dibidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah sesuai dengan judul dalam buku ini, yang titik berat kegiatan analisis tersebut adalah merujuk kepada beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dalam perspektif pelaksanaan kebijakan *Free Trade Zone* di Kota Batam.

Relavan dengan uraian di atas, beberapa peraturan perundang-undangan dibidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah yang akan dilakukan analisisnya dengan pendekatan penulisan buku ini <sup>24</sup>) hukum normatif diantaranya adalah: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut; Undang-Undang

---

<sup>24</sup>) Lebih lanjut, perhatikan pendapat Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1977, hlm. 102.

Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang *Free Trade Zone (FTZ)* Batam, Bintan dan Karimun; Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah khu-susnya di kota Batam.

Dalam pada itu, telah dijelaskan bahwa menurut Ronald Dworkin, Penulisan buku ini hukum normatif disebut juga sebagai penulisan buku ini (*doctrinal research*), yaitu suatu penulisan buku ini yang menganalisis baik hukum yang tertulis dalam buku (*law as writen in the book*), maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as is decided by the judge through judicial process*).

Lebih lanjut, diuraikan bahwa sifat penulisan buku ini adalah bersifat deskriptif analisis yaitu penulisan buku ini hanya untuk menggambarkan tentang situasi atau keadaan yang terjadi terhadap permasalahan yang telah dikemukakan dengan membatasi kerangka studi kepada suatu analisis terhadap hukum dan peraturan mengenai pelaksanaan kegiatan pen-daftaran tanah dan konsolidasi tanah, khususnya di Kota Batam yang dasar pijakan analisisnya merujuk kepada norma-norma dari seluruh perangkat peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dibidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Untuk melakukan seluruh rangkaian dan proses guna melaksanakan kegiatan penulisan dalam buku ini, dengan merujuk kepada kaidah yang ditetapkan pada metode penulisan buku ini, memang secara teoretis konseptual pada bagian awal terutama dalam pendekatan penulisan buku ini harus ditetapkan tentang cara pendekatan penulisan yang akan digunakan.

Berkaitan dengan hal yang telah diuraikan sebagaimana dimaksudkan pada bagian di atas, maka pendekatan penulisan yang akan digunakan dalam buku ini adalah merujuk kepada penulisan buku ini yang sifatnya pertama-tama melakukan

pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang pelaksanaannya dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah dan ada hubungannya dengan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah khususnya di Kota Batam.

### 3. Latar Belakang Konsolidasi Tanah

Kebijaksanaan tentang pelaksanaan konsolidasi tanah, jika ditelisik konseptual dan sekaligus dikaitkan pula dengan pendekatan sistem, adalah merupakan bagian atau sub sistem dari kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Perwujudan kegiatan konsolidasi tanah ini, terutama dari sisi pencapaian peningkatan pelayanan di bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, adalah merupakan salah satu rangkaian kegiatan penting dan mendasar yang seharusnya dilaksanakan secara komprehensif dan holistik serta terintegratif oleh pemerintah, karena dengan pelaksanaan kebijakan konsolidasi tanah seperti itu, akan memberikan kontribusi yang sangat positif untuk tercapainya suatu keberhasilan atas dalam perspektif teoretis pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah itu sendiri<sup>25</sup>).

A.P. Parlindungan telah menegaskan bahwa kegiatan konsolidasi tanah tersebut, adalah merupakan objektif<sup>26</sup>). Menurut peneliti, atas pendapat A.P. Parlindungan tersebut bahwa konsolidasi tanah dimaksud, adalah merupakan derivasi dan/atau turunan atas pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Hal ini mengandung arti, bahwa pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah dimaksud, adalah sekaligus merupakan rangkaian yang sinergis yang semestinya harus dilaksanakan oleh pemerintah, guna mewujudkan suatu harapan dari seluruh masyarakat, dalam rangka mendapatkan suatu

---

<sup>25</sup>) Perhatikan G. Kartasapoetra dkk., *Masalah Pertanahan di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1986, hlm. 3.

<sup>26</sup>) Selanjutnya lihat A.P. Parlindungan, *Landreform di Indonesia, Strategi dan Sasarannya*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 1990, hlm. 23-30.

penataan permukiman yang baik, higienis, bermartabat dan sekaligus guna menghasilkan suatu rasa yang nyaman dan kebahagiaan terhadap salah satu kebutuhan masyarakat yang mendasar tentang terwujudnya kawasan lingkungan permukiman yang nyaman, *higienis*, asri, bermartabat dan kondusif, baik itu untuk kawasan perkotaan maupun perdesaan. Pada sisi lain, atas dasar keberhasilan dari kegiatan konsolidasi tanah tersebut, sekaligus akan memberikan kontribusi kepada percepatan dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah guna menerbitkan sertifikat (Tanda Bukti Hak) kepemilikan hak atas tanah bagi masyarakat di lokasi objek konsolidasi tanah. Dengan diperolehnya sertifikat hak atas tanah, hal itu sekaligus dapat memberikan kepastian hukum<sup>27)</sup> bagi para pemegang haknya.

Dalam pada itu, sebelumnya pada bagian ini akan diuraikan tentang pengertian dari konsolidasi tanah. Secara yuridis, bahwa pengertian dan/atau terminologi dari konsolidasi tanah itu, adalah merupakan kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan meningkatkan partisipasi aktif masyarakat.

Terhadap konstruksi pengertian konsolidasi tanah sebagaimana yang diuraikan pada bagian di atas, berikut ini dapat dilakukan identifikasi beberapa unsur yang melekat di dalam pengertian konsolidasi tersebut, yaitu sebagai berikut:

**Pertama**, bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah itu adalah merupakan kebijaksanaan di bidang pertanahan. Dengan kandungan unsur seperti ini, maka secara teoretis konseptual pelaksanaan konsolidasi tanah dimaksud, sebenarnya dari sudut rancang bangun atas pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut,

---

<sup>27)</sup> Lebih lanjut, lihat, A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998), Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 14.

adalah merupakan kebijakan (*public policy*) yang datangnya dari pemerintah, mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan. Dalam pengertian ini, bahwa rangkaian proses dalam melaksanakan kebijaksanaan kon-solidasi tanah itu, mulai dari tahapan kegiatan perencanaan dan pelaksanaan, bahkan pengawasan/evaluasi, sepenuhnya diprakarsai, diinisiasi dan dilaksanakan oleh pemerintah.

**Kedua**, pelaksanaan konsolidasi tanah itu dilaksanakan dalam upaya meningkatkan kualitas lingkungan<sup>28)</sup> dan pemeliharaan sumber daya alam. Dalam tataran ini, konsolidasi tanah tersebut dimaksudkan adalah untuk menjamin keberlanjutan dan keberlangsungan, serta meneguhkan tentang daya guna atas seluruh sumber daya lingkungan hidup dan sekaligus harus memberikan kepastian untuk berlangsungnya secara abadi fungsi dan kemampuan lingkungan hidup secara berkelanjutan.

**Ketiga**, bahwa atas pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut harus meningkatkan partisipasi aktif masyarakat. Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah, meskipun pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut dalam melaksanakan kegiatannya sangat didominasi dari peran eksekutif, dalam pelaksanaannya tidak diperbolehkan mengabaikan dari partisipasi aktif masyarakat.

Masih dalam ranah menguraikan unsur ketiga yang terkandung dalam pengertian konsolidasi tanah dimaksud yaitu mengenai kalimat “dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat”. Konstruksi kalimat ini, sesungguhnya jika dianalisis dalam pendekatan filsafat ilmu, dapat diberikan penilaian terdapat suatu indikasi kandungan makna yang kurang tegas secara semantik, dan mengabaikan prinsip-prinsip hukum yang hidup di dalam masyarakat. Beranjak dari unsur sebagaimana yang

---

<sup>28)</sup> Mengenai hal dimaksud, lebih lanjut bandingkan Oloan Sitorus, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Suatu Tinjauan Hukum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogya-karta, 1996, hlm. 21.

dimaksudkan, terkesan dan terindikasi bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut sangat sepihak<sup>29)</sup>, dan selalu dipaksakan oleh pemerintah yang bersandar dari paradigma keliru, dengan menekankan kepada suatu pola pikir mengenai pelaksanaan kebijaksanaan konsolidasi tanah tersebut adalah merupakan kewenangan pemerintah.

Elemen lain, terutama dalam spektrum yang lebih luas atas pelaksanaan konsolidasi tanah itu sejatinya mengandung makna yang sangat strategis dan fundamental terutama dari sudut dan pandangan politik ekonomi. Dalam pendekatan politik ekonomi, bahwa pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah tersebut, diharapkan mampu memberikan kontribusi untuk terciptanya penguatan dan sekaligus percepatan peningkatan tarap kehidupan ekonomi bagi pemilik tanah sipemegang haknya. Hal ini dapat diartikan, bahwa terhadap suatu bidang hak atas tanah yang terletak di suatu kawasan permukiman tertentu yang tertata rapih, baik, higienis, bermartabat, asri dan mendukung keberlanjutan fungsi dan kemampuan sumber daya lingkungan hidup, maka hal itu secara ekonomis sudah dipastikan memiliki nilai ekonomis yang tinggi dan kenyamanan yang komprehensif bagi penghuninya sebagai tempat hunian baik itu secara individu maupun berkelompok.

Untuk selanjutnya akan dilakukan analisis, tentang dasar hukum positif untuk melaksanakan kebijaksanaan konsolidasi tanah dimaksud dalam perspektif Indonesia sebagai Negara Hukum dan sekaligus sebagai negara yang menganut paham positivisme hukum. Dalam pendekatan hukum positif, sebagai dasar pemberlakuan pengaturan konsolidasi tanah di Indonesia adalah merujuk kepada Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-

---

<sup>29)</sup> Terkait dengan substansi yang diuraikan pada bagian di atas, untuk selanjutnya bandingkan Idham, *Kebijakan Hukum Pertanahan Anti Wong Cilik, Analisis Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 15.

Pokok Agraria sebagaimana yang telah diatur dan di-tetapkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Keberadaan Undang-Undang ini, dalam pendekatan praktis operasional selama ini merupakan acuan dasar secara paradigmatis hukum positif yang berlaku di lapangan, dalam upaya melaksanakan program kebijaksanaan pokok tentang konsolidasi tanah<sup>30)</sup> di Indonesia.

Sejalan dengan hal ini, pada bagian awal secara teoretis konseptual<sup>31)</sup> bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah dimaksud adalah merupakan bagian atau sub sistem dari kegiatan pendaftaran tanah dan sekaligus hal itu secara paradigmatis konstitusional adalah merupakan pelaksanaan Hak Menguasai Negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Relevan dengan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sebagai dasar hukum positif mengenai kebijaksanaan konsolidasi tanah tersebut adalah merujuk kepada Pasal 2 UUPA dimaksud, yang konstruksi Pasal 2 tersebut sebagaimana dipaparkan pada bagaian di bawah ini, yaitu sebagai berikut:

### **Pasal 2:**

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi dan air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

---

<sup>30)</sup> Terkait dengan hal ini, bandingkan Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, hlm.117.

<sup>31)</sup> Berkaitan dengan hal dimaksud sesungguhnya memberi makna tentang hakikat ilmu. Hal ini lebih lanjut perhatikan Jujun S. Suriasumantri, *Ilmu dalam Perspektif, Sebuah Kumpulan Karangan Tentang Hakikat Ilmu*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 5-40.

- (2) Hak Menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hu-kum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hu-kum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelak-sanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Per-aturan Pemerintah<sup>32)</sup>.

Merujuk kepada konstruksi ketentuan yang termaksud di dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagaimana dimak-sudkan di atas yang merupakan patokan dasar secara hukum positif untuk melaksanakan konsolidasi tanah tersebut, berikut ini dalam

---

<sup>32)</sup> Perhatikan lebih lanjut Arief. S, *UUPA dan Hukum Agraria dan Hukum Tanah dan Beberapa Masalah Hukum Agraria, Hukum Tanah*, Pustaka Tinta Emes, Surabaya, Tanpa Tahun, hlm. 5-6.

perspektif yang sifatnya paradigmatic,<sup>33)</sup> dapat diberikan analisis yuridis yaitu:

**Pertama**, bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut adalah merupakan salah satu kewenangan negara sebagai organisasi tertinggi kekuasaan seluruh rakyat. Dalam hal ini, pedomannya dalam pendekatan secara paradigmatic konstitusional adalah bersandar kepada ketentuan konstitusi Negara, yaitu ketentuan yang tercantum di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah memberikan penegasan bahwa pengelolaan akan potensi negara yang sejatinya adalah milik dan kepunyaan seluruh rakyat dan bangsa Indonesia yaitu bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, secara paradigmatic terutama dalam perspektif aksiologis, hal dimaksud haruslah memberikan jaminan dan sekaligus meneguhkan untuk tercapainya cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

**Kedua**, bahwa dalam melaksanakan konsolidasi tanah<sup>34)</sup> tersebut, secara yuridis formal adalah merupakan salah satu derivasi atau turunan dari pada hak menguasai negara yang diberikan oleh UPPA dimaksud, yaitu mengenai tindakan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. Dan kewenangan ini lebih lanjut diberikan kepada negara untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dan sekaligus untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan

---

<sup>33)</sup> Lebih lanjut, baca Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 47-59.

<sup>34)</sup> Sejalan dengan hal di atas, lebih jauh perhatikan Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.1-47.

hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Setelah sedemikian rupa dilakukan analisis secara paradigmatik tentang dasar hukum positif terhadap kebijaksanaan di bidang pertanahan khususnya mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah sebagaimana telah diuraikan pada bagian di atas, berikut ini akan dilanjutkan dengan analisis yang sifatnya lebih praktis operasional yang menjadi dasar hukum positif tentang pelaksanaan konsolidasi tanah sebagaimana dimaksud.

Dalam hubungan ini, bahwa selama ini yang menjadi dasar hukum positif untuk melaksanakan kebijaksanaan konsolidasi tanah tersebut, termasuk pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan khususnya pada lokasi penulisan buku ini yaitu di Kota Batam Provinsi Kepulauan Riau dari pelacakan sumber bahan hukum primer adalah masih bersandarkan kepada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional sebagaimana termaktub dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah.

Memerhatikan dari sisi bentuk pengaturan hukum tentang konsolidasi tanah tersebut hanya diatur dalam bentuk Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, menurut pendapat peneliti hal ini merupakan salah satu persoalan yang mendasar dalam pendekatan hierarkis peraturan perundang-undangan. Seharusnya berdasarkan perintah dan ketentuan sebagaimana yang diamanatkan dan ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan kemudian undang-undang ini telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, seharusnya berdasarkan pendekatan teori hukum maupun dalam pendekatan sistem hukum, muatan substansi hukum mengenai pengaturan mengenai konsolidasi tanah itu diatur dan ditetapkan minimal dalam bentuk Peraturan Presiden, karena dalam pelaksanaannya

secara teoretis konsep-tual dan praktis operasional telah memberikan akibat hukum baik itu hal itu secara privat maupun dalam perspektif publik.

Dengan konstruksi pengaturan hukum tentang konsolidasi tanah tersebut yang telah ditetapkan oleh pemerintah hanya sebatas dan bentuk Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional, hal dimaksud memberikan kontribusi yang dominan dalam menghambat percepatan dan dalam upaya member-hasilkan pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan, khususnya di daerah Kota Batam Provinsi Kepulauan Riau sebagai lokasi penulisan buku ini berlangsung.

Seiring dengan persoalan di atas dalam hal melaksanakan program dan kegiatan kebijaksanaan konsolidasi tanah per-kotaan di Kota Batam tersebut, berbagai persoalan lain juga timbul di lapangan, yang muatan persoalan hukumnya bermuara dari sumber hukum positif mengenai pengaturan hukum konsolidasi tanah yang hanya ditetapkan dalam bentuk Per-aturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Hal ini diperparah lagi dengan pemberlakuan kebijaksanaan dan sistem pemerintahan dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah<sup>35</sup>). Dalam pendekatan hukum positif bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah itu khususnya di bidang perta-nahan sesungguhnya sudah dilimpahkan kepada Kabupaten/ kota dengan pendekatan asas desentralisasi, hal ini sudah ditegaskan sedemikian rupa dalam Pasal 13 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang telah memberikan penegasan secara eksplisit bahwa urusan mengenai pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota sudah dilimpahkan oleh pemerintah pusat ke daerah-daerah kabupaten/kota.

---

<sup>35)</sup> Lebih lanjut, perhatikan Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 43-53.

Dengan pengaturan hukum bahwa layanan di bidang pertanahan sudah dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota, hal dimaksud dalam konteks melaksanakan program kebijaksanaan di bidang pertanahan khususnya dalam melaksanakan konsolidasi perkotaan di Kota Batam sebagai tempat lokasi penulisan buku ini berlangsung, secara nyata di lapangan banyak memunculkan persoalan<sup>36</sup>). Beberapa persoalan yang substansial dan struktural terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan itu, antara lain yaitu sebagai berikut:

**Pertama**, sulitnya untuk melakukan koordinasi yang terintegratif antara aparat pelaksana di Kantor Wali Kota Batam dengan aparat pelaksana Kantor Pertanahan Kota Batam, dalam merumuskan kebijaksanaan kegiatan mengenai konsolidasi tanah perkotaan di Kota Batam. Hal ini disebabkan, di satu sisi bahwa layanan bidang pertanahan sudah merupakan kewenangan Bupati, dan di sisi lain Kantor Pertanahan Kota Batam dalam melaksanakan seluruh tugas pokok dan fungsi secara struktural bertanggung jawabannya langsung secara vertikal kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Kepulauan Riau dan secara hierarkis kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta. Sejalan dengan keadaan ini sekaligus muncul persoalan, bahwa keberadaan kantor per-tanahan di Kota Batam tersebut secara struktural organisasi pemerintahan, bukan merupakan bagian yang menyatu dalam Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) pemerintahan Kota Batam.

**Kedua**, sulitnya dalam hal merumuskan terkait dengan politik hukum anggaran dalam PERDA tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kota Batam, untuk membiayai pelaksanaan dan kegiatan konsolidasi tanah per-kotaan di Kota

---

<sup>36</sup>) Lebih lanjut, perhatikan H.A. Dj. Nihin, *Paradigma Baru Pemerintahan Daerah Menyongsong Millenium Ketiga*, Mardi Mulyo, Jakarta, 1999, hlm. 43-49.

Batam. Kendala struktural seperti ini setiap tahunnya akan dialami oleh pihak pemerintahan Kota Batam, karena dalam pendekatan struktur organisasi di pemerintahan Kota Batam tersebut tidak termasuk dalam bagian Satuan Perangkat Kerja (SKPD) pemerintahan Kota Batam. Sejalan dengan hal ini, bagi Kantor Pertanahan di Kota Batam juga mengalami persoalan yang sama, karena anggaran pembiayaan<sup>37)</sup> untuk melaksanakan layanan di bidang pertanahan di Kota Batam itu, sepenuhnya penganggarnya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dilakukan/ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui Kantor Badan Pertanahan Nasional bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) di Jakarta.

**Ketiga**, pada bagian ini persoalan yang sering terjadi di lapangan terkait dengan pelaksanaan kebijaksanaan konsolidasi tanah perkotaan khususnya di Kota Batam di tempat berlangsungnya penulisan buku ini, adalah belum terlaksananya kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksudkan dan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, baik itu secara sistematis dan sporadis dalam memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas satuan bidang kepada masyarakat yang ada di Kota Batam. Dan relevan dengan keadaan ini, keterlambatan pelayanan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam, bahwa sampai saat revisi Peraturan Daerah (PERDA) Kota Batam tentang Penataan Ruang<sup>38)</sup> sebagaimana yang diamanatkan dan diperintahkan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor

---

<sup>37)</sup> Akibat minimnya anggaran pembiayaan untuk konsolidasi tanah yang disediakan oleh negara, maka dalam perkembangannya pihak ketiga (pengembang kawasan permukiman) banyak berperan. Terkait dengan hal ini bandingkan Abdurrahman, *Beberapa Aspekta Tentang Hukum Agraria; Seri Hukum Agraria V*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 1983, hlm. 115.

<sup>38)</sup> Dalam hal ini perhatikan juga Abdurrahman, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 1984, hlm. 113.

26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang belum juga dapat dituntaskan sebagaimana mestinya.

Terhadap kondisi permasalahan sebagaimana dimak-sudkan di atas terutama masih lambatnya penanganan dalam melaksanakan program kebijaksanaan konsolidasi tanah per-kotaan khususnya di Kota Batam di lokasi objek penulisan buku ini, untuk peneliti tertarik dan sekaligus menggugah hasrat untuk melakukan penulisan buku ini, dengan mengangkat judul dalam penulisan buku ini, yang secara tegas tema sentral judul buku ini dimaksud telah diutarakan penulis pada bagian di atas.

Merujuk atas analisis sebagaimana yang telah diben-tangkan sedemikian rupa pada bagian di atas, yang berkaitan dan sekaligus menjadi fokus permasalahan<sup>39)</sup> dalam penulisan buku ini dapat dikonstruksikan dan lebih lanjut akan dilakukan beberapa permasalahan pokok satu diantaranya, akan dianalisis yaitu hal-hal yang berkaitan pengaturan hukum tentang kon-solidasi tanah dalam perspektif pendaftaran tanah di Kota Batam, kemudian dilanjutkan pembahasan mengenai imple-mentasi konsolidasi tanah dalam konteks pendaftaran tanah di Kota Batam, pada bagian berikutnya akan dibahas pula mengenai apa saja yang menjadi faktor penghambat dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Dalam bagian ini akan dijelaskan penulis hal-hal yang berkenaan dengan tujuan yang akan dicapai atas hasil penulisan ini,<sup>40)</sup> paling tidak penulis mengharapkan tercapainya suatu tujuan yaitu sebagai berikut: pada bagian pertama yaitu diupayakan guna mengetahui pengaturan hukum tentang konsolidasi tanah dalam

---

<sup>39)</sup> Tentang rumusan masalah ini adalah merupakan bagian yang penting dalam metode penelitian (ilmiah). Lebih lanjut, baca C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir abad ke-20*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, hlm. 104.

<sup>40)</sup> Tujuan Penulisan buku ini memiliki makna yang sama dengan tujuan akhir yang akan dicapai dari suatu kegiatan penelitian dalam pendekatan metode ilmiah dan akademik. Perhatikan lebih lanjut Riduwan, *Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitian*, Alfabeta, Bandung, 2002, hlm. 1.

perspektif pendaftaran tanah di Kota Batam, dan untuk selanjutnya guna mengetahui apa saja yang menjadi faktor penghambat dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam, serta dapat diketahui pula mengenai tindakan penyelesaian dalam hal mempercepat keberhasilan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam. Sedangkan terhadap hasil dari kegiatan penulisan buku ini diharapkan penulis dapat menghasilkan manfaat dalam pendekatan aksiologis,<sup>41)</sup> sebagaimana dijelaskan penulis pada bagian di bawah ini. Dalam pendekatan teoretis, hasil penulisan buku ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam bidang ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum agraria yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Sedangkan dalam pendekatan praktis bahwa penulisan buku ini ini diharapkan dapat memberikan sum-bangan pemikiran bagi para aparatur pelaksana pada Kantor Petanahan Kota Batam dan Badan Pengusahaan (BP) Batam dan masyarakat serta pihak lainnya dalam rangka melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Bagian penting lainnya yang bersifat fundamental dalam dalam subtransi ini penulis akan menjelaskan hal-hal yang berkenaan dengan penggunaan kerangka teori dan kerangka konsepsi penulisan dalam buku ini. Dalam pada itu, dapat dijelaskan bahwa posisi dan kedudukan atas penetapan kerangka teori dan konsepsi itu dalam buku ini, adalah me-nempati pada posisi yang sangat strategis, dan fundamental. Posisi strategis dimaksud, dalam perspektif metodologi penulisan buku ini dan filsafat ilmu<sup>42)</sup>, sasaran utamanya adalah untuk menemukan dan sekaligus mempertahankan kebenaran dan keadilan yang

---

<sup>41)</sup> Terkait dengan hal dimaksud, untuk selanjutnya baca H. Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 2002, hlm. 3.

<sup>42)</sup> Mengenai filsafat ilmu ini, secara teoretik konseptual adalah merupakan ranah yang sifatnya paradigmatis. Mengenai hal ini lebih lanjut perhatikan Idham, *Paradigma Pembentukan Undang-Undang*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 20-23.

merupakan puncak tujuan yang harus dicapai dalam suatu penulisan buku ini. Untuk selanjutnya, dapat dijelaskan pula bahwa kedudukan kerangka teori itu sekaligus berguna sebagai pisau analisis dan merupakan puncak pertanggung jawaban dari semua rangkaian kegiatan penulisan buku ini, terutama memenuhi kaidah-kaidah metodologi pe-nulisan buku ini secara benar, tersistematik dan objektif.

Relevan dengan uraian sebagaimana diterangkan di atas, maka dalam melaksanakan rangkaian penulisan buku ini, kerangka teori dan konsepsi yang akan digunakan sebagai acuan dan pedoman dalam hal melakukan analisis terhadap rumusan permasalahan yang telah dibentangkan pada bagian di atas, adalah mengacu kepada teori besar (*grand theory*) atas pen-dapat yang telah dikemukakan oleh Jeremy Bentham.

Konstruksi *grand theory* yang telah dibentangkan oleh John Austin dan H.L.A. Hart<sup>43)</sup> dan sebagai salah seorang pelopor teori hukum positif (paham positivisme hukum).

John Austin menegaskan dalam teorinya dalam buku kumpulan kuliahnya dengan judul "*Law is command of the Lawgiver*". Dalam teorinya ini John Austin menegaskan bahwa hukum merupakan perintah dari penguasa, dalam arti bahwa perintah dari mereka yang memegang kekuasaan tertinggi atau dari yang memegang kedaulatan. Sedangkan H.L.A. Hart dalam teorinya yang terkenal telah menegaskan bahwa semua bentuk peraturan perundang-undangan yang telah dihasilkan oleh eksekutif yaitu pemerintah bersama dengan para wakil rakyatnya adalah "merupakan perintah", dan lebih tegas H.L.A. Hart menyebutkan dengan teori besarnya itu dengan sebutan "*law is command of human being*" (hukum adalah perintah dari manusia).

---

<sup>43)</sup> Berkaitan dengan penegasan penggunaan atas Grand Theory yang dimaksudkan diatas, untuk selanjutnya baca dan lakukan analisis H. Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm.. 58-60.

Dalam pada itu H.L.A. Hart menguraikan tentang ciri-ciri pengertian positivisme pada ilmu hukum dewasa ini sebagai berikut: Pengertian bahwa hukum adalah perintah dari manusia (*command of human being*). Dan pengertian selanjutnya bahwa tidak ada hubungan mutlak/penting antara hukum (*law*) dan moral, atau hukum sebagaimana yang berlaku/ada dan hukum yang seharusnya.

Dalam hal ini juga dimaksudkan bahwa semua produk peraturan dan perundang-undangan yang dihasilkan itu adalah termasuk segala bentuk peraturan perundang-undangan di bidang konsolidasi tanah terutama yang akan diberlakukan terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah di lokasi penulisan buku ini yaitu di Kota Batam.

Merujuk kepada *grand theory*, atau teori besar atas pen-dapat besar sebagaimana yang telah dikemukakan oleh John Austin dan H.L.A. Hart dimaksud, sebenarnya jika hal itu dianalisis dalam perspektif teori hukum positif dan teori besar John Austin dan H.L.A. Hart tersebut, seharusnya dalam hal melaksanakan kebijaksanaan pertanahan tentang kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam sudah tidak ditemukan lagi kendala dan/atau hambatan yang berarti.

Dengan berpedoman kepada teori John Austin dan H.L.A.Hart dimaksud, yang menegaskan bahwa segala bentuk peraturan perundang-undangan itu adalah merupakan perintah, semestinya dengan menggunakan teori ini pemerintah tidak akan menemui kendala dan/atau hambatan serta halangan yang berarti dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah dan sekaligus pendaftaran tanah khususnya di Kota Batam. Dalam hal ini, menurut teori Hart dimaksud secara teori hukum positif kepada pemerintah diberikan kewenangan yang mutlak untuk melaksanakan peraturan hukum mengenai konsolidasi tanah demikian juga yang terkait dengan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam, karena hal itu secara yuridis memang merupakan

kewenangan mutlak yang diberikan undang-undang kepada pemerintah sebagai personifikasi kekuasaan tertinggi yang telah diberikan rakyatnya pada saat dilaksanakan pemilihan kepala daerah dalam hal ini yaitu kepada Walikota Batam.

Hasil akhir yang diharapkan atas pengejawantahan teori John Austin dan H.L.A. Hart dimaksud, maka dari hasil kegiatan konsolidasi tanah tersebut diharapkan dapat menjamin dan sekaligus meneguhkan dalam upaya percepatan untuk terwujudnya keberhasilan yang hakiki dalam perspektif filsafat ilmu, terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah dan pendaftaran tanah di Kota Batam. Dari wujud kegiatan dimaksud tentunya mengandung makna yaitu guna menciptakan suatu keadaan lingkungan perumahan dan permukiman yang nyaman, asri, higienis dan bermartabat dan secara mutatis dan mutandis hal itu sekaligus dapat menghantarkan kepada percepatan terwujudnya cita-cita nasional yaitu masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana yang telah diamanatkan dan alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam uraian selanjutnya pada bagian atau substansi kerangka teori ini, akan dibentangkan mengenai penggunaan teori tengah (*middle theory*) yang akan digunakan sebagai pisau analisis pendamping dalam hal menganalisis dari beberapa permasalahan sebagaimana yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya dalam buku ini. Dalam pendekatan metodologi penulisan buku ini penetapan mengenai teori tengah dalam suatu kegiatan penulisan buku ini, keberadaannya memang sangat penting dan diperlukan. Melalui teori tengah itulah permasalahan yang semula sudah dianalisis dengan menggunakan teori besar, untuk selanjutnya dilakukan analisis lanjutan yang lebih konkret yang sifatnya sudah mengarah kepada hal-hal yang lebih praktis dan operasional.

Sejalan dengan uraian yang telah dipaparkan pada bagian penetapan teori besar (*grand theory*) sebagaimana yang

dimaksudkan di atas, untuk selanjutnya dalam bagian ini ditetapkan mengenai penggunaan teori tengah (*middle theory*). Sebagai teori tengah (*middle theory*) yang digunakan dalam menganalisis permasalahan dalam buku ini adalah merujuk kepada teori hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law theory*), teori ini disebut juga *Sociological Jurisprudence* sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich.<sup>44)</sup> Dalam Pada itu, Eugen Ehrlich telah mengemukakan teorinya *freedom of decision*<sup>45)</sup> (kebebasan untuk menentukan keputusan). Kebebasan yang dimaksudkan disini adalah kebebasan memilih untuk mengambil suatu keputusan dari rakyat yang bersumber dari hukum yang hidup di dalam masyarakat.

Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich telah menentangakan teorinya bahwa terhadap segala bentuk peraturan dan per-undang-undangan tentunya termasuk segala bentuk peraturan dan perundang-undangan mengenai konsolidasi tanah dan pendaftaran tanah sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah; dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tentang Konsolidasi Tanah, tidak akan efektif dan tidak akan mencapai tujuannya jika dalam pelaksanaannya tidak dilaksanakan oleh pelaksana undang-undang dalam hal ini pemerintah berdasarkan ketentuan-ketentuan dasar, atau norma-norma dasar dari hukum yang hidup dalam masyarakatnya (*the living law*)<sup>46)</sup>.

---

<sup>44)</sup> *Ibid.*, hlm. 66-67.

<sup>45)</sup> Perhatikan Ernest Bruncken, *Science Of Legal Method Select Essays by Various Authors*, Augustus M. Kelley Publishers, New York, 1969, hlm. 47.

<sup>46)</sup> Terkait dengan hal ini bandingkan Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Peneitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 120-148.

Dalam pendekatan praktis operasional, terutama dalam melaksanakan kebijakan pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Batam, khususnya tentang pelaksanaan konsolidasi tanah tentunya dalam perspektif kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, memang kenyataannya sampai saat ini belum berhasil sesuai dengan harapan masyarakat di Kota Batam. Relevan dengan keadaan ini, hal itu diasumsikan salah satu hambatan dan/atau kendalanya adalah bahwa pelaksanaan program dan kegiatan itu belum mendapat respon dan dukungan dari seluruh lapisan masyarakat yang ada dan bermukim di Kota Batam.

Atas keadaan ini sangat patut diduga bahwa dalam melaksanakan kegiatan konsolidasi dan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut, barangkali pihak pemerintah Kota Batam melaksanakannya secara sepihak, dan dengan pendekatan penekanan dengan otoritas yang berlebihan, dan sekaligus mengabaikan norma-norma hukum yang hidup di dalam masyarakat Kota Batam.

Dengan justifikasi yang demikian, sekaligus dengan memerhatikan tingkat keberhasilan dari pelaksanaan konsolidasi tanah dan pendaftaran tanah di Kota Batam persentase keberhasilannya masih rendah, yang terbukti atas program penataan tanah untuk kawasan permukiman baik itu di daerah perkotaan maupun perdesaan yang belum tertata rapih, demikian pula halnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dengan hasil akhir penerbitan sertifikat (Tanda Bukti Hak) hak atas bidang tanah perkotaan maupun perdesaan persentasenya masih sangat rendah. Oleh karena itu, dengan memper-timbangkan keadaan yang demikian yang terjadi di lapangan, maka menurut hemat peneliti penggunaan teori tengah (*middle theory*) dengan merujuk kepada teori Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas adalah sudah tepat berdasarkan

kaidah-kaidah metodologi penulisan buku ini sebagaimana mestinya.

Untuk selanjutnya, dalam tataran yang lebih praktis operasional, yang sifat penekanannya kepada hal-hal yang lebih aplikatif dan operasional, pada bagian ini akan ditetapkan teori aplikatif. Sejalan dengan konstruksi permasalahan yang dikemukakan dalam penulisan buku ini, maka landasan teori yang sifatnya aplikatif yang digunakan adalah dengan me-madukan antara teori yang telah dikemukakan oleh Friedrich Karl von Savigny, dengan teori Mochtar Kusumaatmadja.

Konstruksi pemikiran, pendapat dan teori Friedrich Karl von Savigny telah menegaskan bahwa suatu produk peraturan dan perundang-undangan tentunya tidak terkecuali terhadap semua produk peraturan dan perundang-undangan di bidang konsolidasi tanah tersebut termasuk yang digunakan oleh pemerintah Kota Batam, agar dalam pelaksanaannya dapat terwujud rasa kebahagiaan, keadilan, kemakmuran dan ke-pastian hukum bagi masyarakatnya, haruslah dilaksanakan oleh pemerintah dengan merujuk dan wajib menyesuaikan sesuai dengan jiwa rakyat (*volkgeist*). Dalam pada itu, Mochtar Kusumaatmadja dalam teorinya mengemukakan pokok pi-kirannya dalam memberikan analisis tentang fungsi hukum. Ditegaskan oleh Mochtar Kusumaatmadja hukum itu adalah sebagai sarana pembaharuan bagi masyarakatnya.<sup>47)</sup> Konstruksi teori Mochtar Kusumaatmadja itu dilandaskan kepada dua hal yang sifatnya sangat paradigmatis.

**Pertama**, bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang mutlak perlu.

**Kedua**, bahwa hukum dalam arti kaidah peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana

---

<sup>47)</sup> H. Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Op.cit.*, hlm. 79-80.

pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Menelisis terhadap teori perpaduan antara teori yang dikemukakan oleh Friedrich Karl von Savigny dengan Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian diatas, dan sekaligus dengan menghubungkannya atas permasalahan yang dibentangkan dalam penulisan buku ini, maka menurut hemat peneliti penggunaan teori yang sifatnya aplikatif dengan bersandarkan kepada teori yang dikemukakan oleh Friedrich Karl von Savigny dan Mochtar Kusumaatmadja adalah sudah tepat sesuai dengan standard dan kaidah-kaidah metodologi penulisan buku ini.

Hal yang berkenaan dengan kerangka konsep, secara teoretis hal ini memberikan batasan terkait dengan konsepsi dalam suatu penulisan buku ini adalah penting. Hal ini dimaksudkan, agar dalam memahami substansi permasalahan yang akan dianalisis dalam proses pelaksanaan penulisan buku ini tidak terjadi kekeliruan dan penafsiran yang bias dan semu dalam memahami istilah atau konsep-konsep<sup>48)</sup> rumusan dari semua istilah dan terminologi yang akan dipergunakan dalam penulisan buku ini.

Berdasarkan atas uraian yang telah dipaparkan pada bagian di atas, maka dalam melaksanakan seluruh rangkaian kegiatan penulisan buku ini dapat dikonstruksikan beberapa definisi yang sifatnya operasional sebagaimana lebih tegas akan diuraikan di bawah ini, yaitu: Dimaksud dengan konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk kepentingan kualitas dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi

---

<sup>48)</sup> Lebih lanjut, lihat Misahardi Wilamarta, *Perlindungan Hukum Bagi Peme-gang Saham Minoritas dalam Rangka Implementasi Good Corporate Governance*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm.31.

aktif masyarakat. Perspektif dimaksudkan, adalah suatu pandangan secara khusus tentang pelaksanaan konsolidasi tanah dikaitkan dengan pendaftaran tanah di Kota Batam. Sedangkan yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan yang dimaksud dengan Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada daerah sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Sedangkan yang dimaksud dengan kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. Dimaksudkan dengan penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Yang dimaksud dengan rencana tata ruang perkotaan adalah suatu kebijakan dan strategi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kota. Yang dimaksud dengan pembangunan berkelanjutan adalah suatu konsep pembangunan yang dilakukan secara terus menerus dengan memerhatikan perlindungan terhadap lingkungan dan disertai dengan kebijakan yang dilakukan secara berhati-hati terhadap aspek ekonomi, politik, hukum dan sosial budaya.

Dalam bagian ini, dapat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan hukum yang hidup adalah ketentuan produk hukum yang diciptakan oleh pemerintah yang secara realitas diikuti oleh masyarakat tanpa paksaan atau dengan kekerasan. Yang dimaksud dengan hukum adalah seperangkat aturan yang di-buat oleh

pemerintah dan/atau yang hidup secara tidak tertulis didalam masyarakat.

Untuk selanjutnya, pada bagian di bawah ini akan dijelaskan pula dalam tataran konsepsi beberapa defenisi mengenai pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Hal ini perlu dijelaskan karena fokus penulisan buku ini adalah ber-kaitan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah dalam pers- pektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, dengan judul "Analisis Yuridis Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Pers-pektif Pendaftaran tanah di Kota Batam, Studi Penulisan buku ini di Kantor Pertanahan Kota Batam".

Dapat dijelaskan pula bahwa dimaksud dengan Pen-daftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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.

Lebih lanjut, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas. Dimaksudkan dengan pengertian tanah negara atau tanah yang langsung dikuasai oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Sedangkan yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Untuk selanjutnya yang dimaksudkan dengan hak tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, selanjut-nya disebut UUPA.

Dimaksudkan dengan data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang

didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bagian di atasnya. Yang dimaksud dengan pengertian data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Yang dimaksud dengan pengertian Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan 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.

Pada bagian ini dijelaskan pula, yang dimaksud dengan pengertian pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah atau Peraturan Pemerintah ini (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah). Sedangkan pengertian pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

Dimaksudkan dengan pengertian pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Yang dimaksud dengan pengertian pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Untuk selanjutnya dapat dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengertian titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik kontrol atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas. Untuk selanjutnya, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengertian peta dasar pendaftaran tanah adalah peta yang memuat titik-titik bidang dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.

Dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan pengertian peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Dan dalam hal ini dijelaskan pula yang dimaksud dengan daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Pada bagian ini dapat dijelaskan, bahwa dimaksud dengan pengertian surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Terkait dengan hal ini, dijelaskan pula yang dimaksud dengan daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

Dalam pada itu, untuk selanjutnya dijelaskan yang dimaksud dengan buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Sedangkan yang dimaksud dengan pengertian sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang ber-sangkutan.

Pada bagian ini, dijelaskan pula yang dimaksud Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab dibidang agraria/pertanahan. Yang dimaksud dengan Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Dalam bagian ini, dijelaskan pula yang dimaksud dengan Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Dalam pada itu, dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

Untuk selanjutnya, dalam bagian ini penulis menyajikan hal-hal yang berkenaan dengan asumsi. Khusus mengenai asumsi yang akan dideskripsikan dalam hubungannya dengan penulisan buku ini, dapat diberi makna yaitu suatu anggapan yang sifatnya mendasar. Berkaitan dengan anggapan ini adalah merupakan suatu pernyataan atau sesuatu yang diakui kebenarannya tanpa harus dibuktikan lebih dahulu. Pada sisi lain, asumsi tersebut adalah dasar konseptual yang berakar pada pengakuan atas kebenaran terhadap suatu konsep dan/atau teori. Berdasarkan penjelasan di atas, beberapa konstruksi asumsi dapat dikemukakan yaitu sebagai berikut: khusus mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah dalam perspektif pendaftaran tanah di Kota Batam, dapat diasumsikan bahwa pelaksanaannya belum sesuai dengan pengaturan hukum tentang konsolidasi tanah. Untuk selanjutnya, dapat diasumsikan pula bahwa dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam yang pada kenyataannya belum tercapai sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, diasumsikan terdapat beberapa faktor penghambat dalam pelaksanaannya.

Hal penting lainnya yang akan dijelaskan penulis adalah berkenaan dengan penggunaan *grand theory*. Atas hasil pene-

rapan *grand theory* sebagaimana dikemukakan oleh John Austin dan H.L.A. Hart sebagai salah seorang pelopor teori hukum positif (paham positivisme hukum), diasumsikan pelaksanaan konsolidasi tanah dalam perspektif pendaftaran tanah di Kota Batam akan menjadi acuan atau dasar dalam mewujudkan keberhasilan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Dalam bagian ini, penulis memandang perlu untuk menjelaskan hal-hal yang berkenaan dengan keaslian konten dan/ atau subtansi yang dipaparkan dalam buku ini. Sejalan dengan penjelasan di atas, dan dari hasil pelacakan dan/atau verifikasi pada berbagai sumber maupun pihak terkait yang telah dilakukannya penulis, bahwa subtansi yang dipaparkan dalam buku ini, bahwa konten yang akan dibahas dapat disimpulkan masih orisinal, artinya subtansi dan/atau konten yang dibahas dalam buku ini sebelumnya belum pernah ditulis dan belum pernah dipublikasikan. Sehubungan dengan hal-hal yang telah dikemukakan pada bagian di atas, dengan demikian penulisan buku ini ini adalah baru pertama kali sehingga dijamin keberadaan atas keasliannya dan sesuai dengan asas-asas keilmuan dan metode penulisan buku ini yaitu: jujur, rasional, objektif, dan terbuka. Keseluruhan hasil penulisan buku ini ini adalah merupakan implikasi etis dari suatu rangkaian proses untuk menemukan kebenaran yang sesungguhnya menurut kaidah-kaidah metode penulisan karya akademik secara ilmiah.

Untuk selanjutnya, pada bagian ini penulis menjelaskan subtansi yang berkenaan dengan spesifikasi penulisan. Konstruksi spesifikasi Penulisan buku ini, adalah merupakan penulisan buku ini hukum normatif. Penulisan buku ini hukum normatif pada dasarnya meliputi: penulisan buku ini terhadap asas-asas hukum; perbandingan hukum; dan sejarah hukum. Beberapa komponen penting dalam penulisan buku ini hukum normatif tersebut dalam bab pembahasan untuk selanjutnya akan diuraikan serta analisisnya dihubungkan dengan beberapa permasalahan

sebagaimana telah diuraikan pada bagian diatas untuk menemukan solusi dan jalan penyelesaiannya.

Relevan dengan hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, bahwa dalam penulisan hukum normatif adalah bertujuan guna menemukan aturan-aturan hukum mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah yang ada hubungannya dengan pendaftaran tanah di Kota Batam, yang kesemuanya itu analisisnya akan dihubungkan dengan pengaturan hukum tentang pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Indonesia.

Lebih lanjut, diterangkan bahwa dalam melaksanakan penulisan hukum normatif sebagaimana yang dimaksudkan diatas pada dasarnya menitik beratkan pada studi kepustakaan, sehingga dalam melaksanakan analisis terhadap permasalahan yang telah dibentangkan rujukan kepada data sekunder atau bahan pustaka lebih diutamakan daripada data primer.

Guna mendukung terwujudnya akurasi segala penjelasan yang bersumber dari sumber data sekunder, dalam menuntaskan penulisan buku ini, penulis juga telah melakukan serangkaian wawancara kepada beberapa responden di titik lokasi Kantor Lembaga Pemerintah yang secara tugas pokok dan fungsinya melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah. Lokasi wawancara sebagaimana yang dimaksudkan, penulis telah melakukan wawancara di Kantor Pertanahan Kota Batam.

Justifikasi penetapan lokasi wawancara tersebut dengan mempertimbangkan bahwa seluruh rangkaian kegiatan dan pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut secara formal benar adanya dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kota Batam. Mengenai populasi dalam penulisan buku ini secara mutatis mutandis ditetapkan populasinya yaitu dilakukan kepada beberapa orang pejabat struktural di Kantor Pertanahan Kota Batam. Sedangkan penetapan sampel yang merupakan respon-den dalam penulisan buku ini, ditetapkan beberapa pejabat struktural yang menangani pekerjaan konsolidasi tanah di Kantor Pertanahan Kota Batam.

Berkaitan dengan hal-hal sebagaimana diuraikan pada bagian di atas, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan buku ini adalah dilakukan dengan cara melaksanakan studi penulisan buku ini kepustakaan (*library research*), yang pelaksanaannya dilakukan dilakukan dengan cara meneliti sumber-sumber bacaan yang berhubungan de-ngan topik dalam buku ini, seperti buku-buku hukum, artikel-aertikel, peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pe-ngadilan yang mempunyai relevansi dengan penulisan buku ini, pendapat para sarjana dan bahan-bahan lainnya yang mempu-nyai keterkaitan dengan subtansi yang dibahas dalam buku ini.

Sejalan dengan hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas khususnya pada bagian dan/atau subtansi spesifikasi penulisan buku ini adalah bersifat penulisan buku ini hukum normatif yang dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses penulisan buku ini khususnya terhadap konstruksi permasalahan yang telah dibentangkan dalam usulan penulisan buku ini.

Sejalan dengan hal yang dimaksudkan pada bagian di atas, maka sumber data<sup>49</sup>) yang akan digunakan untuk proses pengerjaannya akan dilakukan dengan menghimpun data sekunder.

Dalam pendekatan praktis operasional secara empiris pelaksanaan penghimpunan data sekunder itu akan diperoleh melalui pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, dengan penjelasan yaitu sebagai berikut:

- Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya diperoleh dari badan dan/ atau lembaga Negara yang memiliki orotitas tentang hal dimaksud. Bahan hukum primer terdiri atas aturan hukum yang terdapat dari berbagai perangkat hukum atau peraturan perundang-

---

<sup>49</sup> Lebih lanjut lihat Riduwan, *Op.cit.*, hlm. 24.

undangan maupun putusan-putusan pengadilan. Relevan dengan judul penulisan buku ini bahan hukum primer yang diperlukan antara lain: Undang-Undang No-mor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah di Indonesia; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah; *-bahan hukum sekunder*, yaitu berupa buku-buku dalam ranah dan bidang Ilmu Hukum, majalah dan jurnal-jurnal ilmiah secara akademik yang ada relevansinya dengan kegiatan penulisan buku ini dan dapat memberi petunjuk dan inspirasi bagi penulis dalam rangka melaksanakan seluruh rangkaian kegiatan penulisan buku ini; dan *-bahan hukum tersier* atau bahan hukum yang sifatnya penunjang, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun pen-jelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, dan bahan-bahan lainnya di luar ranah bidang hukum yang mempunyai relevansi dan dapat dipergunakan guna melengkapi hasil penulisan buku ini.

Dalam pendekatan praktis operasional terutama dalam melaksanakan metode penulisan dalam buku ini, bahwa pekerjaan yang berhubungan dengan analisis data<sup>50)</sup> sangat perlu dan penting dikerjakan. Hal ini dimaksudkan agar dalam melaksanakan kegiatan analisis dari beberapa asas, norma yang diperoleh dari semua aspek sumber data tersebut tidak me-nimbulkan pergeseran dengan subtansi permasalahan<sup>51)</sup> yang akan dianalisis dalam buku

---

<sup>50)</sup> Dalam hal ini lebih lanjut, Alvi Syahrin, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hlm. 35.

<sup>51)</sup> Perhatikan juga, Anju Dwivedi, *Metodologi Pelatihan Partisipatif*, Amanah, Bantul, 2003, hlm. 7.

ini. Dari aspek pelaksanaan pekerjaannya kegiatan analisis data ini dilaksanakan mulai dari tahap pengumpulan data, dan untuk selanjutnya dilakukan pene-lahaan dan dianalisis secara akademik dengan menggunakan pendekatan kualitatif dari isi atau kandungan kaidah-kaidah yang terdapat dan bersumber dari semua peraturan dan per-undang-undangan yang ada hubungannya dengan konsolidasi tanah dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, khususnya di Kota Batam. Dari tindakan dalam analisis data ini kemudian dilakukan pembuatan sistematika dari asas, norma dan pasal tersebut sehingga dapat menghasilkan klasi-fikasi yang khusus dan tertentu sesuai dengan substansi permasalahan yang akan dianalisis dalam penulisan buku ini.

Untuk selanjutnya akan dijelaskan subtansi yang berke-naan dengan penggunaan metode penulisan dalam buku ini. Untuk itu, dapat dijelaskan bahwa dalam prespektif teoretis konseptual bahwa kata metode berasal dari bahasa Yunani dengan penulisan kata "*methods*". Kata ini mengandung arti atau makna yang memberikan pengertian cara atau jalan. Dalam konteks itu, maka posisi dan kedudukan suatu metode penulisan dalam upaya menjalankan seluruh rangkaian kegiatan dan proses penyelesaian buku ini, maka berdasarkan pengertian metode sebagaimana dimaksudkan di atas adalah menyangkut masalah kerja, yaitu cara kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan. Dalam pen-dekatan bahasa Indonesia, bahwa kata metode dimaksud berarti cara kerja yang bersistem untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan.

Berdasarkan hal-hal yang sangat paradigmatis sebagai-mana yang diuraikan pada bagian di atas, dalam konteks melaksanakan penulisan buku ini dalam buku ini pada bagian di bawah ini akan dijelaskan hal-hal yang berkaitan dengan metode penulisan buku ini yang akan digunakan.

Untuk melaksanakan rangkaian proses penulisan buku ini terhadap konstruksi permasalahan yang untuk selanjutnya akan dianalisis dalam penulisan buku ini, yang salah satu tujuannya untuk memperoleh kesimpulan dan saran guna memberikan bentuk dan/atau format penyelesaian atas konstruksi permasalahan dimaksud, untuk itu perlu ditegaskan tentang jenis dan sifat penulisan buku ini dalam buku ini.

Berdasarkan hal yang diuraikan pada bagian di atas, maka jenis dan sifat penulisan buku ini adalah bersifat penulisan buku ini hukum normatif. Penulisan buku ini hukum normatif adalah penulisan buku ini yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, dalam hal ini tentunya untuk melakukan analisis yuridis terhadap pemberlakuan pengaturan hukum dibidang pendaftaran tanah sesuai dengan judul dalam buku ini, yang titik berat kegiatan analisis tersebut adalah merujuk kepada beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Relevan dengan uraian di atas beberapa peraturan perundang-undangan dibidang pendaftaran tanah yang akan dilakukan analisisnya dengan pendekatan penulisan buku ini hukum normatif diataranya adalah: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah di Indonesia; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah.

Terkait dengan hal dimaksud telah dijelaskan, bahwa menurut Ronald Dworkin, Penulisan buku ini hukum normatif disebut juga sebagai penulisan buku ini (*doctrinal research*), yaitu suatu penulisan buku ini yang menganalisis baik hukum yang tertulis

dalam buku (*law as written in the book*), maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as is decided by the judge through judicial process*).

Lebih lanjut diuraikan, bahwa sifat dalam penulisan buku ini adalah bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan *legal research* analisis, yaitu penulisan buku ini hanya untuk - tentang situasi atau keadaan yang terjadi terhadap permasalahan yang telah dikemukakan dengan membatasi kerangka studi kepada suatu analisis terhadap hukum dan peraturan mengenai pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah, khususnya di Kota Batam yang dasar pijakan analisisnya merujuk kepada norma-norma dari seluruh perangkat peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan di bidang kon-solidasi tanah.<sup>52)</sup>

Untuk melakukan seluruh rangkaian dan proses guna melaksanakan kegiatan dalam penulisan buku ini adalah dengan merujuk kepada kaidah yang ditetapkan pada metode penulisan buku ini, memang secara teoretis konseptual pada bagian awal terutama dalam pendekatan penulisan buku ini harus ditetapkan tentang cara pendekatan yang akan digunakan.

Berkaitan dengan hal yang telah diuraikan sebagaimana dimaksudkan pada bagian di atas, sehingga pendekatan penulisan buku ini yang akan digunakan dalam buku ini adalah merujuk kepada penulisan buku ini yang sifatnya pertama-tama melakukan pendekatan undang-undang (*statute approach*) yang pelaksanaannya dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah dan ada hubungannya dengan pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah khususnya di Kota Batam. Tindakan lanjutan yang dilakukan oleh penulis, tentu bergerak dari semua bahan dari yang didapatkan studi ke pustakan, dan selanjutnya atas semua bahan dimaksud dilakukan validasi sedemikian rupa. Satu diantara tindakan

---

<sup>52)</sup> Terkait dengan hal ini, lebih lanjut perhatikan pendapat Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1977, hlm. 102.

validasi yang dilakukan oleh penulis adalah dengan melakukan studi langsung ke lapangan dengan melakukan wawancara kepada beberapa nara sumber terkait. Bahan utama yang ditanyakan oleh penulis yaitu dengan melakukan wawancara sebagaimana dimaksud, perincian content yang dipertanyakan adalah beberapa rumusan masalah penting sebagaimana yang telah dikemukakan oleh penulis pada bagian di atas. Atas hasil jawaban dari nara sumber tersebut untuk selanjutnya akan dilakukan verifikasi dan sekaligus analisis dengan menggunakan pisau analisis yaitu berdasarkan *grand theory*, *middle theory* dan *applied theory*. Dalam perspektif metodologi bahwa semua bahan hasil wawancara dimaksud, disebut sebagai data primer. Dalam pada itu, dapat dijelaskan upaya yang dilakukan oleh penulis berkenaan dengan segala upaya yang dilakukan untuk mendapatkan data yang bersifat primer dimaksud, bahwa salah satu tujuannya adalah untuk menegaskan dengan akurasi terhadap semua data yang disajikan penulis dalam buku ini. Hal ini tentunya sejalan dengan tahapan proses standar dalam sebuah kegiatan untuk menghasilkan karya ilmiah/penulisan buku ini, yang dimulai dari postulat *logico*, *hypotetico* dan *verificatio*. Artinya, sesuatu yang akan dikerjakan dalam konteks ranah ilmiah/akademik harus dikemas dari bingkai pemikiran yang dimulai dari sesuatu logika pemikiran mengenai sesuatu, kemudian dilanjutkan dengan tindakan hipotesa yaitu pengambilan pendapat sementara yang harus dibuktikan kebenarannya melalui tindakan pemeriksaan secara objektif yang lazimnya disebut dengan pekerjaan verifikasi.



# II

## **Pengaturan Hukum Pendaftaran Tanah dan Kosolidasi Tanah dalam Perspektif *Free Trade Zone (FTZ)* di Kota Batam**

---

---

### **A. KONSTRUKSI PENGATURAN HUKUM PENDAFTARAN TANAH**

#### **1. Pengaturan Hukum Pendaftaran Tanah**

**M**engenai pengaturan hukum pendaftaran tanah di Indonesia, dalam perspektif hukum positif, acuan dasarnya adalah sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-Undang ini secara empiris di lapangan, lazimnya disebut dengan istilah yang telah permanen yaitu Undang-Undang Pokok Agraria yang disingkat dengan UUPA.

Secara lebih tegas pengaturan hukum tentang pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu telah diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, yang secara eksplisit menegaskan:

Pasal 19:<sup>53</sup>)

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik

---

<sup>53</sup>) Arief, S, *UUPA dan Hukum Agraria, Hukum Tanah dan Beberapa Masalah Hukum Agraria, Hukum Tanah*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 14.

Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- (2) Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:
  - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria;
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran dimaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Berdasarkan ketentuan yang sifatnya fundamental terutama dalam hubungannya dengan dasar hukum dan/atau pengaturan hukum mengenai pendaftaran tanah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, pada prinsipnya pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, adalah merupakan beban dan kewajiban negara. Mengenai beban dan kewajiban negara untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah tersebut, tentunya wajib dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai organisasi tertinggi yang menjalankan administrasi pemerintahan secara berkelanjutan.

Pada sisi lain, dalam pendekatan konstitusional mengenai pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia tersebut, adalah merupakan realisasi dari prinsip kedaulatan rakyat,<sup>1)</sup> sebagaimana telah diatur dan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2)

---

<sup>1)</sup> Bandingkan Idham, Paradigma Pembentukan Undang-Undang, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 22-23.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan yaitu: bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

**a. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah**

Merujuk kepada hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, khususnya mengenai pengaturan hukum tentang pendaftaran tanah di Indonesia dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam bagian ini secara khusus akan diuraikan dasar hukum pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah<sup>2)</sup> tersebut yang sifatnya lebih praktis operasional.

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang saat ini diselenggarakan oleh pemerintah, yang tentunya untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah secara praktis di lapangan pada intinya adalah sebagai wujud dan pelaksanaan dari UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yang secara praktis operasional tindakan tersebut adalah merupakan suatu "*Rechtkadaster*" atau disebut juga dengan istilah "*Legal Cadastre*".

Istilah "*Rechtkadaster*" dan/atau "*Legal Cadastre*", adalah dimaksudkan bahwa kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dimaksudkan dalam rangka terciptanya dan sekaligus menjamin kepastian hukum serta kepastian hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh seluruh lapisan masyarakat dan rakyat di Indonesia.

Untuk selanjutnya mengenai dasar hukum pelaksanaan dan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia itu, terutama dalam pendekatan praktis operasional, juga telah diamanatkan dalam Pasal 19 ayat (1) sebagaimana yang telah ditegaskan di atas, yang lebih lanjut menegaskan bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh

---

<sup>2)</sup> Perhatikan A.P. Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Op. cit, hlm. 74-75.

wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah".

Secara khusus mengenai kegiatan pendaftaran tanah tersebut dengan merujuk ketentuan yang diamanatkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, maka dalam pendekatan yang lebih operasional lagi, oleh Pemerintah telah dikeluarkan suatu produk peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar hukum positif mengenai pendaftaran tanah tersebut yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Dalam ranah hukum positif, bahwa status dan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut, adalah merupakan landasan hukum dan/atau dasar hukum untuk penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia. Pada sisi lain, terutama dalam perspektif historis bahwa Peraturan Pemerint- tah dimaksud, adalah merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran tanah di Indonesia.

Sebagai justifikasi atau dasar pertimbangan digantinya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut, salah satu pertimbangannya adalah untuk menyesuaikan dengan perkembangan sistem administrasi pemerintahan yang lebih aspiratif dan responsif untuk memenuhi tuntutan masyarakat dalam hal percepatan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas hak-hak satuan bidang tanah yang dimiliki oleh rakyat.

#### ***b. Pengertian Pendaftaran Tanah***

Untuk terlaksananya kegiatan pendaftaran tanah khususnya di Kota Batam yang akan dianalisis dalam buku ini dan diintegrasikan dengan penerapan kebijakan pemerintah atas diberlakukannya *FTZ (Free Trade Zone)*, untuk itu sangat dipandang patut dan tepat untuk diketahui secara normatif tentang pengertian pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Sebagai dasar untuk mengetahui mengenai pengertian pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah<sup>3)</sup> tersebut, konstruksi rumusan pengertiannya haruslah dilihat secara konstruktif dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, yang menegaskan yaitu sebagai berikut:

"Pendaftaran tanah adalah rangkaian 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 hak nya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Merujuk konstruksi norma tentang pengertian pendaftaran tanah sebagaimana dimaksudkan di atas, berikut ini dapat diidentifikasi beberapa prinsip dasar yang terkandung dalam pengertian pendaftaran tanah tersebut yaitu:

**Pertama**, bahwa kegiatan pendaftaran tanah tersebut ada-lah merupakan suatu rangkaian yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus dan berkesinambungan (*sustainable*). Artinya bagaimanapun kondisi dan keadaan Negara sedapat mungkin mengenai pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia wajib dilaksanakan oleh Pemerintah.

**Kedua**, bahwa pendaftaran tanah tersebut harus di-laksanakan oleh Pemerintah secara teratur yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar. Dalam hal ini dimaksudkan, bahwa kegiatan pendaftaran tanah tersebut wajib dilaksanakan oleh Pemerintah secara saksama, hati-hati dan akurat

---

<sup>3)</sup> Bandingkan A.P. Parlindungan, *Landreform di Indonesia Strategi dan Sasarannya*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 1990, hlm. 23.

dari semua data sebagaimana tersebut di atas, yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dimaksud.

**Ketiga**, bahwa kegiatan pendaftaran tanah yang dilak-sanakan oleh Pemerintah tersebut adalah 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. Dalam prinsip ketiga ini dimaksudkan bahwa atas pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dimaksud tidak boleh terjadi diskriminasi pelayanan kegiatan pendaftaran tanah terhadap tanah-tanah yang dimiliki oleh rakyat, yang mempunyai tujuan untuk memberikan kepastian dan jaminan hukum atas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang dimiliki oleh rakyat.

Dalam bagian ini lebih lanjut akan ditelisik beberapa pengertian lain tentang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah<sup>4)</sup> tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

- a) Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah: kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran tanah atau berdasarkan Peraturan Pemerintah ini;
- b) Pendaftaran tanah secara Sistematis adalah: kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan;
- c) Pendaftaran tanah secara Sporadik adalah: kegiatan pendaftaran tanah. Untuk pertama kali mengenai satu atau

---

<sup>4)</sup> Perhatikan A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 97.

beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu Desa/Kelurahan secara individual atau massal.

Terhadap beberapa pengertian tentang pendaftaran tanah. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas berikut ini dilakukan analisis dari sudut implementasinya terutama dalam konteks pelaksanaan *FTZ (Free Trade Zone)* di Kota Batam.

Dalam tataran normatif bahwa pengertian pendaftaran tanah tersebut sudah sangat patut diberikan suatu kesimpulan, bahwa seluruh pejabat struktural baik itu di jajaran Pemerintah Kota Batam maupun pada Kantor Pertanahan Kota Batam, dinilai telah mengetahui dan memahami sebagaimana adanya atas rumusan dari pengertian pendaftaran tanah tersebut. Dalam kenyataannya di lapangan, bahwa pengertian pendaftaran tanah tersebut belum sepenuhnya dapat diimplementasikan khususnya di Kota Batam terutama dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)*, guna memenuhi tuntutan dan harapan dari seluruh masyarakat Kota Batam terkait dengan pelayanan pendaftaran tanah .

Satu diantara penyebab belum berhasilnya pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif pelaksanaan kebijakan Pemerintah tentang *FTZ (Free Trade Zone)*, adalah disebabkan belum terciptanya koordinasi yang terintegratif mengenai pelaksanaan pembagian tugas dan kewenangan khususnya yang berkaitan dengan pendaftaran tanah. Ada tiga komponen penting pejabat struktural pemerintahan yang harus melakukan koordinasi yang terpadu dan terintegratif dalam kondisi saat ini di Kota Batam, yaitu masing-masing Walikota yang mempunyai kewenangan melaksanakan administrasi pemerintahan di Kota Batam, Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam yang mempunyai kewenangan administrasi yuridis dan teknis untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam, dan Ketua Otorita Batam, dan/atau saat ini disebut sebagai Badan Pengusahaan (BP) Batam, yang bertanggung jawab untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan hak pengelolaan atas

tanah di Kota Batam yang dikuasai dan terdaftar atas nama BP Batam.

Pada sisi lain, kendala struktural yang ditemukan di lapangan terkait belum berhasilnya pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam, khususnya dalam konteks pelaksanaan *FTZ (Free Trade Zone)* adalah disebabkan belum tuntasnya Peraturan Daerah (PERDA) tentang Penataan Ruang Kota Batam. Hal ini secara praktis operasional sekaligus memberikan kontribusi terbesar sebagai penghambat dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam.

### ***c. Tujuan Pendaftaran Tanah***

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian di atas, terutama jika ditelisik dalam rumusan pengertian pendaftaran tanah, bahwa salah satu tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah adalah untuk memberikan perlindungan dan sekaligus kepastian hukum kepada rakyat/masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah yang dimilikinya.

Pada sisi lain tujuan yang paling hakiki atas terlaksananya pendaftaran tanah tersebut adalah untuk memberikan jaminan dan kepastian dalam hal terlaksananya prinsip kedaulatan rakyat yang telah ditegaskan di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dapat disimpulkan bahwa salah satu realisasi tentang prinsip kedaulatan rakyat tersebut bahwa Pemerintah wajib melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Pada bagian berikutnya bahwa tujuan pendaftaran tanah tersebut terutama dalam tataran praktis operasional adalah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan. Hal ini sesuai dengan tujuannya yaitu untuk memberikan kepastian hukum, maka pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan.

Secara normatif, bahwa tujuan pendaftaran tanah telah ditegaskan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Tentang Pendaftaran tanah yaitu sebagai berikut:

"Pendaftaran tanah bertujuan:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pe-megang hak yang bersangkutan;
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah 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".

Dalam bagian ini secara praktis operasional, terutama dalam mewujudkan tujuan pendaftaran tanah tersebut, maka kepada Pemerintah diwajibkan untuk menyelenggarakan pen-daftaran tanah itu, harus dilakukan menurut peringkat dan prioritas, karena pada kenyataannya tidak mungkin melak- sanakannya sekaligus mengingat berbagai hambatan dan keter-batasan yang dihadapi oleh Pemerintah di lapangan. Contoh mengenai ini, Pemerintah tidak mungkin melaksanakan pen-daftaran tanah<sup>5)</sup> dalam suatu daerah yang sedang menga- lami konflik mengenai keamanan, seperti adanya kegiatan sparatisme.

Contoh lain dapat dikemukakan tertundanya pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah adalah disebabkan keadaan keuangan negara. Artinya, dalam kondisi keuangan negara yang belum memungkinkan maka intensitas/frekuensi untuk melaksanakan

---

<sup>5)</sup> Perhatikan Lawrence M. Friedmann, *American Law An Introduction* (Hukum Amerika Sebuah Pengantar), Penerjemah Wishnu Basuki, Tata Nusa, Jakarta, 2001, hlm. 6-9.

pendaftaran tanah tersebut dilaksanakan tidak maksimum. Biasanya, kegiatan pendaftaran tanah yang sangat bergantung kepada keadaan keuangan negara, adalah pendaftaran tanah yang dilaksanakan secara sistematis.

#### **d. Sistem Pendaftaran Tanah**

Memahami substansi mengenai pendaftaran tanah, sejalan dengan itu harus pula dipahami tentang sistem pendaftaran tanah itu sendiri. Di Indonesia, pada dasarnya sistem pendaftaran tanah tersebut dibagi dua kelompok yaitu: Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).<sup>6)</sup> Penjelasan dari kedua sistem dimaksud, yaitu dalam sistem *registration of deeds* yang didaftar adalah aktanya, sedangkan dalam sistem *registration of titles* yang didaftar adalah haknya serta perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Secara empiris dilapangan terkait dengan hal tersebut di atas pada sisi lain dapat dijelaskan: bahwa dalam sistem *registration of deeds* peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah disebut PPAT sangat dominan dan strategis dalam hubungannya untuk kegiatan pendaftaran tanah, karena melalui akta yang dibuat oleh PPAT akan dijadikan dasar dalam konteks pendaftaran tanah dimaksud.

Sedangkan dalam sistem *registration of titles* terutama untuk bidang-bidang tanah yang belum berstatus atau tanah yang masih langsung dibawah penguasaan negara, dalam hal ini peranan Kepala Rukun Tetangga (RT) dan Kepala Rukun Warga (RW), Kepala Desa/Lurah, dan Camat memegang peranan yang sangat penting untuk memberikan peneguhan/ penegasan tentang keberadaan hak atas tanah yang dimiliki warga masyarakatnya. Atas surat penegasan tentang hak tanah dari para pihak yang disebutkan di atas akan digunakan sebagai dasar pendaftaran tanah, berdasarkan sistem *registration of titles*.

---

<sup>6)</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasan*, Cetakan kelima, Djambatan, Jakarta, 1994, hlm. 66.

Pada sisi lain bahwa sistem pendaftaran tanah yang dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah mengikuti pendaftaran tanah dengan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), yang menunjuk adanya buku tanah dan sertifikat. Dalam pendekatan lain, bahwa sistem *registration of titles* pada dasarnya sistem pendaftaran tanah itu adalah menganut cara/sistem Torrens. Sistem ini juga dilakukan di Australia, Inggris, dan Singapura, yang dalam konteks pendaftaran tanah di Negara tersebut yang didaftar bukan aktanya, melainkan haknya serta perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Akta peralihan, pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain berfungsi sebagai sumber data yang akan dituangkan di dalam buku tanah atau register pada pendaftaran tanah untuk pertama kali. Sedangkan untuk perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, akta yang bersangkutan juga berfungsi sebagai sumber data yang akan di catat dalam buku tanah yang sudah ada dan sebagai tanda bukti hak akan diterbitkan sertifikat hak atas tanah (*land certificate of title*).

Lebih lanjut, akan dijelaskan terkait dengan sistem publikasi dalam konteks pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Jika dilihat dari sistem publikasinya, maka dikenal adanya dua sistem publikasi mengenai pendaftaran tanah, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi positif sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan, adalah merupakan satu-satunya alat bukti yang mutlak. Pengertian mutlak dalam hal ini bahwa terdaftarnya seseorang tersebut dalam daftar umum sebagai pemegang hak, adalah sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum. Dengan sistem positif ini, tidak dimungkinkan adanya suatu gugatan kepada orang yang namanya telah terdaftar di dalam daftar umum buku tanah karena nama pemegang hak tersebut sudah memiliki kekuatan yang final dan mutlak secara hukum positif.

Sedangkan dalam sistem publikasi negatif, bahwa sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan merupakan suatu alat bukti yang kuat. Untuk selanjutnya dalam publikasi negatif, dimaksudkan adalah untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya dan orang yang memperoleh suatu hak dengan itikad baik. Dengan diberlakukannya sistem ini, sewaktu-waktu dimungkinkan adanya gugatan kepada seseorang yang namanya telah terdaftar dalam daftar umum, hal ini berarti terdaptarnya seseorang dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum tentu membuktikan bahwa orang itu sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum, apabila hak tersebut diperoleh dengan cara atau itikad yang tidak baik.

Dari masing-masing sistem pendaftaran tanah tersebut terutama dalam pendekatan praktis operasional mempunyai keuntungan dan kelemahan. Dalam hal ini, menurut Boedi Harsono dalam seminar nasional kegunaan sertifikat dan permasalahannya telah menyebutkan: dengan mengingat keadaan objektif pertanahan kita, saat ini belum memungkinkan diberlakukan sistem publikasi positif. Dengan demikian, apakah seseorang selalu harus dalam keadaan khawatir sertifikatnya dibatalkan dan akan menghadapi risiko gugatan.<sup>7)</sup> Terhadap pertanyaan ini tentunya dapat dijawab, sepanjang pihak pemegang sertifikat memperoleh hak atas tanah yang dimilikinya tersebut diperoleh dengan itikad baik dan dengan cara yang sah menurut hukum maka yang bersangkutan tidak perlu khawatir dalam menghadapi gugatan pihak lain dan risiko yang akan timbul dikemudian hari.

#### ***e. Kebijakan Pendaftaran Tanah***

Pada bagian ini akan diuraikan mengenai kebijakan Pemerintah terkait dengan pendaftaran tanah di Indonesia. Dalam

---

<sup>7)</sup> Boedi Harsono, *Segi-segi Teoretis dan Implikasi Yuridis Pendaftaran Tanah*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, kerjasama Universitas Gajah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 1992, hlm. 16.

substansi penjelasannya akan diintegrasikan sedemikian rupa dengan fokus penulisan buku ini dalam buku ini yaitu di Kota Batam yang berhubungan dengan pelaksanaan FTZ (*Free Trade Zone*).

Sebelumnya dijelaskan bahwa mengenai kebijakan Pemerintah dalam pendaftaran tanah ada hubungannya dengan bentuk-bentuk penguasaan tanah dan persyaratannya serta pemberian jaminan kepastian hukum dalam penguasaannya, yang tentang hal ini telah digariskan sedemikian rupa dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Penguasaan dan penggunaan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan/dasar hukumnya, yaitu yang merujuk kepada salah satu jenis/macam hak atas tanah yang telah di kualifikasikan berdasarkan ketentuan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut.

Untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah yang benar, adalah pendaftaran tanah yang dilaksanakan dengan cara-cara yang benar yaitu merujuk kepada:

**Pertama**, melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta menyelenggarakan tata usaha administrasinya, sedangkan yang **Kedua**, melaksanakan pendaftaran hak serta peralihan haknya, dilanjutkan dengan pemberian surat tanda bukti hak dalam bentuk sertifikat hak atas tanah.

Dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat atas tuntutan untuk ditingkatkannya pelayanan publik di bidang pendaftaran tanah, maka Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, terhadap salah satu program peningkatan pelayanan publik telah melaksanakan suatu pekerjaan yang sifatnya proyek untuk melaksanakan sistem administrasi pertanahan melalui Proyek Administrasi Pertanahan (*Land Administration Project*), yang mempunyai tujuan yaitu:

- a. Mempercepat proses administrasi pertanahan/mempercepat pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia termasuk pembuatan peta-peta dasar pendaftaran tanah yang lengkap;
- b. Memperbaiki kelembagaan termasuk menyempurnakan dan melengkapi perangkat hukum peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan serta meningkatkan ke-mampuan aparat di bidang pertanahan;
- c. Merumuskan kebijakan di bidang pertanahan, untuk menuju terciptanya catur tertib di bidang pertanahan.

Dalam pendekatan yang khusus, terutama untuk menunjang pengembangan administrasi pertanahan telah pula diadakan penyempurnaan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah, yang ini-nya untuk lebih disederhanakan lagi dalam pelaksanaannya, agar waktu yang sesingkat-singkatnya dapat didaftar satuan bidang tanah sebanyak mungkin, dengan paradigma tanpa meninggalkan tujuan utama<sup>8)</sup> yaitu untuk memberikan tercipta dan terjaganya jaminan kepastian hukum dari semua rangkaian proses kegiatan pendaftaran tanah dimaksud.

Dalam pendekatan operasional di lapangan, saat ini pelayanan pendaftaran tanah yang lebih dititikberatkan oleh Badan Pertanahan Nasional adalah melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah secara sporadik, maka sejalan dengan beberapa tujuan penting dari kegiatan proyek administrasi pertanahan sebagaimana dimaksudkan di atas, sebaiknya Pemerintah harus memberikan prioritas untuk melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis sekaligus menerapkan prosedur penyelesaian pendaftaran tanah yang lebih terbuka, transparan dan akuntabel.

Diharapkan dengan adanya pekerjaan fundamental yang dilaksanakan Pemerintah di bidang peningkatan pelayanan administrasi pertanahan tersebut yaitu dengan sasaran untuk

---

<sup>8)</sup> Bandingkan Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 84.

terciptanya kepastian hukum dalam hal penguasaan tanah, maka untuk mendukung tujuan ini Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota harus secara proaktif untuk menuntaskan pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) tentang Penataan Ruang.

Fokus dan arah kebijakan yang berkaitan dengan peningkatan administrasi pertanahan, khususnya dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, seharusnya Pemerintah lebih mengutamakan pendaftaran tanah secara massal (secara sistematis), hal ini dimaksudkan untuk lebih menjamin terciptanya kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti yang kuat.

Sejalan dengan itu Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran tanah Sistematis di Daerah Uji Coba, yang peraturan tersebut disempurkan dengan peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran tanah Sistematis dan Proyek Administrasi Pertanahan. Atas dikeluarkannya peraturan dimaksud adalah bertujuan untuk terwujudnya kepastian hukum penguasaan hak-hak atas tanah dan untuk lebih mempercepat proses pendaftaran bidang-bidang tanah yang selama ini masih bersifat sporadis, perlu dilakukan kegiatan pendaftaran bidang-bidang tanah secara Sistematis, sehingga dengan demikian diharapkan terwujudnya catur tertib di bidang pertanahan.

Guna melaksanakan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 dan Nomor 3 Tahun 1995 tersebut di atas, maka oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional telah dikeluarkan keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1977 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran tanah secara Sistematis, dengan suatu tujuan agar dapat terwujudnya

keseragaman pola pelaksanaan dan segala rangkaian dan tindakan untuk melaksanakan proses pendaftaran tanah secara sistematis.

Pada bagian lain ditegaskan, bahwa dengan kebijakan Pemerintah tersebut, secara terang benderang bahwa Pemerintah telah memperlihatkan kesungguhan secara nyata dalam upaya meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat khususnya peningkatan pelayanan di bidang administrasi pendaftaran tanah, sehingga dengan demikian diharapkan masyarakat mendapatkan perlindungan hukum dan sekaligus mendapatkan penguatan atas hak-hak tanah yang dimiliki rakyat melalui kegiatan pendaftaran tanah yang cepat, mudah, murah dan sekaligus tetap terjamin adanya kepastian hukum, yang pelaksanaannya mengutamakan penggunaan teknologi yang mutakhir.

Berdasarkan uraian tersebut di atas khusus mengenai kebijakan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, yang pelaksanaannya harus dilakukan secara komprehensif dalam konteks Batam sebagai salah satu daerah *Free Trade Zone (FTZ)*, untuk itu perlu dilakukan langkah kebijakan pendaftaran tanah dengan penjelasan sebagai berikut.

**Pertama**, Pemerintah Kota Batam harus segera melakukan langkah-langkah konkret untuk melakukan koordinasi secara nyata dilapangan dengan melibatkan BP Batam, dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam untuk merumuskan pengaturan hukum tentang pendaftaran tanah di Kota Batam, yang secara khusus dalam Peraturan ini harus dipilah secara tegas tentang ruang lingkup, fungsi dan kewenangan dari masing-masing instansi/lembaga (Pemerintah Kota Batam BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam).

**Kedua**, Pemerintah Kota Batam harus segera menuntaskan Peraturan Daerah tentang Penataan Ruang Kota Batam. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dalam pendekatan praktis operasional

keberadaan PERDA ini sangat mutlak diperlukan dalam konteks pendaftaran tanah di Kota Batam, yang kegunaannya adalah untuk memastikan tentang rencana peruntukan dari satuan bidang tanah yang ada di Kota Batam.

**Ketiga**, Pemerintah Kota Batam bersama BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam segera untuk menyusun program untuk melakukan pendataan secara fisik dilapangan tentang status dan keberadaan dari semua hak atas tanah yang ada di Kota Batam dan dalam program ini sekaligus ditetapkan mekanisme dan prosedur yang terbuka dan transparan serta akuntabel terutama terhadap tanah-tanah hak adat/hak ulayat yang secara fisik tanah hak adat itu tercatat secara administrasi dalam peta dan buku tanah hak pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam.

**Keempat**, Pemerintah Kota Batam melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Dinas Pendapatan Daerah Kota Batam segera menuntaskan penerbitan SPTPBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Atas Pajak Bumi dan Bangunan) dari semua hak atas tanah di Kota Batam. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong percepatan pada saat dilakukannya proses pendaftaran tanah dalam hal memenuhi kewajiban untuk membayar BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) satuan bidang tanah yang dimohonkan oleh rakyat untuk dilakukan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Hal dimaksud adalah sesuai dengan perintah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

**Kelima**, Pemerintah Kota Batam segera mengusulkan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kota Batam guna mengalokasikan dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kota Batam sejumlah dana dan biaya yang cukup memadai untuk membiayai seluruh rangkaian dan proses pendaftaran tanah secara Sistematis di Kota Batam.

## **2. Pendaftaran Tanah dalam Perspektif *Free Trade Zone* di Kota Batam**

### **a. Sejarah *Free Zone* di Indonesia**

Dalam perspektif historis, bahwa pemberlakuan *Free Zone* di Indonesia atau disebut juga dengan daerah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas dimulai sejak tahun 1970, yang mana pada saat itu pemerintah pusat menetapkan daerah Sabang sebagai daerah *Free Zone* pertama di Indonesia. Kebijakan ini diatur dan ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1970 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang.

Sebagai justifikasi atau alasan utama mengapa Pemerintah Pusat memberikan status Sabang sebagai daerah *Free Zone* adalah karena memang sejak zaman Belanda, Sabang merupakan daerah transit kapal laut dan juga merupakan jalur maritim Internasional dari Asia Tenggara ke negara Uni Eropa dan negara Timur Tengah, Asia Tenggara ke Amerika serta Asia Tenggara ke Australia. Pada masa itu, kapal-kapal laut yang mengangkut barang-barang untuk perdagangan akan melewati Selat Singapura dan berhenti di Singapura untuk mengisi kebutuhan bahan bakar dan keperluan logistik kapal. Kemudian dilanjutkan berlayar ke pelabuhan berikutnya yaitu Pelabuhan Sabang untuk mengisi lagi kebutuhan bahan bakar dan logistik kapal, karena memang pada zaman tersebut teknologi kapal laut masih belum bisa menempuh untuk jarak jelajah yang jauh.

Pada tahun 1970, Pemerintah Pusat memberikan Undang-Undang *Free Zone* sebagaimana dimaksudkan di atas, tetapi tidak didukung dengan alokasi anggaran APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) untuk membangun sarana dan prasarana infrastruktur sehingga perkembangan *Free Zone* Sabang tidak seperti yang diharapkan. Akhirnya, Pemerintah Pusat pada tahun 1985 mencabut status *Free Zone* Sabang melalui Undang-Undang Nomor 10 Tentang Pencabutan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang.

Menelisik dari pendekatan historikal tentang riwayat dan sejarah perkembangan *Free Zone* di Sabang sebagaimana

diuraikan pada bagian di atas, kemudian Pemerintah Pusat menyadur dan sekaligus mengambil beberapa prinsip penting dan yang baik atas penerepan *Free Zone* dimaksud, untuk kemudian akan dikembangkan di daerah Batam, yang perkembangan dari aspek historikalnya lebih lanjut akan dijelaskan pada bagian di bawah ini.

***b. Sejarah Kota Batam sebagai Daerah FTZ (Free Trade Zone)***

Pada awal tahun 1970-an Pemerintah Indonesia sudah memulai memikirkan untuk membangun Batam. Konstruksi mengenai pemikiran awal pembangunan Batam dimulai saat pemerintah Indonesia konfrontasi dengan Malaysia, Soeharto pada saat ini masih aktif di TNI, menyaksikan melalui teropong dari Kapal Perang TNI AL, melihat secara langsung kapal laut yang sangat sibuk lalu lalang di Selat Singapura dan beliau mengatakan pada waktu itu bahwa Batam harus dikembangkan karena terletak di jalur sibuk Pelayaran Internasional. Beberapa tahun kemudian pada saat ini Soeharto telah menjadi Presiden Republik Indonesia ide tersebut diwujudkan pada tahun 1971 melalui Kepres Nomor 74, pemerintah pusat menyatakan akan mengembangkan Pulau Batam, yang merupakan suatu pulau yang pada saat ini penduduknya hanya 6.000 jiwa yang sebagian besar tinggal di pesisir pantai sebagai nelayan. Selain diberi legalitas berupa peraturan, Pemerintah Pusat juga memberikan anggaran untuk pembangunan infrastruktur di Batam melalui Badan yang kemudian disebut sebagai Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (OPDIP Batam). Pada saat masa kepemimpinan Ketua OPDIP Batam yang dijabat oleh BJ.Habibie, pembangunan infrastruktur di Batam sangat pesat sekali, hal ini disebabkan adanya komitmen yang tinggi dari Pemerintah Pusat untuk mengembangkan kawasan Batam. Bahkan petinggi dari China dan petinggi dari Kota Shen Zhen datang secara langsung untuk melihat pembangunan Batam, yang kemudian mereka meniru dan

menerapkan di Shen Zhen, dan sekarang kota tersebut sudah melebihi dari Hongkong yang merupakan sumber limpahan ekonomi dan industri. Sebagai dasar hukum tentang keberadaan Otorita Batam dan saat ini disebut dengan Badan Pengusahaan Batam (BP Batam) secara yuridis formal pengaturan hukumnya ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973, Tentang Daerah Industri Pulau Batam.

Pada waktu yang sama, pemerintah pusat juga mengembangkan wilayah di Kawasan Bintan Utara atau yang dikenal dengan Kawasan Wisata Lagoi, yang dikembangkan sebagai daerah wisata terpadu, dan pada waktu itu program tersebut dibawah kendali Tungki Aribowo. Akan tetapi, kon-sepnya sangat berbeda dengan yang di Batam. Pengembangan Kawasan Wisata di Bintan Utara sepenuhnya diserahkan kepada Singapura dengan sewa tanah yang sangat murah, sedangkan di Batam masih di bawah kendali Pemerintah Pusat dan konsep yang digagas oleh Habibie ternyata benar, Batam jauh lebih berkembang daripada di Bintan dan Pemerintah Daerah sangat mendapatkan manfaat sehingga Batam menjadi Kota Metro-politan di Provinsi Kepri.

Sejalan dengan perkembangan waktu dan perubahan politik, terutama setelah pemerintah Indonesia melakukan reformasi di bidang politik dan penerapan Otonomi Daerah, maka terjadi perubahan-perubahan yang mendasar terutama di Batam. Perubahan definisi Kawasan Berikat juga memberikan dampak yang sangat besar terhadap Batam yang pada saat itu sebagai kawasan berikat seluruh pulau Batam, sehingga pada era tersebut baik di Pemerintah Pusat maupun di daerah merasakan masa di mana iklim investasi yang terburuk dalam sejarah Indonesia, hal ini dibuktikan banyaknya investor dan aliran dana yang mengalir ke luar negeri.

Kemudian pada tahun 2000, pemerintah pusat mener-bitkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 yang kemudian sebagai rujukan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 ten-tang

penetapan kembali Sabang sebagai daerah Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Undang-Undang Nomor 36 tersebut oleh Pemerintah Pusat dan Daerah dalam hal ini Provinsi Kepri digunakan sebagai pijakan hukum untuk menyusun Undang-Undang *FTZ (Free Trade Zone)* untuk Batam, Bintan dan Karimun, karena pada waktu itu apabila akan membuat lagi Undang-Undang *FTZ* seperti Sabang, maka *FTZ* Batam, Bintan dan Karimun akan membutuhkan waktu yang lama karena harus ada pembahasan dan persetujuan dari DPR Pusat. Karena pada waktu itu dianggap darurat di bidang ekonomi dan iklim investasi di Batam yang tidak kondusif, dan sering terjadinya kebijakan yang berubah-ubah, sehingga Pemerintah mengambil inisiatif dengan menerapkan referensi Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 menjadi Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 setelah melalui perubahan-perubahan beberapa kali melalui PERPU.

Dengan diterbitkannya Undang-Undang Tahun 2007 Tentang *FTZ* Batam, Bintan dan Karimun maka Pemerintah Pusat menerbitkan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 46, 47 dan 48 Tentang *FTZ* Batam, Bintan dan Karimun dan diikuti aturan teknis yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2009 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 45, 46 dan 47 Tahun 2009 Tentang Tata Laksana di bidang perpajakan, cukai dan kepabeanan. Sejak mulai 1 April 2009 Batam telah resmi secara legalitas menjadi suatu kawasan *Free Zone*.

Relevan dengan penjelasan di atas khususnya mengenai dasar hukum status dan keberadaan Hak Penge-lolaan yang kebijakan peruntukannya diserahkan oleh Negara kepada Ba-dan Otorita Batam, dan sekarang disebut dengan Badan Pengusahaan Batam (BP Batam). Berdasarkan ketentuan normatif hal itu ditetapkan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya. Kemudian tentang hal ini secara teknis utamanya

yang berkaitan dengan tindakan peruntukan dan pengelolaan status hak atas tanah Hak Pengelolaan dimaksud, secara praktis operasional pengaturan hukumnya diatur dan ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977, Tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.

Setelah menyimak dari uraian penerapan kebijakan *Free Zone* di Indonesia dan *Free Trade Zone* khususnya di Kota Batam, maka dalam konteks pelaksanaan dan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam sudah barang tentu memiliki kekhususan dengan daerah Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia. Kekhususan itu bahwa di Batam ada beberapa Pejabat struktural yang harus terlibat dan berperan aktif dalam konteks pendaftaran tanah di Kota Batam yaitu: Walikota sebagai penanggung jawab pemerintahan di Kota Batam, Kepala BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan atas satuan bidang tanah tertentu di kawasan Batam, dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam sebagai Pejabat teknis untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam.

### ***c. Pengertian Pendaftaran Tanah dalam Konteks FTZ***

Konstruksi mengenai pengertian pendaftaran tanah, pada intinya telah diuraikan pada bagian di atas, yang secara normatif bahwa induk sebagai dasar perintah untuk dilaksanakannya pendaftaran tanah di Indonesia adalah merujuk dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Dalam pendekatan yang lebih praktis operasional bahwa pengertian pendaftaran tanah tersebut adalah sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Setelah diketahui sedemikian rupa tentang pengertian pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, pada bagian ini akan diuraikan pengertian tanah tersebut dalam lingkup yang lebih khusus yaitu dikaitkan dengan content penulisan buku ini ini

dalam hubungannya dengan pelaksanaan FTZ (*Free Trade Zone*) di Kota Batam.

Beranjak dari beberapa prinsip yang telah ditegaskan dan harus dilaksanakan mengenai pendaftaran tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, sehingga pengertian pendaftaran tanah dalam konteks FTZ (*Free Trade Zone*) di Kota Batam adalah sebagai berikut:

**Pertama**, bahwa kegiatan pendaftaran tanah dalam konteks FTZ (*Free Trade Zone*) di Kota Batam, adalah merupakan suatu rangkaian kegiatan mengenai pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Batam secara terus-menerus dan berkesinambungan (*sustainable*). Artinya bagaimanapun kondisi dan keadaan Pemerintahan Kota Batam, maka sedapat mungkin mengenai pendaftaran tanah di seluruh wilayah Kota Batam, wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam. Meskipun Pemerintah Kota Batam mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam, dikaitkan keberadaan Kota Batam yang mempunyai kekhususan sebagai salah satu daerah FTZ di Provinsi Kepri, sehingga dalam pelaksanaannya Pemerintah Kota Batam harus berkoordinasi secara intensif dan terintegratif dengan BP Batam/ Otorita Batam sebagai pemegang hak pengelolaan, dan pihak kantor pertanahan Kota Batam sebagai pelaksana administrasi dan teknis pendaftaran tanah di Kota Batam.

**Kedua**, bahwa pendaftaran tanah tersebut harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam, secara teratur yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar. Dalam hal ini dimaksudkan, bahwa kegiatan pendaftaran tanah tersebut wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam secara saksama, hati-hati dan akurat dari semua data sebagaimana tersebut di atas, yang bertujuan untuk memberikan kepastian

hukum bagi pemegang hak atas tanah dimak-sud. Dalam bagian ini Pemerintah Kota Batam juga harus melibatkan peran serta aktif dari institusi lainnya yang secara struktural berhubungan erat dengan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam sebagaimana telah diuraikan pada bagian di atas.

**Ketiga**, bahwa kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksana-kan oleh Pemerintah Kota Batam tersebut, adalah 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. Dalam prinsip ketiga ini dimaksudkan bahwa atas pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dimaksud tidak boleh terjadi diskriminasi pelayanan kegiatan pendaftaran tanah terhadap tanah-tanah yang dimiliki oleh rakyat, yang mempunyai tujuan untuk memberikan kepastian dan jaminan hukum atas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang dimiliki oleh rakyat.

#### ***d. Implementasi Pendaftaran Tanah di Kota Batam sebagai Daerah FTZ***

Secara normatif bahwa pengertian pendaftaran tanah khususnya dalam konteks *FTZ* di Kota Batam sudah diuraikan sedemikian rupa sebagaimana diterangkan di atas, dengan merujuk kepada kaidah-kaidah yang standar secara normatif sebagaimana di amanatkan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Dalam bagian ini, untuk melihat secara konkret apakah rumusan pengertian pendaftaran tanah yang secara normatif itu, telah diimplementasikan atau belum secara faktual di lapangan di Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ* di Provinsi Kepri, maka berikut ini akan diuraikan lebih lanjut khusus tentang implementasi pendaftaran tanah dimaksud.

Kata implementasi berarti bahwa sesuatu yang sifatnya masih teoretis atau bersifat konsep akan dilihat secara nyata di lapangan apakah sudah dilaksanakan atau belum. Terkait dengan hal ini,

khususnya mengenai implementasi pendaftaran tanah di Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ* di Provinsi Kepri, dapat diberikan kesimpulan bahwa pendaftaran tanah tersebut pada kenyataannya secara faktual memang telah dilaksanakan di lapangan.

Agar analisis khusus mengenai implementasi pendaftaran tanah di Kota Batam dalam konteks Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ* di Provinsi Kepri, berikut ini akan dilakukan analisis dengan bersandarkan dari *grand theory*, *middle theory*, dan *applied theory* yang digunakan dalam buku ini sebagai pisau analisis terhadap permasalahan yang dibentangkan dalam buku ini, dengan penjelasan sebagaimana tersebut di bawah ini.

1) *Implementasi Pendaftaran tanah di Kota Batam Sebagai Salah Satu Daerah FTZ di Provinsi Kepri, Dianalisis dari Sudut Grand theory*

Dalam perspektif paradigmatik hal dimaksud, jika dihubungkan dengan *grand theory* sebagaimana yang dibentangkan oleh Jeremy Bentham, khususnya terkait dengan implementasi pendaftaran tanah di Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ* di Provinsi Kepri, maka analisisnya dapat dikemukakan sebagai berikut:

**Pertama**, bahwa kegiatan pendaftaran tanah dalam konteks *FTZ* (*Free Trade Zone*) di Kota Batam, adalah merupakan suatu rangkaian kegiatan mengenai pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Batam secara terus-menerus dan berkesinambungan (*sustainable*). Artinya bagaimanapun kondisi dan keadaan Pemerintahan Kota Batam, maka sedapat mungkin mengenai pendaftaran tanah di seluruh wilayah Kota Batam, wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam. Meskipun Pemerintah Kota Batam mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam, dikaitkan keberadaan Kota Batam yang mempunyai kekhususan sebagai salah satu daerah *FTZ* di Provinsi Kepri, maka dalam

pelaksanaannya Pemerintah Kota Batam harus berkoordinasi secara intensif dan terintegratif dengan BP Batam/Otorita Batam sebagai pemegang hak pengelolaan, dan pihak kantor pertanahan Kota Batam sebagai pelaksana administrasi dan teknis pendaftaran tanah di Kota .

Dari beberapa hal penting yang diuraikan di atas dalam bagian ini ada suatu aspek yang lebih fundamental untuk diperhatikan dan dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam dihubungkan dengan *Grand theory* Jeremy Bentham dimaksud, bahwa dari hasil pelaksanaan pendaftaran tanah dimaksud harus mampu memberikan jaminan untuk terciptanya kebahagiaan bagi seluruh rakyat di Kota Batam.

**Kedua**, bahwa implementasi pendaftaran tanah tersebut harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam, secara teratur yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar. Dalam hal ini dimaksudkan, bahwa kegiatan pendaftaran tanah tersebut wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam secara seksama, hati-hati dan akurat dari semua data sebagaimana tersebut di atas, yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dimaksud. Dalam bagian ini Pemerintah Kota Batam juga harus melibatkan peran serta aktif dari institusi lainnya yang secara struktural berhubungan erat dengan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam sebagaimana telah diuraikan pada bagian di atas. Dalam konteks ini hasil akhir yang diperoleh dari semua rangkaian proses yang dilaksanakan harus menuju terciptanya pada suatu suasana kebahagiaan bagi masyarakat, tentunya sejalan dengan *Grand theory* Jeremy Bentham.

**Ketiga**, bahwa implementasi kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam dimaksud, adalah 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. Dalam prinsip ketiga ini dimaksudkan bahwa atas pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dimaksud tidak boleh terjadi diskriminasi pelayanan kegiatan pendaftaran tanah terhadap tanah-tanah yang dimiliki oleh rakyat, yang mempunyai tujuan untuk memberikan kepastian dan jaminan hukum atas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang dimiliki oleh rakyat. Dari semua rangkaian proses yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam pada tahapan ini, hasil akhirnya juga harus memberikan kontribusi kepada rasa kebahagiaan bagi seluruh masyarakat di Kota Batam sebagai subjek dan sekaligus objek pendaftaran tanah di Kota Batam.

2) *Implementasi Pendaftaran tanah di Kota Batam Sebagai Salah Satu Daerah FTZ di Provinsi Kepri, Dianalisis dari Sudut Middle Theory*

Teori tengah yang akan digunakan sebagai pijakan analisis dalam buku ini adalah berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh W. Friedmann, dalam teorinya yang menegaskan bahwa untuk mempercepat terwujudnya rasa kebahagiaan dan kemakmuran bagi masyarakat atas diberlakukannya suatu produk peraturan perundang-undangan tidak terkecuali terhadap segala bentuk peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, sangat bergantung bagai-mana Pemerintah atau Negara mempersiapkan hal-hal pokok mendasar terutama dalam penegakan hukum (*law enforcement*) dari segala bentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

Merujuk kepada pendekatan teori W. Friedmann dimaksud terutama dalam penegakan hukum (*law enforcement*) dari semua peraturan perundang-undangan yang ada, harus dipenuhi tiga pilar/jangkar yang penting, yaitu:

**Pertama**, konstruksi substansi asas, dan norma yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan itu harus sesuai dengan jati diri masyarakat dan bangsa serta sesuai dengan cita-cita Nasional suatu bangsa.

**Kedua**, harus disiapkan struktur kelembagaan pelaksana peraturan perundang-undangan itu secara profesional, berkualitas, bermoral, jujur, bertanggung jawab dan transparan serta harus pula disiapkan segala infrastruktur dan peralatan operasional kerja dengan dukungan anggaran dan/atau pembiayaan yang cukup, termasuk juga dukungan dan jaminan kesejahteraan bagi aparatur pelaksanaannya.

**Ketiga**, harus ada dukungan yang sinergis dari seluruh lapisan masyarakat untuk terwujudnya budaya hukum (*legal culture*) yang baik dan beradab sesuai dengan jiwa dan kepribadian dan jati diri bangsa<sup>9)</sup> yang telah diamanatkan dalam Konstitusi Negara, dan bagi bangsa serta Negara Indonesia *legal culture* yang harus diwujudkan oleh seluruh lapisan masyarakat tersebut, haruslah sesuai dengan hal-hal yang telah diamanatkan dalam Pancasila (*philosofie of paradigm*), dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (*constitutional of paradigm*).<sup>10)</sup> Sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh W. Freidmann yang dimaksud, implementasi dari seluruh rangkaian pendaftaran tanah di Kota Batam harus dilaksanakan secara konsisten dan tegas oleh Pemerintah Kota Batam dengan

---

<sup>9)</sup> Dalam hubungan ini ada kaitannya tentang kebermaknaan filsafat hukum dalam konteks pelaksanaan segala bentuk produk perundang-undangan. Perhatikan lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1975, hlm. 9.

<sup>10)</sup> Sejalan dengan hal dimaksud M. Solly Lubis, telah menyetengahkan pendapatnya bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah haruslah sesuai dengan sistem kehidupan nasional bangsa dan negara Indonesia. Bandingkan M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 170-171.

melengkapi seluruh infrastruktur perangkat hukum sebagaimana yang dipersyaratkan oleh W. Freidmann.

3) *Implementasi Pendaftaran tanah di Kota Batam Sebagai Salah Satu Daerah FTZ di Provinsi Kepri, Dianalisis dari Sudut Applied Theory*

Sebagaimana telah dijelaskan pada Bab 1 buku ini khususnya pada bagian kerangka teori, sebagai pisau analisis yang sifatnya lebih aplikatif digunakan teori Friedrich Karl von Savigny.

Konstruksi pemikiran, pendapat dan teori Friedrich Karl von Savigny telah menegaskan bahwa suatu produk peraturan dan perundang-undangan tentunya tidak terkecuali terhadap semua produk peraturan dan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, agar dalam pelaksanaannya dapat terwujud rasa kebahagiaan, keadilan, kemakmuran dan kepastian hukum bagi masyarakatnya, haruslah dilaksanakan oleh pemerintah dengan merujuk dan menyesuaikan kepada jiwa rakyat (*volkgeist*).

Dalam pada itu pandangan von Savigny berpangkal<sup>11)</sup> kepada bahwa di dunia ini terdapat bermacam-macam bangsa yang pada tiap-tiap bangsa tersebut mempunyai suatu *Volkgeist*-jiwa rakyat. Jiwa ini berbeda-beda, baik menurut waktu maupun menurut tempat. Pencerminan dari adanya jiwa yang berbeda-beda ini tampak pada kebudayaan dari bangsa tadi yang berbeda-beda. Ekspresi itu tampak pula pada hukum yang sudah barang tentu berbeda pula pada setiap tempat dan waktu. Karena itu, demikian von Savigny, tidak masuk akal jika terdapat hukum yang berlaku universal dan pada semua waktu. Hukum sangat bergantung atau bersumber pada jiwa rakyat tadi dan yang menjadi isi dari hukum itu ditentukan oleh pergaulan hidup manusia dari masa ke masa (sejarah).

---

<sup>11)</sup> H. Lili Rasjidi, dan Ira Rasjidi, *Op.cit.*, hlm. 65.

Dengan demikian, terkait dengan implementasi pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif pelaksanaan kebijakan *Free Trade Zone* (FTZ), tidaklah akan berhasil memenuhi harapan masyarakat yaitu untuk terwujudnya rasa kebahagiaan, keadilan, kemakmuran dan kepastian hukum, apabila dalam pelaksanaannya semua jajaran kelembagaan dan aparatur pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah tersebut tidak mengindahkan dan merujuk kepada jiwa rakyat khususnya rakyat di Kota Batam.

***e. Tujuan Pendaftaran Tanah dalam Konteks FTZ di Kota Batam***

Konstruksi mengenai tujuan pendaftaran tanah di Kota Batam, terutama dalam konteks *FTZ* (*Free Trade Zone*), tentunya secara normatif dalam tataran hukum positif konstruksi normnya harus sesuai dan sejalan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana telah ditegaskan dalam konstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah .

Berikut ini dicuplik atau dirilis kembali mengenai tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah yaitu sebagai berikut:

***Pertama***, untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum 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;

***Kedua***, untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbu-atan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

*Ketiga*, untuk terselenggaranya tertib administrasi per-tanahan.

Berdasarkan rumusan dan konstruksi khususnya menge- nai tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud, maka berkaitan dengan tujuan pelaksanaan pen-daftaran tanah di Kota Batam yang lebih khusus lagi dalam konteks *FTZ (Free Trade Zone)*, maka kepada Pemerintah Kota Batam, BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam wajib melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam itu sesuai dengan tujuan yang telah diamanatkan dalam peraturan hukum positif yaitu Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, dengan menyesuaikan dalam konteks implementasinya merujuk kepada amanat dari *Grand theory* Jeremy Bentham yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan buku ini, yang mempunyai tujuan puncak untuk menciptakan rasa kebahagiaan yang optimal bagi seluruh lapisan masyarakat di Kota Batam atas pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut.

### **3. Pendaftaran Tanah dalam Perspektif Penataan Ruang**

Pada bagian awal dalam penulisan buku ini, bahwa untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)*, mempunyai keterkaitan yang erat dan signifikan dengan keberadaan Peraturan Daerah (PERDA) Tentang Penataan Ruang. Untuk itu dalam bagian berikut ini akan diuraikan beberapa norma penting yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

#### ***a. Pentingnya Penataan Ruang dalam Konteks Pendaftaran Tanah***

Dalam pendekatan paradigmatic yang sifatnya filosofis, sebagaimana termaktub dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, telah ditegaskan bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik

Indonesia yang merupakan Negara Kepulauan berciri Nusan-tara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya penge-lolaannya secara bijaksana, berdayaguna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada sisi lain ditegaskan bahwa sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi nasional, internasional menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila. Dan sejalan dengan ini ditegaskan pula bahwa untuk memperkuat Ketahanan Nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan berkaitan dengan kebijakan Otonomi Daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah, dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah.

Lebih lanjut ditegaskan pula bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan partisipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Pada bagian ini ditegaskan pula bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berada pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan.

Mengenai penataan ruang yang diatur menurut Undang-Undang ini adalah merupakan pembaharuan sekaligus penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang, pada sisi lain pengaturan penataan ruang menurut Undang-Undang yang baru ini sekaligus menyesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan dalam era Otonomi Daerah. Oleh karena itu, berdasarkan tuntutan dan perkembangan zaman, bahwa saat ini Undang-Undang dimaksud telah diperbaharui yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Menurut hemat penulis, Undang-Undang yang terakhir ini pengaturan substansi hukumnya telah disesuaikan dan diselaraskan dengan situasi serta keadaan khusus mengenai pelaksanaan politik hukum otonomi daerah.

Menyimak dari beberapa prinsip yang ditegaskan dalam Undang-Undang penataan ruang sebagaimana dimaksud, menurut pendapat peneliti bahwa penggunaan *Grand theory*, *Middle Theory* dan *Applied Theory* yang digunakan sebagai pisau analisis dalam buku ini dinilai sudah tepat, karena tujuan akhir dari dilakukannya penataan ruang yang di dalamnya sekaligus terjadi pendaftaran tanah adalah untuk mewujudkan negara kesejahteraan dan demi membahagiakan bagi seluruh lapisan warga negara dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang lebih khusus lagi demi kebahagiaan masyarakat di Kota Batam.

### ***b. Pengertian Penataan Ruang***

Berdasarkan hal-hal yang sifatnya fundamental sebagai mana telah dijelaskan dalam konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut, pada bagian berikut di bawah ini akan diuraikan beberapa pengertian yang bersentuhan dengan penataan ruang yaitu sebagai berikut:

- a. Pengertian ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain

- hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.
- b. Yang dimaksud dengan tata ruang wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai dukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.
  - c. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Berdasarkan rumusan dan konstruksi pengertian mengenai tata ruang sebagaimana yang dimaksudkan di atas, maka dalam pendekatan praktis operasional terutama dalam implementasi kegiatan pendaftaran tanah khususnya di Kota Batam dalam konteks *FTZ (Free Trade Zone)* bahwa keberadaan pengaturan tata ruang itu adalah merupakan salah satu landasan hukum yang penting dan strategis dalam konteks pendaftaran tanah di Kota Batam. Oleh karenanya Peraturan Daerah (PERDA) yang ditetapkan antara Pemerintah Kota Batam dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam mengenai penataan ruang Kota Batam ini harus segera dibuat dan diterbitkan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam.

### ***c. Asas dan Tujuan Penataan Ruang***

Berikut ini akan diuraikan mengenai asas dan tujuan penataan ruang. Asas penataan ruang adalah diselenggarakan berdasarkan asas: keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keberhasil-gunaan;

keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas.

Sedangkan penyelenggaraan penataan ruang pada intinya bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Buatan dengan memerhatikan Sumber Daya Manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan konstruksi norma tujuan penataan ruang sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang ini, maka kepada Pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam dalam konteks melak-sanakan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dikaitkan dengan pelaksanaan *FTZ (Free Trade Zone)*, secara hukum positif wajib dipedomani dalam pelaksanaannya. Dari hasil penulisan buku ini, ternyata dalam implementasi terkait dengan penerapan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Kota Batam, sangat patut diguna masih belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Artinya pengaturan tentang peruntukan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan (HPL) yang secara normatif di bawah penguasaan Badan Pengusahaan (BP) Batam tersebut, dalam pelaksanaannya masih terjadi tumpang tindih dan/atau belum sinkron dengan kebijakan penataan dan peruntukan hak atas tanah yang telah dilakukan oleh pihak pemerintah Kota Batam yang penetapan peruntukan hak atas tanah dimaksud, berdasarkan dan merujuk Peraturan Daerah

(Perda) Kota Batam tentang Penataan Ruang dan Wilayah Kota Batam.

**d. Kondisi Penataan Ruang di Kota Batam dalam Perspektif FTZ**

Menelisik kepada beberapa hal yang sangat mendasar dari semua norma penting yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut, maka dalam bagian ini akan dijelaskan sedemikian rupa bagaimana kondisi pengaturan mengenai penataan ruang di Kota Batam terutama dalam *perspektif FTZ (Free Trade Zone)*.

Berdasarkan hasil penulisan buku ini di lapangan, bahwa kondisi saat ini di Kota Batam khususnya pengaturan hukum mengenai Penataan Ruang telah dibuat dan ditetapkan oleh Pemerintah Kota Batam bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA) sebagaimana termaktub dalam PERDA Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014.

Merujuk kepada ketentuan pengaturan hukum tentang tata ruang di Kota Batam sebagaimana dimaksudkan di atas, peneliti memberikan konklusi sebagai berikut:

**Pertama**, secara nyata, bahwa proses pembentukan PERDA tata ruang Kota Batam itu belum disusun berdasarkan segala ketentuan dan amanat sebagaimana diperintahkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dalam konteks ini terutama dikaitkan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam yaitu dalam perspektif pelaksanaan *FTZ (Free Trade Zone)*, kepada Pemerintah Kota Batam harus segera melakukan langkah-langkah proaktif guna melakukan penyesuaian dan sekaligus mengganti dengan yang baru mengenai PERDA Tata Ruang di Kota Batam.

**Kedua**, pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam, saat ini hasilnya belum maksimal. Hal ini disebabkan, bahwa PERDA

Tata Ruang yang selama ini berlaku yaitu PERDA Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014, belum terintegrasi secara komprehensif dengan lembaga/institusi lainnya yaitu BP (Badan Pengusahaan) Batam sebagaimana keberadaannya telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Penetapan FTZ Batam, Bintan dan Karimun. Keterlibatan BP Batam khususnya dalam konteks pendaftaran tanah di Kota Batam harus diikut sertakan secara aktif, karena BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan.

## **B. KONSTRUKSI PENGATURAN HUKUM KONSOLIDASI TANAH**

### **1. Pengaturan Hukum Konsolidasi Tanah di Indonesia**

Pengaturan hukum konsolidasi tanah di Indonesia, dalam perspektif hukum positif, rujukan dasarnya adalah sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-Undang ini secara empiris di lapangan, lazimnya disebut dengan istilah yang telah permanen yaitu Undang-Undang Pokok Agraria yang disingkat dengan UUPA.

Secara lebih tegas pengaturan hukum tentang konsolidasi tanah di Indonesia, yaitu telah diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, yang secara konkret menegaskan:

Pasal 19:<sup>12)</sup>

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:
  - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;

---

<sup>12)</sup> Konstruksi norma yang tercantum dalam Pasal 19 dimaksud sesungguhnya adalah merupakan derivasi dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang meneguhkan paham kedaulatan rakyat.

- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria;
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran dimaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Berdasarkan ketentuan yang sifatnya fundamental terutama dalam hubungannya dengan dasar hukum dan/atau pengaturan hukum mengenai konsolidasi tanah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, pada prinsipnya pelaksanaan konsolidasi tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, adalah merupakan beban dan kewajiban negara. Mengenai beban dan kewajiban negara untuk melak-sanakan kegiatan konsolidasi tanah tersebut, tentunya wajib dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai organisasi tertinggi yang menjalankan aspek administrasi pemerintahan secara berke-lanjutan.

Pada sisi lain, dalam pendekatan konstitusional mengenai konsolidasi tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia tersebut, adalah merupakan realisasi dari prinsip kedaulatan rakyat,<sup>13)</sup> sebagaimana telah diatur dan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan yaitu: bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

#### ***a. Dasar Hukum Konsolidasi Tanah***

---

<sup>13)</sup> Bandingkan Idham, *Paradigma Pembentukan Undang-Undang*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 22-23.

Merujuk kepada hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, khususnya mengenai pengaturan hukum tentang konsolidasi tanah di Indonesia dalam ranah hirarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam bagian ini secara khusus akan diuraikan dasar hukum konsolidasi tanah tersebut yang sifatnya lebih praktis operasional.

Pelaksanaan konsolidasi tanah yang hasil akhirnya bermuara dalam tindakan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, yang saat ini diselenggarakan oleh pemerintah, yang tentunya untuk melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah secara praktis di lapangan pada intinya adalah sebagai perwujudan dan pelaksanaan dari UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yang secara praktis operasional tindakan tersebut adalah merupakan suatu "*Rechtkadaster*" atau disebut juga dengan istilah "*Legal Cadastre*".

Istilah "*Rechtkadaster*" dan/atau "*Legal Cadastre*", adalah dimaksudkan bahwa kegiatan konsolidasi tanah yang dilaksanakan oleh pemerintah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dimaksudkan dalam rangka terciptanya dan sekaligus menjamin kepastian hukum serta kepastian hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh seluruh lapisan masyarakat dan rakyat di Indonesia.

Untuk selanjutnya mengenai dasar hukum pelaksanaan dan kegiatan konsolidasi tanah di Indonesia itu, terutama dalam pendekatan praktis operasional, juga telah diamanatkan dalam Pasal 19 ayat (1) sebagaimana yang telah ditegaskan di atas, yang lebih lanjut menegaskan bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah".

Secara khusus mengenai kegiatan konsolidasi tanah tersebut dengan merujuk ketentuan yang diamanatkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut, maka dalam pendekatan yang lebih operasional lagi, oleh Pemerintah telah dikeluarkan suatu produk peraturan perundang-undangan yang merupakan

dasar hukum positif mengenai konsolidasi tanah tersebut yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi tanah. Dalam ranah hukum positif, bahwa status dan keberadaan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi tanah tersebut, adalah merupakan landasan hukum dan/atau dasar hukum untuk penyelenggaraan kegiatan konsolidasi tanah di Indonesia.

***b. Pengertian Konsolidasi Tanah***

Guna terlaksananya kegiatan konsolidasi tanah khususnya di Kota Batam yang akan dianalisis dalam buku ini dan diintegrasikan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam dengan Kantor Pertanahan Kota Batam dan sekaligus melibatkan BP (Badan Pengusahaan) Kawasan dan Pelabuhan Bebas Bintan, untuk itu sangat dipandang patut dan tepat untuk diketahui secara normatif tentang pengertian konsolidasi tanah.

Untuk mengetahui mengenai pengertian konsolidasi tanah tersebut, konstruksi rumusan pengertiannya haruslah dilihat secara konstruktif dalam Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah, yang menegaskan yaitu sebagai berikut:

"Konsolidasi tanah adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat".

Merujuk konstruksi norma tentang pengertian konsolidasi tanah sebagaimana dimaksudkan di atas, berikut ini dapat diidentifikasi beberapa prinsip dasar yang terkandung dalam pengertian konsolidasi tanah tersebut yaitu:

**Pertama**, bahwa konsolidasi tanah merupakan kebijakan pertanahan. Artinya kebijakan mengenai konsolidasi tanah tersebut harus dilaksanakan oleh Pemerintah/BPN secara berkelanjutan.

**Kedua**, bahwa konsolidasi tanah tersebut berisikan penataan kembali mengenai penguasaan, penggunaan dan usaha pengadaaan tanah.

**Ketiga**, bahwa tujuan konsolidasi tanah adalah untuk kepentingan pembangunan, meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam. Sedangkan prinsip konsolidasi tanah.

**Keempat**, adalah bahwa konsolidasi tanah tersebut harus dilakukan dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Dalam bagian ini lebih lanjut akan ditelisik beberapa pengertian lain tentang konsolidasi tanah tersebut, sebagaimana dipaparkan oleh A.P. Parlindungan yaitu sebagai berikut:

- a) mempercepat penyelesaian pembangunan prasarana dan fasilitas perkotaan, sesuai dengan tata kota, yang dilakukan secara berkesinambungan;
- b) meningkatkan daya guna tanah karena bentuk persil-persil tanah yang semula tidak beraturan, menjadi teratur, berbentuk empat persegi, masing-masing menghadap jalan dan siap dibangun;
- c) menghemat pengeluaran pemerintah untuk ganti rugi tanah, dan biaya pembangunan prasarana dan fasilitas kota, karena biaya-biaya tersebut ditanggung bersama secara adil;
- d) walaupun ada pengurangan luas pemilikan tanahnya setelah konsolidasi akan tetap sama bahkan meningkat;
- e) menghindari perpindahan penduduk dari lokasi semula karena setelah konsolidasi para pemilik akan menerima kembali tanahnya dalam bentuk dan kondisi yang lebih menguntungkan;

- f) dapat dijadikan dasar dalam pembinaan dan pembangunan masyarakat kota yang dinamis untuk berperan serta dalam pembangunan kota, serta dapat mencegah timbulnya kerawanan sosial akibat perbedaan lingkungan permukiman;
- g) mempercepat kegiatan administrasi pertanahan dan menunjang sistem perpajakan tanah yang lebih akurat dan adil;
- h) persil-persil tanah pengganti biaya pembangunan proyek/TPBP (*Cost Equivalent Land*), pada prioritas pertama dapat dimanfaatkan bagi kepentingan penyediaan rumah murah/rumah susun (BTN/ Perumnas);
- i) tanah yang sudah dikonsolidasi dapat dibangun sendiri oleh pemilik atau dengan kredit pemilikan rumah;
- j) mencegah spekulasi kenaikan harga tanah karena langsung dapat dinikmati oleh pemilik tanah asal, dan secara keseluruhan dapat menciptakan stabilitas harga.<sup>14)</sup>

Terhadap beberapa pengertian tentang konsolidasi tanah sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian di atas berikut ini dilakukan analisis dari sudut implementasinya terutama dalam konteks pendaftaran tanah di Kota Batam.

Dalam tataran normatif bahwa pengertian konsolidasi tanah tersebut sudah sangat patut diberikan suatu kesimpulan, bahwa seluruh pejabat struktural baik itu di jajaran Pemerintah Kota Batam, maupun pada Kantor Pertanahan Kota Batam, yang dinilai telah mengetahui dan memahami sebagaimana adanya atas rumusan dari pengertian konsolidasi tanah tersebut. Dalam kenyataannya di lapangan, bahwa pengertian konsolidasi tanah tersebut belum sepenuhnya dapat diimplementasikan khususnya di Kota Batam terutama dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, guna memenuhi tuntutan dan harapan dari seluruh masyarakat Kota Batam terkait dengan pelayanan konsolidasi tanah.

---

<sup>14)</sup> A. P. Parlindungan, Beberapa pelaksanaan kegiatan dari UUPA, Mandar Maju, Bandung, 1992, hlm. 74-75.

Satu diantara penyebab belum berhasilnya pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, terutama dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, adalah disebabkan belum terciptanya koordinasi yang terintegratif mengenai pelaksanaan pembagian tugas dan kewenangan khususnya yang berkaitan dengan konsolidasi tanah. Ada tiga komponen penting pejabat struktural pemerintahan yang harus melakukan koordinasi yang terpadu dan terintegratif dalam kondisi saat ini di Kota Batam, yaitu masing-masing Walikota yang mempunyai kewenangan melaksanakan administrasi pemerintahan Kota Batam, Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam yang mempunyai kewenangan administrasi yuridis dan teknis untuk melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam, dan Ketua Otorita Batam, dan/atau saat ini disebut sebagai Badan Pengusahaan (BP) Batam, yang bertanggung jawab untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan hak pengelolaan atas tanah di Kota Batam yang dikuasai dan terdaftar atas nama BP Batam.

Pada sisi lain kendala struktural yang ditemukan di lapangan terkait belum berhasilnya pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, khususnya dalam konteks pendaftaran tanah adalah disebabkan belum tuntasnya Peraturan Daerah (PERDA) tentang Penataan Ruang Kota Batam. Hal ini secara praktis operasional sekaligus memberikan kontribusi terbesar sebagai faktor penghambat dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

### ***c. Tujuan Konsolidasi Tanah***

Jika ditelisik dalam rumusan pengertian konsolidasi tanah, bahwa salah satu tujuan dilaksanakannya konsolidasi tanah adalah untuk memberikan perlindungan dan sekaligus kepastian hukum kepada rakyat/masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah yang dimilikinya ditinjau dari sudut peruntukan dan penggunaannya sebagai tempat tinggal dan permukiman bagi masyarakat/ rakyat sebagai pemegang hak atas tanah dimaksud.

Dalam pada itu, bahwa tujuan yang paling hakiki atas terlaksananya konsolidasi tanah tersebut adalah untuk memberikan jaminan dan kepastian dalam hal terlaksananya prinsip kedaulatan rakyat yang telah ditegaskan di dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dapat disimpulkan bahwa salah satu realisasi tentang prinsip kedaulatan rakyat tersebut bahwa Pemerintah wajib melaksanakan konsolidasi tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Pada bagian di bawah ini, dijelaskan bahwa tujuan konsolidasi tanah tersebut terutama dalam tataran praktis operasional adalah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, dan satuan rumah susun serta hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah rakyat sebagai pemegang hak dapat mem-buktikannya secara sah menurut hukum, terutama dalam konteks peruntukan sebagai tempat rumah tinggal dan per-mukimannya. Hal ini sesuai dengan tujuan konsolidasi tanah yaitu untuk kepentingan pembangunan, meningkatkan kualitas lingkungan, dan pemeliharaan sumber daya alam yang ber-kaitan erat dengan permukiman bagi masyarakat/rakyat sebagai pemegang hak atas tanah dimaksud.

Secara normatif, bahwa tujuan dan sasaran konsolidasi tanah telah ditegaskan dalam Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi tanah, yaitu sebagai berikut:

"Tujuan dan Sasaran Konsolidasi Tanah:

- a. Untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah;
- d. Sasaran konsolidasi tanah adalah terwujudnya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur.

Untuk selanjutnya dijelaskan bahwa dalam bagian ini secara praktis operasional, terutama dalam mewujudkan tujuan dan

sasaran konsolidasi tanah tersebut, maka kepada Pemerintah diwajibkan untuk menyelenggarakan konsolidasi tanah itu, yang harus dilakukan menurut pe-ringkat dan prioritas, karena pada kenyataannya tidak mungkin melaksanakannya sekaligus mengingat berbagai hambatan dan keterbatasan yang dihadapi oleh Pemerintah di lapangan. Contoh mengenai ini, Pemerintah tidak mungkin melaksanakan konsolidasi tanah pada semua daerah, desa, kecamatan di Kota Batam karena keterbatasan anggaran dan pembiayaan untuk pelaksanaannya.

**d. *Sistem dan Pelaksanaan Konsolidasi Tanah***

Dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan dan sekaligus menyediakan tanah untuk pembangunan prasarana dan fasilitas umum dilaksanakan pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah dalam bentuk konsolidasi tanah dalam wilayah perkotaan dan di perdesaan. Untuk selanjutnya kegiatan konsolidasi tanah meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah dan/atau penggunaan tanahnya dengan dilengkapi prasarana jalan, irigasi, fasilitas lingkungan dan/atau serta fasilitas penunjang lainnya yang diperlukan, dengan melibatkan partisipasi para pemilik tanah atau penggarap tanah.

Untuk selanjutnya, lokasi konsolidasi tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan mengacu kepada rencana tata ruang dan rencana pembangunan daerah. Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan apabila sekurang-kurangnya 85% dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi sekurang-kurangnya 85% dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi, menyetujui persetujuannya.

Pada bagian ini dijelaskan pula bahwa konsolidasi tanah diselenggarakan secara fungsional oleh Badan Pertanahan Nasional. Dalam penyelenggaraan konsolidasi tanah tersebut sistem dan cara pelaksanaannya ditetapkan yaitu sebagai berikut:

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten setempat melakukan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan dan penataan

- kembali penguasaan dan penggunaan tanah objek konsolidasi tanah;
- b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi setempat mengendalikan pelaksanaan konsolidasi tanah;
  - c. Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan pembinaan pelaksanaan konsolidasi tanah di daerah Kabupaten/ Kota.

Konsolidasi tanah dilaksanakan dengan melibatkan ins-tansi-instansi lain yang terkait dan masyarakat di bawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah Provinsi, dan Bupati/ Walikota Kepala daerah Kabupaten/Kota. Untuk selanjutnya dalam rangka koordinasi sebagaimana dimaksudkan di atas, dibentuk suatu tim koordinasi konsolidasi tanah dan satuan tugas pelaksanaan konsolidasi tanah untuk daerah Kabupaten/ Kota dikoordinir oleh Bupati/Walikota dan Kepala Daerah Kabupaten/Kota serta tim pengendalian konsolidasi tanah untuk tingkat Provinsi dikoordinir oleh Gubernur Kepala Daerah Provinsi.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah yang saat ini pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut pada prinsipnya diberikan kepada Bupati/Walikota yang mempunyai hak dan kewenangan untuk mengurus sendiri rumah tangganya dan melayani seluruh kepentingan publik/masyarakat, hal mana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Peme-rintahan Daerah, maka dapat disimpulkan ber-kaitan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah dalam perspektif mempercepat terlaksananya pendaftaran tanah khususnya di Kota Batam, sesungguhnya tanggung jawab dan kewenangan untuk melaksanakan konsolidasi tanah dimaksud secara mandiri merupakan kewenangan Kepala Daerah, dalam hal ini Walikota Batam.

Dalam pada itu Gubernur Provinsi Kepulauan Riau hanya melakukan supervisi dan pembinaan berkaitan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam dengan melakukan koordinasi kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kepulauan Riau, dan sejalan dengan ini

melakukan koordinasi yang terpadu dalam rangka melakukan pembinaan terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut dengan melibatkan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta.

Dalam pada itu, oleh karena Kota Batam adalah merupakan salah satu daerah *FTZ (Free Trade Zone)*, maka dalam pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut kepada para pihak sebagai penanggung jawab pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam harus melakukan kerja sama dan koordinasi yang terpadu dengan BP (Badan Pengusahaan) Batam, karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 bahwa Kota Batam dite-tapkan sebagai salah satu daerah *FTZ (Free Trade Zone)*.

## **2. Konsolidasi Tanah dalam Perspektif Pendaftaran Tanah di Kota Batam**

### ***a. Historis Konsolidasi Tanah di Indonesia***

Dalam pendekatan historis, bahwa sejarah penerapan kebijakan konsolidasi tanah di Indonesia sesungguhnya sudah dimulai sejak tahun 1991, pada saat itu ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, kemudian Peraturan Pemerintah ini diubah dengan menyesuaikan terhadap tuntutan dan perkembangan zaman yaitu dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah .

Pelaksanaan konsolidasi tanah memang sangat erat kaitannya dengan pendaftaran tanah karena secara faktual di lapangan ketika konsolidasi tanah dilakukan sekaligus pendaf-taran tanah dilaksanakan. Oleh karena itu, dalam pendekatan hukum positif pengaturan hukum terkait dengan pengaturan pendaftaran tanah sekaligus merupakan pengaturan tentang konsolidasi tanah. Induk pengaturan hukum dari keduanya sesungguhnya adalah

sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Kembali kepada sejarah konsolidasi tanah di Indonesia dalam penerapannya mengalami pasang surut, karena memang konsolidasi tanah dimaksud dalam pendekatan normatif adalah merupakan kebijakan di bidang pertanahan. Karena konsolidasi tanah tersebut merupakan kebijakan maka dalam pelaksanaannya di lapangan sangat bergantung kepada kemauan politik dari pejabat struktural yang berkuasa pada waktu tertentu di daerah Kabupaten/Kota.

Perkembangan terakhir dalam aspek historis mengenai konsolidasi tanah di Indonesia, pengaturan hukumnya secara khusus diatur dan ditetapkan dalam bentuk Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991. Dengan kondisi seperti ini benarlah pelaksanaan konsolidasi tanah di Indonesia tidak dapat dijalankan secara berkesinambungan, karena pelaksanaannya hanya dalam bentuk kebijakan di bidang pertanahan, dan disamping itu dalam pendekatan hierarki perundang-undangan pengaturan hukumnya yaitu hanya dalam bentuk Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, tidak termasuk dalam lingkup hierarki perundang-undangan.<sup>15)</sup>

### ***b. Profil Kota Batam***

---

<sup>15)</sup> Bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, urutan jenis dan hierarki perundang-undangan di Indonesia sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 yaitu: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam perspektif geografis, bahwa keberadaan Pulau Batam dihuni pertama kali oleh orang melayu dengan sebutan orang selat sejak tahun 231 Masehi. Pulau yang pernah menjadi medan perjuangan Laksamana Hang Nadim dalam melawan penjajah ini digunakan oleh pemerintah pada dekade 1960-an sebagai basis logistik minyak bumi di Pulau Sambu.

Pada dekade 1970-an, dengan tujuan awal menjadikan Batam sebagai Singapuranya Indonesia, maka sesuai Keputusan Presiden Nomor 41 tahun 1973, Pulau Batam ditetapkan sebagai lingkungan kerja daerah industri dengan didukung oleh Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam atau lebih dikenal dengan Badan Otorita Batam (BOB) sebagai penggerak pembangunan Batam. Kini menjadi Badan Pengu-sahaan (BP Batam). Seiring pesatnya perkembangan Pulau Batam, pada dekade 1980-an, berdasarkan Peraturan Peme-rintah Nomor 34 tahun 1983, wilayah Kecamatan Batam yang merupakan bagian dari Kabupaten Kepulauan Riau, ditingkat-kan statusnya menjadi Kotamadya Batam yang memiliki tugas dalam menjalankan administrasi pemerintahan dan kemasyar-akatan serta mendukung pembangunan yang dilakukan Otorita Batam (BP Batam).

Di era reformasi pada akhir dekade tahun 1990-an, dengan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999, maka Kotamadya administratif Batam berubah statusnya menjadi daerah otonomi, yaitu Pemerintah Kota Batam untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan dengan mengikutsertakan Badan Otorita Batam (BP Batam).

Kota yang merupakan bagian dari Provinsi Kepulauan Riau ini, memiliki luas wilayah daratan seluas 715 km<sup>2</sup>, sedangkan luas wilayah keseluruhan mencapai 1.575 km<sup>2</sup>. Kota Batam beriklim tropis dengan suhu rata-rata 26 sampai 34 derajat *celsius*. Kota ini memiliki dataran yang berbukit dan berlembah. Tanahnya berupa tanah merah yang kurang subur dan cuaca yang sering berubah sehingga untuk dijadikan lahan pertanian hanya tanaman yang

dapat tumbuh tanpa mengikuti musim. Batas-batas Kota Batam, pada bagian Utara berbatasan dengan selat Singapura dan Negara Singapura, pada bagian Selatan berbatasan langsung dengan Kabupaten Lingga, pada sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Karimun, sedang-kan pada bagian Timur berbatasan dengan Pulau Bintan dan Tanjung Pinang.

**c. Implementasi Konsolidasi Tanah dalam Perspektif Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah**

Pengertian konsolidasi tanah, pada intinya telah diuraikan pada bagian di atas, yang secara normatif bahwa induk sebagai dasar perintah untuk dilaksanakannya konsolidasi tanah di Indonesia adalah merujuk dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960. Dalam pendekatan yang lebih praktis operasional bahwa pengertian konsolidasi tanah tersebut adalah sebagai-mana yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991.

Setelah diketahui sedemikian rupa tentang pengertian konsolidasi tanah, pada bagian ini akan diuraikan pengertian konsolidasi tanah tersebut dalam lingkup yang lebih khusus yaitu dikaitkan dengan konten buku ini dalam hubungannya dengan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Beranjak dari beberapa prinsip yang telah ditegaskan dan harus dilaksanakan mengenai konsolidasi tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991, maka pengertian konsolidasi tanah dalam konteks pendaftaran tanah di Kota Batam adalah sebagai berikut:

**Pertama**, bahwa kegiatan konsolidasi tanah adalah merupakan kebijakan pertanahan. Oleh karena dalam implemen-tasinya konsolidasi tanah itu merupakan kebijakan pertanahan, maka sangat diperlukan adanya komitmen yang kuat, utuh, terpadu dan berkelanjutan dari Kepala Daerah dalam hal ini Walikota Batam.

**Kedua**, bahwa konsolidasi tanah adalah berisikan penataan kembali mengenai penguasaan, penggunaan dan usaha pengadaan tanah. Dalam pengertian ini sekali lagi perlu adanya komitmen dari Pemerintah Kota Batam tentu dengan melibatkan seluruh jajarannya, untuk secara fokus melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam terkait dengan penataan kembali penguasaan, penggunaan dan usaha pengadaan tanah. Hal ini perlu dilakukan dengan mengingat begitu strategisnya letak Kota Batam baik dari sisi investasi maupun potensi wisata karena berdekatan dengan negara tetangga yaitu Singapura. Pada sisi lain hal ini perlu dilakukan dengan serius dengan mempertimbangkan jumlah rata-rata kepadatan penduduk di Kota Batam perkilometranya masih belum padat, hal ini dimaksudkan akan lebih baik ditata mulai dari sekarang mengenai penguasaan, penggunaan dan usaha pengadaan tanah di Kota Batam tersebut.

**Ketiga**, bahwa konsolidasi tanah mempunyai tujuan semata-mata untuk kepentingan pembangunan, meningkatkan kualitas lingkungan, dan pemeliharaan sumber daya alam. Hal ini bagi Kota Batam sangatlah tepat, karena Kota Batam memiliki sumber daya alam dan lingkungan yang sangat baik dan menakjubkan. Potensi yang dimiliki oleh Kota Batam ini sesungguhnya merupakan potensi nasional Bangsa dan Negara Republik Indonesia. Karena itu, upaya untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan sekaligus pemeliharaan sumber daya alam di Kota Batam adalah merupakan suatu keniscayaan untuk dikelola, dijaga dan sekaligus dilestarikan oleh siapa-pun yang memimpin daerah Kota Batam, dengan tindakan yang berkelanjutan melalui pelaksanaan konsolidasi tanah.

Dengan menyimak inti pelaksanaan konsolidasi tanah sebagaimana dimaksud, sesungguhnya apabila konsolidasi tanah yang merupakan kebijakan di bidang pertanahan itu dilaksanakan secara sungguh-sungguh, maka secara mutatis-mutandis pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam secara sekaligus dan

paralel dapat terlaksana, karena pekerjaan konsolidasi tanah adalah merupakan bagian (sub sistem) dari pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

#### ***d. Implementasi Konsolidasi Tanah di Kota Batam***

Secara normatif bahwa pengertian konsolidasi tanah khususnya dalam konteks pendaftaran tanah di Kota Batam sudah di uraikan sedemikian rupa pada bagian di atas, dan dengan merujuk kepada kaidah-kaidah yang secara normatif sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Dalam bagian ini, untuk melihat secara konkret apakah rumusan pengertian konsolidasi tanah yang secara normatif itu, telah diimplementasikan atau belum secara faktual di lapangan, khususnya di Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ* di Provinsi Kepri, maka berikut ini akan diuraikan lebih lanjut khusus tentang implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut.

Sedangkan untuk beberapa Kecamatan lainnya termasuk di daerah inti kota sebagai Ibukota Kota Batam bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah dimaksud belum dilaksanakan secara optimal. Pada sisi lain, dari hasil penulisan buku ini menunjukkan bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah terutama dalam perspektif pendaftaran tanah di Kota Batam belum mendapatkan perhatian yang serius dan fokus dari Pemerintah Kota Batam dan demikian pula halnya demi mendapatkan perhatian yang fokus dari pihak Kantor Pertanahan Kota Batam.

Dengan kondisi geografis Kota Batam merupakan suatu pulau yang dikelilingi oleh lautan dan daerah pesisir, berdasarkan hasil verifikasi di lapangan untuk daerah Kota Batam ini sangatlah penting dan beralasan dalam konteks penataan ruang untuk dilaksanakan konsolidasi tanah secara berkelanjutan. Artinya apabila kebijakan konsolidasi tanah ini dilakukan oleh pemerintah Kota Batam secara terus menerus dan berkelanjutan maka penataan permukiman terutama di daerah pesisir pantai akan

tertata rapih, tentu dengan konsep pelaksanaan konsolidasi tanah yang fokus, sungguh-sungguh, terus-menerus dan berkelanjutan.

Dengan mempertimbangkan keadaan Kota Batam sebagaimana dimaksudkan di atas, dalam pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut perlu ditetapkan oleh Pemerintah Kotamadya Batam pelaksanaannya dimulai dari daerah ping-giran. Hal ini dimaksudkan bahwa konsolidasi tanah tersebut harus dilaksanakan dan dimulai dari daerah desa/Kelurahan terutama dari titik pesisir dan kampung nelayan yang ber-dekatan dengan titik-titik pusat pemerintahan. Pertimbangannya adalah mengapa dari daerah pinggiran ini lebih dahulu dilak-sanakan kegiatan konsolidasi tanah adalah dengan terciptanya tata permukiman rumah-rumah penduduk yang tata letaknya tersusun baik, rapih, nyaman dan asri, maka hal ini akan memberikan kontribusi yang positif kepada peningkatan kunjungan wisatawan ke Kota Batam yang memiliki daerah potensi wisata yang baik.

Pertimbangan lain bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut pelaksanaannya dimulai dari titik per-desaan/perkotaan lebih lanjut dijelaskan yaitu sebagai berikut:

**Pertama**, bahwa Kota Batam adalah merupakan pulau yang dikelilingi laut dan pesisir, dan sebagian besar pen-duduknya tinggal di perkampungan pesisir pantai sebagai nelayan, yang taraf penghasilan dan kehidupan ekonominya rata-rata masih rendah. Dengan keadaan seperti ini, per-kampungan dan/atau permukiman rumah tempat tinggal para nelayan tersebut belum ditata secara rapih dan sebagian besar keadaannya masih kumuh. Oleh karena itu, sangatlah tepat apabila kebijakan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut dimulai dari garis dan/atau titik pinggiran desa/kelurahan yang dekat dengan pusat kota dan pusat pemerintahan.

**Kedua**, bahwa pertimbangan dilaksanakannya konsoli- dasi tanah di Kota Batam dimaksud dimulai dari titik desa/ kelurahan, karena pada kenyataannya jarak desa/kelurahan ke titik kota dan

pusat-pusat pemerintahan adalah sangat dekat. Untuk itu sangatlah tepat jika konsolidasi tanah itu dimulai dari daerah pinggiran kota. Hal ini akan menciptakan suasana lingkungan yang nyaman dan sekali lagi akan menjadi daya penarik para wisatawan ke Kota Batam.

**Ketiga**, dari sisi aspek keadilan bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut memang lebih tepat dimulai dari desa/kelurahan pinggiran kota.

Pertimbangannya adalah semata-mata dari aspek keadilan bahwa negara/pemerintah harus adil membelanjakan uang rakyat melalui kegiatan konsolidasi tanah itu untuk menata peningkatan kualitas lingkungan, permukiman yang pada umumnya permukiman sebagai tempat tinggal di pesisir dan kampung nelayan masih kumuh, karena warga masyarakatnya rata-rata ber-penghasilan rendah, dan hal itu dimaksudkan bahwa konsolidasi tanah tersebut dilakukan dari daerah ping-giran kota adalah sekaligus akan mampu melaksanakan kebijakan yang secara menyeluruh terkait dengan pemeliharaan sumber daya alam dan sumber daya lingkungan lainnya yang merupakan potensi sangat berharga di Kota Batam.

Setelah dirapikannya mengenai pelaksanaan dan/atau implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam, maka hal-hal dimaksud perlu diintegrasikan dengan penggunaan *grand theory*, *middle theory* dan teori yang sifatnya aplikatif (*aplied theory*) sebagai rujukan dan pisau analisis dalam pembahasan buku ini, yaitu sebagaimana diuraikan di bawah ini. *Grand theory* sebagai pisau analisis dalam buku ini adalah merujuk kepada pemikiran yang telah dibentangkan oleh John Austin dan H.L.A. Hart<sup>16)</sup> dan sebagai salah seorang pelopor teori hukum positip (paham positivisme hukum).

---

<sup>16)</sup> Berkaitan dengan penegasan penggunaan atas *Grand Theory* yang dimaksudkan diatas, untuk selanjutnya baca dan lakukan analisis H. Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 58-60.

Untuk selanjutnya, bahwa John Austin menegaskan dalam teorinya dalam buku kumpulan kuliahnya dengan judul "*Law is command of the Lawgiver*", dalam teorinya ini John Austin menegaskan bahwa hukum merupakan perintah dari penguasa, dalam arti bahwa perintah dari mereka yang memegang kekuasaan tertinggi atau dari yang memegang kedaulatan. Sedangkan H.L.A. Hart dalam teorinya yang terkenal telah menegaskan bahwa semua bentuk peraturan perundang-undangan yang telah dihasilkan oleh eksekutif yaitu pemerintah bersama dengan para wakil rakyatnya adalah "merupakan perintah", dan lebih tegas H.L.A. Hart menyebutkan dengan teori besarnya itu dengan sebutan "*law is command of human being*" (hukum adalah perintah dari manusia).

Dalam pada itu H.L.A. Hart menguraikan tentang ciri-ciri pengertian positivisme pada ilmu hukum dewasa ini sebagai berikut: Pengertian bahwa hukum adalah perintah dari manusia (*command of human being*). Dan pengertian selanjutnya bahwa tidak ada hubungan mutlak/penting antara hukum (*law*) dan moral, atau hukum sebagaimana yang berlaku/ada dan hukum yang seharusnya. Dalam hal ini juga dimaksudkan bahwa semua produk peraturan dan perundang-undangan yang dihasilkan itu adalah termasuk segala bentuk peraturan perundang-undangan di bidang konsolidasi tanah terutama yang akan diberlakukan terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah yaitu di Kota Batam.

Merujuk kepada *grand theory*, atau teori besar atas pendapat besar sebagaimana yang telah dikemukakan oleh John Austin dan H.L.A. Hart dimaksud, sebenarnya jika hal itu dianalisis dalam perspektif teori hukum positif dan teori besar John Austin dan H.L.A. Hart tersebut, seharusnya dalam hal melaksanakan kebijaksanaan pertanahan tentang kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam sudah tidak ditemukan lagi kendala dan/atau hambatan yang berarti.

Dengan berpedoman kepada teori John Austin dan H.L.A. Hart dimaksud, yang menegaskan bahwa segala bentuk peraturan perundang-undangan itu adalah merupakan perintah, semestinya dengan menggunakan teori ini pemerintah tidak akan menemui kendala dan/atau hambatan serta halangan yang berarti dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah dan sekaligus pendaftaran tanah khususnya di Kota Batam. Dalam hal ini, menurut teori Hart dimaksud secara teori hukum positif kepada pemerintah diberikan kewenangan yang mutlak untuk melaksanakan peraturan hukum mengenai kosolidasi tanah demikian juga yang terkait dengan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam, karena hal itu secara yuridis memang merupakan kewenangan mutlak yang diberikan undang-undang kepada pemerintah sebagai personifikasi kekuasaan tertinggi yang telah diberikan rakyatnya pada saat dilaksanakan pemilihan kepala daerah dalam hal ini yaitu kepada Walikota Kota Batam.

Sedangkan sebagai *middle theory* yang digunakan sebagai pisau analisis untuk membedah permasalahan yang dikemukakan dalam buku ini adalah merujuk kepada teori hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law theory*), teori ini disebut juga *Sociological Jurisprudence* sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich.<sup>17)</sup> Dalam pada itu, Eugen Ehrlich telah mengemukakan teorinya *free- dom of decision*<sup>18)</sup> (kebebasan untuk menentukan keputusan). Kebebasan yang dimaksudkan disini adalah kebebasan memilih untuk mengambil suatu keputusan dari rakyat yang bersumber dari hukum yang hidup di dalam masyarakat.

Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich telah menyetujui teorinya bahwa terhadap segala bentuk peraturan dan perundang-undangan tentunya termasuk segala bentuk peraturan dan

---

<sup>17)</sup> *Ibid.*, hlm. 66-67.

<sup>18)</sup> Perhatikan Ernest Bruncken, *Science Of Legal Method Select Essays by Various Authors*, Augustus M. Kelley Publishers, New York, 1969, hlm. 47.

perundang-undangan mengenai konsolidasi tanah dan pen-daftaran tanah sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah, tidak akan efektif dan tidak akan mencapai tujuannya jika dalam pelak-sanaannya tidak dilaksanakan oleh pelaksana undang-undang dalam hal ini pemerintah berdasarkan ketentuan-ketentuan dasar, atau norma-norma dasar dari hukum yang hidup dalam masyarakatnya (*the living law*).<sup>19)</sup>

Dalam pendekatan praktis operasional, terutama dalam melaksanakan kebijakan pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Batam, khususnya tentang pelaksanaan konsolidasi tanah tentunya dalam perspektif kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, memang kenyataannya sampai saat ini belum berhasil sesuai dengan harapan masyarakat di Kota Batam. Relevan dengan keadaan ini, hal itu diasumsikan salah satu hambatan dan/atau kendalanya adalah bahwa pelaksanaan program dan kegiatan itu belum mendapat respon dan dukungan dari seluruh lapisan masyarakat yang ada dan bermukim di Kota Batam.

Atas keadaan ini sangat patut diduga bahwa dalam melaksanakan kegiatan konsolidasi dan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut, barangkali pihak pemerintah Kota Batam melaksanakannya secara sepihak, dan dengan pendekatan penekanan dengan otoritas yang berlebihan, dan sekaligus mengabaikan norma-norma hukum yang hidup di dalam masyarakat Kota Batam.

---

<sup>19)</sup> Terkait dengan hal ini bandingkan Bernard Arief Sidharta, Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Peneitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 120-148.

Dengan justifikasi yang demikian, sekaligus dengan memerhatikan tingkat keberhasilan dari pelaksanaan konso-lidasi tanah dan pendaftaran tanah di Kota Batam persentase keberhasilannya masih rendah, yang terbukti atas program penataan tanah untuk kawasan permukiman baik itu di daerah perkotaan maupun perdesaan yang belum tertata rapih, demikian pula halnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dengan hasil akhir penerbitan sertifikat (tanda bukti hak) hak atas bidang tanah perkotaan maupun perdesaan persentasenya masih sangat rendah.

Oleh karena itu, dengan mempertimbangkan keadaan yang demikian yang terjadi di lapangan, maka menurut hemat peneliti penggunaan teori tengah (*middle theory*) dengan merujuk kepada teori Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian di atas adalah sudah tepat berdasarkan kaidah-kaidah metodologi penulisan sebagaimana mestinya.

Sedangkan teori yang sifatnya operasional, yang lebih implementatif dan sekaligus yang sifatnya aplikatif yang digunakan dalam buku ini adalah dengan memadukan antara teori yang telah dikemukakan oleh Friedrich Karl von Savigny, dengan teori Mochtar Kusumaatmadja. Konstruksi pemikiran, pendapat dan teori Friedrich Karl von Savigny telah me-negaskan bahwa suatu produk peraturan dan perundang-undangan tentunya tidak terkecuali terhadap semua produk peraturan dan perundang-undangan di bidang konsolidasi tanah tersebut termasuk yang digunakan oleh pemerintah Kota Batam, agar dalam pelaksanaannya dapat terwujud rasa kebahagiaan, keadilan, kemakmuran dan kepastian hukum bagi masya-rakatnya, haruslah dilaksanakan oleh pemerintah dengan merujuk dan wajib menyesuaikan sesuai dengan jiwa rakyat (*volkgeist*). Dalam pada itu, Mochtar Kusumaatmadja dalam teorinya mengemukakan pokok pikirannya dalam memberi- kan analisis tentang fungsi hukum. Ditegaskan oleh Mochtar Kusumaatmadja hukum itu

adalah sebagai sarana pem- baharuan bagi masyarakatnya.<sup>20)</sup> Konstruksi teori Mochtar Kusumaatmadja itu dilandaskan kepada dua hal yang sifat- nya sangat paradigmatis.

*Pertama*, bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang mutlak perlu.

*Kedua*, bahwa hukum dalam arti kaidah peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Menelisis terhadap teori perpaduan antara teori yang dikemukakan oleh Friedrich Karl von Savigny dengan Mochtar Kusumaatmadja sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian diatas, dan sekaligus dengan menghubungkannya atas permasalahan yang dibentangkan dalam buku ini, maka menurut hemat peneliti penggunaan teori yang sifatnya aplikatif dengan bersandarkan kepada teori yang dikemukakan oleh Friedrich Karl von Savigny dan Mochtar Kusumaatmadja adalah sudah tepat, karena pelaksanaan konsolidasi tanah yang saat ini terdapat di Kota Batam dan untuk selanjutnya kegiatan konsolidasi tanah itu akan dilaksanakan, pelaksanaannya dimulai dari daerah pinggiran kota dari titik desa/kelurahan yang berdekatan dengan pusat perkotaan dan/atau peme-rintahan. Pelaksanaan konsolidasi tanah dengan cara seperti ini, sudah tentu sesuai dengan penerapan *grand theory, middle theory dan applied theory* yang digunakan sebagai pisau analisis dalam buku ini.

#### ***e. Tujuan Konsolidasi Tanah dalam Konteks Pendaftaran Tanah di Kota Batam***

Sebagaimana ditegaskan dalam amanat Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia No- mor 4 Tahun 1991, tentang konsolidasi tanah, bahwa telah ditegaskan

---

<sup>20)</sup> H. Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Op.cit.*, hlm. 79-80.

secara konkret dan nyata tujuan utama atas dilaksanakannya konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut adalah semata-mata untuk kepen-tingan pembangunan, upaya meningkatkan kualitas lingkungan dan sekaligus pemeliharaan sumber daya alam. Atas tujuan konsolidasi tanah sebagaimana dimaksudkan di atas pada intinya beberapa prinsip yang terkandung dalam tujuan konsolidasi tanah khususnya yang dilaksanakan di Kota Batam dapat diuraikan sebagai berikut:

**Pertama**, bahwa atas dilaksanakannya konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut, pada dasarnya semata-mata dan sesungguhnya hasil akhir yang akan diperoleh adalah untuk kepentingan pembangunan. Kata untuk kepentingan pemba-ngunan ini harus diberi makna dalam spektrum yang luas dan komprehensif, artinya bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut penafsiran puncaknya adalah untuk menciptakan terwujudnya peningkatan kesejahteraan masya-rakat di Kota Batam.

**Kedua**, bahwa tujuan berikutnya atas dilaksanakannya konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut, salah satu tujuan akhirnya adalah dalam upaya meningkatkan kualitas ling-kungan. Dalam hal ini dimaksudkan adanya upaya yang terus-menerus dan berkelanjutan yang harus dilakukan oleh pemerintah Kota Batam dan seluruh *stake holdres* lainnya di Kota Batam agar mempunyai kemauan dan tindakan konkret dan nyata secara bersama-sama dalam hal melakukan gerakan dan tindakan yang fokus guna meningkatkan kualitas lingkungan di Kota Batam. Hal ini perlu dilakukan karena posisi Kota Batam sangatlah rawan dari pencemaran karena jaraknya sangat berdekatan dengan negara jiran tetangga yaitu Singapura dan Malaysia.

**Ketiga**, bahwa atas hasil pelaksanaan konsolidasi tanah yang dilakukan di Kota Batam dimaksud, salah satu hasil akhirnya adalah dalam upaya pemeliharaan sumber daya alam. Hal ini dimaksudkan bukan hanya sumber daya alam tertentu saja yang

harus dipelihara di Kota Batam, tetapi sumber daya alam yang wajib dipelihara itu sifatnya menyeluruh yaitu dari semua potensi sumber daya lainnya yang ada dan terdapat di Kota Batam. Hal ini sangat perlu dilakukan karena sumber daya alam dan sumber daya lainnya itu adalah sebagian besar merupakan sumber daya alam yang tidak mudah untuk di-perbaharukan, dan memerlukan waktu yang lama. Karena itu, terhadap sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang ada di Kota Batam untuk memenuhi kebutuhan generasi yang akan datang maka kepada semua *stake holdres* di Kota Batam wajib untuk menjaga dan sekaligus memeliharanya.

### **3. Konsolidasi Tanah dalam Perspektif Penataan Ruang**

Pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, khususnya dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, sesungguhnya mempunyai keterkaitan yang erat dan signifikan dengan keberadaan Peraturan Daerah (PERDA) Tentang Penataan Ruang. Untuk itu, dalam bagian berikut ini akan diuraikan beberapa norma penting yang diamanatkan dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

#### ***a. Pentingnya Penataan Ruang dalam Konteks Konsolidasi Tanah***

Dalam pendekatan paradigmatik yang sifatnya filosofis, sebagaimana termaktub dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, telah ditegaskan bahwa ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan Negara Kepulauan berciri Nu-santara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdayaguna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan

konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada sisi lain, ditegaskan bahwa sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi nasional, internasional me-nuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demo-krasi, kepastian hukum, dan keadilan dalam rangka penye-lenggaraan penataan ruang yang baik sesuai dengan landasan idiil Pancasila. Dan sejalan dengan ini ditegaskan pula bahwa untuk memperkuat Ketahanan Nasional berdasarkan Wawasan Nusantara dan berkaitan dengan kebijakan Otonomi Daerah yang memberikan kewenangan semakin besar kepada Peme-rintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, ke-wenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah, dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan antar daerah.

Lebih lanjut ditegaskan pula bahwa keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif, dan parsitipatif agar terwujud ruang yang aman, nyaman, pro-duktif, dan berkelanjutan. Pada bagian ini, ditegaskan pula bahwa secara geografis Negara Kesatuan Republik Indonesia berupa pada kawasan rawan bencana sehingga diperlukan penataan ruang yang berbasis mitigasi bencana sebagai upaya meningkatkan keselamatan dan kenyamanan kehidupan dan penghidupan.

Mengenai penataan ruang yang diatur menurut Undang-Undang ini adalah merupakan pembaharuan sekaligus penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan pengaturan penataan ruang, pada sisi lain pengaturan penataan ruang menurut Undang-Undang yang baru ini sekaligus menyesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan dalam era Otonomi Daerah.

Menyimak dari beberapa prinsip yang ditegaskan dalam Undang-Undang penataan ruang sebagaimana dimaksud, menurut pendapat peneliti bahwa penggunaan *Grand theory* (John Austin dan H.L.A. Hart), *Middle Theory* (Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich) dan *Applied Theory* (Friedrich Karl von Savigny, dengan teori Mochtar Kusumaatmadja) yang digunakan sebagai pisau analisis dalam buku ini dinilai sudah tepat, karena tujuan akhir dari dilakukannya penataan ruang yang di dalamnya sekaligus terjadi konsolidasi tanah adalah untuk mewujudkan negara kesejahteraan dan demi membahagiakan bagi seluruh lapisan warga negara dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang lebih khusus lagi demi kebahagiaan masyarakat di Kota Batam.

#### **b. Pengertian Penataan Ruang**

Berdasarkan hal-hal yang sifatnya fundamental sebagaimana telah dijelaskan dalam konsiderans menimbang Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut, pada bagian berikut di bawah ini akan diuraikan beberapa pengertian yang bersintuhan dengan penataan ruang yaitu sebagai berikut:

- a. Pengertian ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara termasuk ruang dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.
- b. Yang dimaksud dengan tata ruang wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan pola ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

- c. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian peman-faatan ruang. Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelak-sanaan, dan pengawasan penataan ruang.

Berdasarkan rumusan dan konstruksi pengertian mengenai tata ruang sebagaimana yang dimaksudkan di atas, maka dalam pendekatan praktis operasional terutama dalam implementasi kegiatan konsolidasi tanah khususnya di Kota Batam dalam konteks pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, bahwa keberadaan pengaturan tata ruang itu adalah merupakan salah satu landasan hukum yang penting dan strategis dalam konteks konsolidasi tanah di Kota Batam. Oleh karena itu, Peraturan Daerah (PERDA) yang ditetapkan antara Pemerintah Kota Batam dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam mengenai penataan ruang Kota Batam ini harus segera dibuat dan diterbitkan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam dan jika sudah ada harus disesuaikan dengan paradigma Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut.

#### ***c. Asas dan Tujuan Penataan Ruang***

Berikut ini akan diuraikan mengenai asas dan tujuan penataan ruang. Asas penataan ruang adalah diselenggarakan berdasarkan asas: keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keber-hasilgunaan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; pelin-dungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas.

Sedangkan penyelenggaraan penataan ruang pada intinya bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Buatan dengan memerhatikan Sumber Daya Manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Berdasarkan konstruksi norma tujuan penataan ruang sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang ini, saat ini pemerintah Kota Batam telah menerbitkan Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2011-2031, yang telah menyesuaikan dengan paradigma yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

***d. Kondisi Penataan Ruang di Kota Batam dalam Perspektif Konsolidasi Tanah***

Menelisis kepada beberapa hal yang sangat mendasar dari semua norma penting yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang tersebut, maka dalam bagian ini akan dijelaskan sedemikian rupa bagaimana kondisi pengaturan mengenai penataan ruang di Kota Batam terutama dalam perspektif pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam?

Berdasarkan hasil verifikasi penulis di lapangan, bahwa kondisi saat ini di Kota Batam khususnya pengaturan hukum mengenai Penataan Ruang telah dibuat dan ditetapkan oleh Pemerintah Kota Batam bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam bentuk Peraturan Daerah (PERDA) sebagaimana termaktub dalam PERDA Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2011-2031.

Merujuk kepada ketentuan pengaturan hukum tentang tata ruang di Kota Batam sebagaimana dimaksudkan di atas, peneliti memberikan konklusi sebagai berikut:

*Pertama*, bahwa PERDA mengenai penataan ruang di Kota Batam berdasarkan telaahan memang telah diterbitkan. Menelisik di dalam konsideran PERDA Tata Ruang Kota Batam dimaksud terutama dalam konsiderans huruf b bahwa proses pembentukan PERDA tata ruang Kota Batam tersebut telah disusun berdasarkan paradigma yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

*Kedua*, bahwa dalam melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya untuk waktu kedepan proses pelaksanaannya akan lebih mudah dan cepat. Sejalan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam ini tentunya sekaligus dapat dilaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam. Upaya pemerintah Kota Batam sudah menuntaskan dan menerbitkan Peraturan Daerah (PERDA) tentang penataan ruang di Kota Batam sangat patut untuk mendapatkan apresiasi, meskipun berdasarkan perintah Pasal 78 ayat (4) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, bahwa kepada pemerintah Kabupaten/Kota paling lambat 3 Tahun sejak di undangkannya undang-undang mengenai penataan ruang dimaksud, harus telah menyelesaikan pembentukan Peraturan Daerah mengenai tata ruang untuk di masing-masing daerah Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Dengan memerhatikan keadaan sebagaimana dimaksudkan di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah untuk daerah Kota Batam khususnya pada waktu yang akan datang yang sistem dan cara pelaksanaannya sebagaimana ditegaskan di atas adalah dimulai dari desa/ kelurahan pinggiran kota, akan lebih mudah dilaksanakan karena pengaturan hukum mengenai penataan ruang di Kota Batam telah diterbitkan berdasarkan paradigma Undang-Undang penataan ruang yang

baru, yaitu sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dan mengenai PERDA Penataan Ruang yang telah diterbitkan oleh Kota Batam tersebut adalah sebagaimana termaktub dalam Peraturan Daerah (PERDA) Kota Batam Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2011-2031.

Dalam perspektif sistem pemerintahan yang menge-depankan prinsip-prinsip demokratisasi, sesungguhnya Perda dimaksud dalam teori Hukum Tata Negara adalah merupakan produk politis. Artinya dalam proses pembentukannya (*law making process*) bahwa keberadaan suatu produk Perda dimaksud harus mewujudkan terhadap penguatan prinsip kedaulatan rakyat, karena secara sistematis prosesnya dibentuk melalui lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, yang secara eksplisit dalam proses pembentukannya harus diproses bersama antar pihak Eksekutif dengan pihak Legislatif yaitu para wakil rakyat yang dipilih melalui proses dan mekanisme pemilihan umum khususnya untuk para wakil rakyat, baik itu untuk Pemerintah Pusat dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD-Provinsi), maupun untuk daerah Kabupaten/Kota dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD-Kabupaten/Kota).

Karena Peraturan Daerah dimaksud adalah merupakan presentasi atas keputusan dan kehendak rakyat, maka dalam tataran hukum positif keberadaan suatu Peraturan Daerah tersebut, khususnya dalam hal Peraturan Daerah Pemerintah Kota Batam, khusus mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam sebagaimana dimaksudkan di atas, maka menurut hemat penulis terutama dalam hal implementasinya semua pihak wajib mematuhi dalam melaksanakan segala substansi dan ketentuan yang sudah diputuskan di dalam Perda tersebut. Terkait dengan hal ini, maka dalam konteks kewajiban untuk melaksanakan segala

ketentuan yang termaktub di dalam Perda tersebut pihak yang wajib mematuhi adalah pihak Badan Pengusahaan (BP) Batam terutama dalam melaksanakan kebijakan untuk mengatur peruntukan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan (HPL) yang dikuasainya, yang pada intinya kebijakan tata pengaturan dan peruntukannya wajib disesuaikan dengan perintah sebagaimana yang telah di-amanatkan dalam Peraturan Daerah Kota Batam khusus mengenai pengaturan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam sebagaimana yang dimaksudkan.

Sejalan dengan penjelasan pada bagian di atas, dan diintegrasikan dengan keterangan yang diperoleh penulis di lapangan, bahwa selama ini acap sekali terjadi ketidak sesuaian dalam penerapan kebijakan pengaturan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kota Batam, yaitu antara rencana peruntukan hak atas tanah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Batam dengan pihak Badan Pengusahaan (BP) Batam pada intinya di lapangan perihal penerapan tata peruntukan hak atas tanah tersebut terjadi ketidak sesuaian. Atas terjadinya kondisi seperti ini, secara empiris di lapangan akan memunculkan keadaan kekisruhan bahkan dapat menimbulkan polemik secara hukum, karena sekali lagi secarnya di lapangan peruntukan hak atas tanah dimaksud terjadi tumpang tindih. Dalam pada itu jika embrional permasalahan ini dibiarkan dan tidak segera dicarikan jalan solusi dan penyelesaiannya, sekaligus hal ini akan menimbulkan ketidak pastian hukum. Situasi dan keadaan ini tentu bagi Kota Batam dalam konteks pelaksanaan *Free Trade Zone (FTZ)* akan menimbulkan guncangan bagi kalangan investor dan hal ini secara mutatis dan mutandis akan menimbulkan dampak yang massif termasuk akan memberikan pengaruh yang serba negatif, satu diantaranya akan menimbulkan munculnya pengangguran.





## **Implementasi Pendaftaran Tanah Secara Khusus di Kota Batam dalam Perspektif *FTZ (Free Trade Zone)***

---

---

### **A. IMPLEMENTASI PENDAFTARAN TANAH SECARA KHUSUS DI KOTA BATAM**

#### **1. Tindakan Konkret Pendaftaran Tanah**

Sesungguhnya mengenai implementasi terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)*, terhadap beberapa hal penting telah diuraikan oleh peneliti yang merupakan hasil buku ini mulai dari bab-bab sebelumnya. Untuk selanjutnya, pada bab ini akan diuraikan lebih lanjut mengenai tindakan implementasi dan solusi dari dua permasalahan yang telah dibentangkan dalam buku ini terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut.

Penggunaan *grand theory* (Jeremy Bentham), *middle theory* (W. Friedmann) dan *applied theory* (Friedrich Karl von Savigny) telah sedemikian rupa digunakan oleh peneliti sebagai acuan pisau analisis untuk menguraikan permasalahan dalam buku ini. Demikian halnya, dalam bab ini penggunaan teori-teori dimaksud juga akan dijadikan rujukan khusus untuk melakukan analisis dari permasalahan tersebut di atas, yang akan diuraikan lebih lanjut dalam bab ini.

Dari hasil studi penulis di lapangan dan merujuk atas hasil analisis pada bab-bab sebelumnya, maka dalam bab ini khusus dalam hal menguraikan dan melakukan analisis terkait dengan

tindakan solusi mengenai pendaftaran tanah di Kota Batam secara garis besar substansi yang akan lebih lanjut dijelaskan dalam bab ini yaitu sebagaimana termaktub pada bagian di bawah ini, yang meliputi implementasi dan solusi pendaftaran tanah di Kota Batam secara internal dan eksternal serta adanya dukungan dari pihak Lembaga Swadaya Masyarakat.

***a. Implementasi dan Solusi Pendaftaran Tanah di Kota Batam Secara Internal***

Uraian mengenai implementasi dan tindakan solusi yang berkaitan dengan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam konteks pemberlakuan atas penetapan kebijakan Kota Batam sebagai salah satu kawasan *FTZ (Free Trade Zone)*, sesungguhnya jika ditelisik dari sudut pandang internal, bahwa semua pihak yang diharuskan untuk melakukan tindakan yang sifatnya solutif atas pe-laksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam itu, gerakannya secara teknis haruslah simultan, terpadu dalam suatu tindakan teknis di lapangan untuk mencarikan jalan penyelesaian guna melakukan percepatan dan meningkatkan frekuensi pendaftaran tanah di Kota Batam.

Tindakan teknis yang dimaksudkan dari semua pihak itu adalah dengan mengedepankan jiwa karsa kebersamaan yang tinggi untuk melaksanakan koordinasi yang terintegrasi diantara semua pihak dan instansi yang terlibat secara teknis di lapangan dalam konteks melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam sebagaimana dimaksud. Kata koordinasi ini tidaklah semudah mengutarakannya, tetapi lebih dari itu kata koordinasi tersebut harus diwujudkan secara nyata di lapangan. Tindakan koor-dinasi yang terintegrasi terutama dalam konteks pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah yang lebih khusus lagi Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ* adalah wajib untuk dilaksanakan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik kepada seluruh masyarakat di Kota

Batam, dalam hal ini secara khusus untuk melaksanakan pekerjaan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Selain daripada itu tindakan penting lainnya yang harus dilakukan antara semua pihak yaitu Pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam harus mampu bertindak arif dan bijaksana dalam hal melaksanakan segala kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui berbagai Peraturan Perundang-Undangan yang telah ditetapkan untuk itu. Dari hasil verifikasi di lapangan sikap arif dan bijaksana ini dari berbagai pihak yang disebutkan di atas dalam konteks melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif Kota Batam sebagai salah satu kawasan *FTZ*, belum menunjukkan kepada tindakan yang konkret untuk menemukan bentuk tindakan memberikan jalan penyelesaian yang diharapkan masyarakat Kota Batam dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah dimaksud.

Oleh karena itu, dalam spektrum yang sifatnya lebih internal pada bagian di bawah ini akan diuraikan tindakan yang konstruktif harus dilakukan oleh semua pihak yaitu pihak pemerintah Kota Batam, BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam dalam upaya melayani kepentingan masyarakat di Kota Batam utamanya guna melaksanakan suatu pekerjaan yang komprehensif mengenai pelaksanaan dan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam.

#### ***b. Tindakan Pemerintah Kota Batam***

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Kepala Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagai Kepala Pemerintahan yang tertinggi di daerah Kabupaten/Kota dimaksud yang mempunyai hak dan kewenangan untuk mengatur, dan mengurus rumah tangganya sendiri dan melayani seluruh kepentingan masyarakat di daerahnya. Prinsip ini adalah merupakan paradigma baru yang digestikan dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah.

Beranjak dari prinsip Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud, tentu dalam konteks pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam sesungguhnya Walikota Batam memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai koordinator pelaksana teknis dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)*.

Agar lebih mengarah kepada tindakan yang lebih aplikatif untuk langsung bisa dioperasionalkan dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam maka pada bagian di bawah ini akan diuraikan beberapa tindakan penting yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Batam yaitu sebagai berikut:

#### 1) *Penggantian PERDA Penataan Ruang Kota Batam*

Berdasarkan hasil studi lapangan dalam buku ini, bahwa khusus terkait dengan pengaturan tentang penataan ruang di Kota Batam, sampai saat ini masih berpedoman kepada peraturan yang lama, yaitu sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014. Disebutkan bahwa PERDA Tata Ruang Kota Batam tersebut masih produk lama, penjelasannya adalah bahwa pengaturan tentang tata ruang di Kota Batam itu diterbitkan sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dengan demikian, sekaligus dapat disimpulkan bahwa substansi yang diatur mengenai tata ruang di Kota Batam tersebut masih belum sesuai dengan paradigma tentang penataan ruang sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang sebagaimana dimaksud, dan mengenai paradigma baru penataan ruang ini telah dijelaskan pada Bab sebelumnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas sudah sepatutnya pihak pemerintah Kota Batam untuk segera melakukan proses pembentukan PERDA baru yang mengatur tentang penataan ruang di Kota Batam atas dasar perintah dan bersumber dari segala

ketentuan yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang tersebut. Dan sejalan dengan ini pihak biro hukum dan pemerintahan Kota Batam segera melakukan diseminasi dalam rangka pembuatan Naskah Akademi (NA) atas RANPERDA (Ran-cangan Peraturan Daerah) yang baru mengenai penataan ruang di Kota Batam.

Sejalan dengan hal yang disebutkan di atas, biro hukum dan Pemerintahan Kota Batam segera melakukan koordinasi dengan BALEGDA (Badan Legislasi Daerah) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam untuk me-masukkan RANPERDA mengenai penataan ruang Kota Batam yang baru itu kedalam daftar PROLEGDA (Program Legislasi Daerah). Karena PERDA mengenai penataan ruang Kota Batam yang baru ini kebutuhannya sangat mendesak terutama dalam konteks untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam, maka pihak pemerintah Kota Batam harus memberikan per-timbangan khusus kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam untuk dijadikan PROLEGDA yang prioritas, agar proses pembahasan dan pengambilan keputusan dalam sidang paripurna DPRD Kota Batam guna menetapkan RANPERDA penataan ruang Kota Batam itu menjadi PERDA.

## *2) Peraturan Daerah Tentang Pembagian Kewenangan, Tugas Pokok dan Fungsi*

Unjuk kerja dan/atau tindakan lain yang harus segera dilakukan oleh Pemerintah Kota Batam, terutama dalam melakukan upaya percepatan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif FTZ, adalah segera menetapkan Peraturan Daerah Kota Batam minge-nai pembagian ke-wenangan, tugas pokok dan fungsi yang melibatkan pihak BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam. Pengaturan hukum mengenai hal ini secara hukum positif memang harus ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Dengan status peraturan daerah ini akan mampu

secara hukum mengikat publik khususnya masyarakat di Kota Batam untuk mematuhi seluruh substansi yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah dimaksud.

Dalam pada itu, keberadaan dan status Peraturan Daerah yang mengatur tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi antara pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam secara operasional memang sangat dibutuhkan. Keadaan di lapangan menunjukkan karena tidak adanya pengaturan yang jelas antara tiga pihak yang memegang peranan penting untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam, keadaan dimaksud menjadi salah satu faktor penyebab terkendalanya pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam. Keadaan yang terjadi di lapangan masing-masing pihak bertahan dengan argumentasinya sendiri-sendiri, yang berlandaskan dari Peraturan dan perundang-undangan yang dipegangnya, dan sekaligus dengan menafsirkan peraturan itu dengan sikap yang tidak arif dan bijaksana dan/atau menafsirkan secara berlebihan, maka hal ini semua program yang sudah direncanakan terkait dengan pendaftaran tanah itu menjadi terbengkalai dan tidak dilaksanakan. Oleh karena itu, dengan pertimbangan keadaan seperti di atas, kebutuhan peraturan daerah yang mengatur tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi tersebut adalah merupakan suatu keharusan.

Dalam pendekatan yang lebih operasional substansi yang diatur dalam Peraturan Daerah (PERDA) yang mengatur mengenai pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi antara Pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Pertanahan terutama dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di kota Batam, secara terperinci dapat diatur hal-hal sebagai berikut:

**Pertama**, dari sisi Pemerintah Kota Batam, harus diatur dan ditegaskan substansi mengenai mapping dan inventarisasi hak-hak atas tanah dengan status Hak Penge-lolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah Kota Batam, ditegaskan pengaturan dan

pendataan mengenai kewajiban pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), ditetapkan dalam suatu daftar yang lebih rinci mengenai dimana letaknya masing-masing hak atas tanah dengan status hak pengelolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah Kota Batam tersebut, dengan menjelaskan secara akurat tentang data mengenai luas tanah, alamat lengkap lokasi tanah dengan menerangkan Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Kelurahan dan Keca-matan, serta menjelaskan segala aktiva dan/atau bangunan yang ada dan terdapat di atas hak tanah dimaksud.

*Kedua*, dari sisi pihak BP (Badan Pengusahaan) Batam harus ditegaskan secara rinci dalam substansi Peraturan Daerah dimaksud yaitu mengenai hal-hal yang merupakan kewenangan, tugas pokok dan fungsinya. Satu diantara substansi yang perlu ditetapkan dalam Peraturan Daerah dimaksud adalah BP Batam harus menyiapkan data yang rinci mengenai hak atas tanah dengan status hak pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam (dahulu Otorita Batam). Dalam data ini harus dijelaskan secara terperinci mengenai jumlah satuan bidang tanah, lokasi lengkap dimana hak atas tanah tersebut berada, nama-nama pemegang hak terhadap bagian tanah yang telah dikuasai atau dimiliki oleh pihak-pihak tertentu, data mengenai jangka waktu berlaku dan berakhirnya hak pengelolaan, data mengenai pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), dan data teknis lainnya yang diperlukan.

Pada sisi lain harus dilakukan harmonisasi khususnya tentang pembagian kewenangan terhadap pengusahaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan ini, yaitu antara pihak pemerintah Kota Batam dengan BP Batam karena berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Pasal 4 ayat (1), telah ditegaskan bahwa semua hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang berada di kawasan *FTZ* Kota Batam kewenangan itu sepenuhnya diserahkan kepada BP Batam.

Untuk menetapkan pengaturan mengenai substansi di atas, menurut hemat peneliti memang tidak semudah mengucapkannya,

karena substansi dimaksud di lapangan secara faktual merupakan substansi yang strategis dan penting bagi kedua belah pihak. Dan meskipun pihak BP Batam mempunyai sandaran hukum dalam hal diberikannya ke-wenangan untuk mengatur secara penuh terhadap hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan baik itu yang terdaftar atas nama Pemerintah Kota Batam maupun BP Batam sendiri, hal dimaksud merupakan kewenangan pihak BP Batam, selama ini kewenangan yang dimiliki BP Batam tersebut masih mendapatkan *resistance* (perlawanan) dari Pemerintah Kota Batam yang juga memiliki sandaran hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Atas keadaan ini secara faktual di lapangan merupakan salah satu faktor penghambat dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam.

### 3) *Alokasi Anggaran dalam APBD untuk Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah*

Pada bab sebelumnya telah dijelaskan sedemikian rupa, bahwa dalam upaya mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif FTZ, memang sepatutnya pemerintah Kota Batam mengalokasikan anggaran untuk kegiatan pendaftaran tanah itu dalam APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) pemerintah Kota Batam. Hal ini secara hukum positif adalah memang dibenarkan. Hal mana telah ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yang merupakan dasar hukum dalam praktis operasional mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Dalam Pasal 19 ini, dapat disimpulkan bahwa pemerintah/negara secara terus menerus berkewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Alokasi anggaran yang akan disediakan oleh APBD Kota Batam mengenai biaya pendaftaran tanah di Kota Batam sebagaimana dimaksudkan di atas, terutama dalam hal penggunaannya harus hati-hati, akurat dan tepat sasaran. Artinya dana APBD Pemerintah Kota Batam tersebut dalam hal

penggunaannya hanya diwajibkan untuk pendaftaran tanah secara Sistematis. Peruntukannya secara faktual adalah di-arahkan kepada masyarakat yang ekonominya kurang mampu. Dan hal ini telah ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (4) UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yaitu bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya pendaftaran tanah tersebut.

a. Percepatan Penerbitan SPT-PBB oleh Dispenda Kota Batam

Pada bagian sebelumnya telah diuraikan salah satu faktor kendala dalam hal percepatan pelaksanaan pendaftaran di Kota Batam, adalah diakibatkan permasalahan SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang-Pajak Bumi dan Bangunan) dan kewajiban pembayaran BPHT (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) yang mengalami peningkatan biaya yang harus dibayar oleh masyarakat, terutama dalam melengkapi per-syaratan terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Kenaikan tarif SPT-PBB dan BPHTB sebagaimana dimaksud sangat terasa sekali memberatkan bagi rakyat yang akan mengajukan permohonan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanahnya, terutama setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan ketentuan yang diamanatkan dalam Undang-Undang ini bahwa seluruh proses dan kegiatan mengenai SPT-PBB dan BPHT dimaksud saat ini semua urusannya sepenuhnya sudah ditangani dan dikerjakan oleh Dispenda Kota Batam. Dahulu untuk pekerjaan ini masih ditangani oleh Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kota Batam.

b. Tindakan BP (Badan Pengusahaan) Batam

Mengenai tindakan apa yang harus dilakukan oleh BP Batam dalam hal pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif *FTZ*, hal dimaksud telah dijelaskan pada Bab-Bab sebelumnya. Pada bagian ini akan dijelaskan kembali beberapa bagian yang penting yang harus dilakukan oleh BP

Batam terkait dengan pendaftaran tanah di Kota Batam, yang uraiannya akan difokuskan kepada hal-hal yang sifatnya lebih teknis operasional.

Ada beberapa tindakan teknis operasional yang harus dilakukan oleh BP Batam terkait dengan percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam sebagaimana lebih lanjut diuraikan dibawah ini.

1) Peraturan Tentang Pembagian Kewenangan Tugas Pokok dan Fungsi

Pihak BP Batam dalam hal membuat peraturan tentang pembagian kewenangan tugas pokok dan fungsi terutama yang menyangkut dengan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam (dahulu Otorita Batam), tentu dalam merumuskan norma-norma hukum yang akan diatur dalam peraturan dimaksud harus berlandaskan dari segala ketentuan yang telah diatur dan ditetapkan baik itu di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007, maupun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007.

Beberapa norma hukum yang akan dikonstruksikan dalam peraturan ini, agar tidak terjadi benturan dalam pelaksanaannya, maka BP Batam harus melakukan langkah yang proaktif untuk melaksanakan koordinasi yang sifatnya lebih teknis dengan pemerintah Kota Batam, agar peraturan yang akan dibuat itu bisa sejalan dan harmonis dengan Peraturan Daerah yang akan ditetapkan oleh Pemerintah Kota Batam menyangkut substansi yang sama.

Jika dari hasil koordinasi tersebut diperoleh kesepakatan antara BP Batam dengan Pemerintah Kota Batam bahwa semua substansi norma yang sudah ditetapkan di internal BP Batam tersebut sudah bisa dimasukkan menjadi satu dalam norma/Pasal pada Peraturan Daerah yang akan ditetapkan Pemerintah Kota Batam, hal ini adalah yang lebih baik. Apabila ini dapat diwujudkan maka salah satu permasalahan fundamental yang

menjadi faktor penghambat dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam akan dapat teratasi.

## 2) Penetapan Tentang Sistem dan Prosedur Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah

Acuan tentang sistem dan prosedur khususnya mengenai pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif *FTZ*, dalam hal ini pihak BP Batam harus ikut memikirkan tentang harapan dan keinginan rakyat Kota Batam dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut. Di lapangan menunjukkan tanggapan yang kurang positif dari masyarakat kepada BP Batam, karena dalam hal pengurusan pendaftaran tanah di Kota Batam masyarakat Kota Batam diberikan beban tambahan untuk melengkapi surat izin dan rekomendasi dari BP Kawasan terkait dengan hak atas tanah milik rakyat yang akan diajukan permohonan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanahnya, dan hal ini rakyat merasa dibebani dengan berbagai persyaratan yang harus dilengkapi, ketika izin rekomendasi dari BP Batam tersebut akan diperoleh.

Pada sisi lain, yang lebih membuat rakyat Kota Batam merasa adanya ketertutupan komunikasi, adalah kurangnya informasi dan keterbukaan dari BP Batam yang memberitahukan dari awal bahwa hak atas tanah yang ditempati oleh masyarakat Kota Batam ternyata ditetapkan sebagai kawasan BP Batam. Keadaan ini bagi rakyat Kota Batam akan membuat dampak kesulitan di sisi lain ketika rakyat ingin mengurus izin-izin lainnya diluar urusan pendaftaran tanah atas tanah yang sudah turun temurun di tempat serta dimiliki hak atas tanahnya oleh masyarakat.

Diharapkan jika telah diterbitkannya penetapan sistem dan prosedur oleh BP Batam terkait dengan alur proses mengenai pendaftaran tanah di Kota Batam maka dokumen ini juga sekaligus akan menjadi rujukan secara teknis di lapangan oleh Kantor Pertanahan Kota Batam, yang secara administratif yuridis dan teknis adalah sebagai instansi/lembaga Negara satu-satunya yang berkewenangan untuk memproses dan melaksanakan

kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam dan penerbitan sertifikat (Tanda Bukti Hak) terhadap hak atas tanah yang telah dilakukan pendaftaran haknya.

### 3). Mengusahakan Dana Bersumber dari APBN untuk Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah

Pada bagian sebelumnya telah diuraikan, bahwa salah satu kendala dan sekaligus menghambat pendaftaran tanah di Kota Batam adalah minimnya dana yang tersedia di Kantor Per-tanahan Kota Batam yang bersumber dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Menyikapi keadaan seperti ini sesungguhnya ada beberapa upaya lain yang bisa ditempuh, guna memenuhi ketersediaan anggaran dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam hal ini Pemerintah Kota Batam, BP Kawasan dan Kantor Pertanahan Kota Batam gerakan dan tindakannya untuk mengupayakan penambahan anggaran untuk membiayai pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam haruslah sinergi dan terintegrasi. Artinya dalam konteks ini BP Batam yang secara struktural adalah dibawah kendali dan pengawasan dari Kementerian BUMN (Badan Usaha Milik Negara) Republik Indonesia di Jakarta, maka dalam hal mengupayakan anggaran untuk pendaftaran tanah di Kota Batam harus segera mengajukan usulan anggaran tersebut kepada Kementerian BUMN di Jakarta, dan atas usulan ini Kementerian BUMN akan mengusulkan ke DPR-RI melalui mitra terkait yaitu di Komisi VI DPR-RI sebagai mitra kerja Kementerian BUMN.

Dalam pelaksanaannya jika upaya untuk memperoleh tambahan anggaran dalam hal pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut yang bersumber dari APBN, maka dalam pengelolaannya anggaran dimaksud harus direalisasikan secara penuh dan nyata untuk kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam, dengan tetap melakukan koordinasi teknis kepada Kantor

Pertanahan Kota Batam sebagai instansi yang bertanggung jawab dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif *FTZ*.

#### 4) Tindakan Kantor Pertanahan Kota Batam

Sejalan dengan berbagai tindakan konkret dan operasional yang akan dilaksanakan oleh pihak Pemerintah Kota Batam dan BP Batam, pada bagian ini pihak Kantor Pertanahan Kota Batam juga harus melakukan beberapa tindakan penting secara praktis operasional, dalam hal mendorong percepatan pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Beberapa tindakan penting yang harus dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Batam dalam konteks percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam itu dapat dijelaskan sebagaimana tersebut pada bagian di bawah ini.

##### a) Menetapkan Sistem dan Prosedur Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah

Berdasarkan hasil verifikasi di lapangan, memang saat ini di Kantor Pertanahan Kota Batam telah dibuat dan ditetapkan tentang sistem dan prosedur pelayanan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Hanya saja sistem dan prosedur tentang pelayanan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, sub-stansinya masih bersifat umum. Khusus dalam hubungannya untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam konteks *FTZ*, seharusnya pihak Kantor Pertanahan Kota Batam menerbitkan sistem dan prosedur pendaftaran tanah yang lebih khusus lagi, diintegrasikan dengan kondisi faktual bahwa Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ*.

Selain sistem dan prosedur khusus mengenai pelayanan pendaftaran tanah di Kota Batam sebagaimana yang dimaksudkan di atas, dalam waktu yang bersamaan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam harus membuka akses informasi yang seluas-luasnya kepada seluruh masyarakat di Kota Batam, dan sekaligus pada

tahap awal secara proaktif pihak Kantor Per-tanahan Kota Batam turun ke lapangan dalam hal melakukan mapping dan pendataan secara fisik dari seluruh status hak atas tanah yang ada di Kota Batam. Jika hal ini sudah dilakukan, dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah pada era FTZ di Kota Batam, maka pihak Kantor Pertanahan Kota Batam harus melakukan verifikasi ulang tentang hal yang dimaksud untuk mendapatkan data yang valid.

b) Menambah Tenaga Juru Ukur dan Peralatan Pengukuran

Sebagai salah satu kendala melambatnya pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama di kaitkan dengan implementasi kebijakan FTZ di Kota Batam, selama ini pihak Kantor Pertanahan Kota Batam terbebani permasalahan yang sifatnya struktural dan permanen, yaitu kurangnya ketersediaan tenaga juru ukur yang profesional dan minimnya dukungan peralatan ukur yang berkemampuan teknologi tinggi.

Oleh karena itu, dalam upaya mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam, guna mengatasi permasalahan dimaksud pihak Kantor Pertanahan Kota Batam harus segera melakukan langkah-langkah yang konstruktif yaitu mengusul-kan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta guna menyiapkan anggaran khusus dalam hal mengatasi permasalahan dimaksud.

Terkait dengan penambahan tenaga juru ukur yang profesional, bahwa dalam waktu yang singkat sangat sulit didapatkan. Untuk mengatasi persoalan ini dan dalam upaya mempercepat untuk mendapatkan tenaga juru ukur yang profesional tersebut dan jumlahnya cukup sesuai dengan yang dibutuhkan, maka pihak Kantor Pertanahan Kota Batam dapat melakukan upaya dan terobosan lain yaitu dengan melakukan kerja sama dalam bentuk *outsourcing* dengan pihak ketiga yang mampu menyediakan tenaga juru ukur tersebut.

c) Mengusahakan Tambahan Anggaran Melalui APBN

Sejalan dengan penjelasan pada Bab sebelumnya, bahwa memang selama ini pihak Kantor Pertanahan di seluruh daerah Kabupaten/Kota yang secara struktural hubungan kerjanya adalah secara vertikal kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta, pada umumnya dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah mengalami keterbatasan anggaran untuk membiayai kegiatan operasional pendaftaran tanah dimaksud. Dari hasil pengamatan dan verifikasi di lapangan keadaan ini juga terjadi pada Kantor Pertanahan Kota Batam bahwa alokasi anggaran yang disediakan oleh Pemerintah melalui APBN terutama guna melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam sangat terbatas.

Berdasarkan keadaan sebagaimana diuraikan pada bagian di atas, maka dalam upaya mendorong terjadinya peningkatan frekuensi pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif *FTZ*, maka sudah seharusnya pihak Kantor Pertanahan untuk melakukan upaya yang konkret guna mendapatkan tambahan anggaran yang akan digunakan untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Seharusnya mulai saat ini pihak Kantor Pertanahan Kota Batam sudah membuat usulan anggaran dimaksud, dengan memberikan keterangan-keterangan yang valid terkait dengan justifikasi dan perlunya penambahan anggaran pendaftaran tanah di Kota Batam itu, yang secara hierarkis disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta. Dan Kepala BPN RI berdasarkan usulan dari Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam kemudian menyampaikan kepada Ketua Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk mendapatkan persetujuan atas usulan anggaran dimaksud.

Dalam pelaksanaannya, jika usulan tambahan anggaran untuk membiayai kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam yang bersumber dari APBN tersebut disetujui, maka dalam hal penggunaannya seluruh anggaran dimaksud harus diarahkan untuk

pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya bagi masyarakat ekonominya yang tidak mampu. Dan pelaksanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanahnya diimplementasikan secara Sistematis.

## **2. Implementasi dan Solusi Pendaftaran Tanah di Kota Batam Secara Eksternal**

Dalam bagian ini terutama terkait dengan implementasi dan solusi mengenai pendaftaran tanah di Kota Batam, akan diuraikan dari sudut eksternal. Pada bagian di atas mengenai bentuk kegiatan seperti apa yang harus dilakukan secara konkret dari semua bagian yang terlibat secara internal, semuanya itu tidak akan berarti dan bisa berhasil dilaksanakannya pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut, apabila tidak mendapat dukungan yang penuh dari semua pihak yang akan disebut pada bagian di bawah ini secara eksternal.

### ***a. Dukungan Masyarakat Kota Batam***

Peranan dan partisipasi dari seluruh masyarakat di Kota Batam dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif FTZ adalah sangat diperlukan. Memang, selama ini memang pemerintah Indonesia sangat terampil untuk membangun sesuatu pekerjaan yang sifatnya untuk kebutuhan umum, tetapi dilapangan fasilitas yang dibangun untuk kepentingan umum tersebut sering sekali dalam waktu yang cepat sudah tidak berfungsi karena tidak dilakukan pemeliharaan dan perawatan. Keadaan ini terjadi sesungguhnya adanya kealpaan dari pihak Pemerintah dan negara melibatkan peran serta aktif dan dukungan dari seluruh masyarakat terhadap seluruh fasilitas umum yang dibangun oleh Pemerintah.

Demikian juga halnya dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam, maka sejak dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap hasil-hasilnya adanya dukungan dan partisipasi dari seluruh masyarakat Kota Batam sangat dibutuhkan. Dukungan konkret yang dimaksudkan adalah pada saat dilakukannya pengukuran dan pemetaan dalam rangka

membuat surat ukur tanah dari rangkaian proses pendaftaran tanah yang harus dilakukan, maka diharapkan kepada rakyat jiran tetangga dari tanah yang sedang diproses pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah nya oleh Kantor Pertanahan Kota Batam wajib memberikan dukungan dengan pemberian tanda tangan persetujuan tanda batas jiran tetangga terhadap hak atas tanah yang dilakukan pendaftaran tersebut. Pada sisi lain dukungan konkret dan partisipasi konkret yang diberikan oleh masyarakat Kota Batam dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut, adalah pemberian keterangan dan menjadi saksi terhadap alas hak tanah terhadap tanah yang sedang dilakukan pendaftaran itu secara fisik tidak ada. Artinya dalam hal ini pihak jiran tetangga yang mengetahui asal usul dan riwayat hak atas tanah dimaksud diharapkan mampu memberikan keterangan sekaligus sebagai saksi dihadapan panitia pendaftaran tanah Kota Batam, dan lazimnya kepada pihak yang bersangkutan sebelum memberikan keterangan dan kesaksiannya akan dilakukan di bawah sumpah/janji sesuai dengan agama yang dianutnya.

***b. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam***

Berdasarkan uraian sebagaimana telah disampaikan pada bagian di atas, bahwa salah satu faktor penghambat untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam, adalah keterbatasan dan minimnya anggaran yang disediakan oleh Pemerintah Pusat melalui APBN, yang sebagai pelaksana APBN ini di lapangan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam. Karena persoalan pendaftaran tanah di Kota Batam ini adalah merupakan kewajiban pemerintah/negara, maka dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, adanya dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam sangat diperlukan dalam upaya untuk memberikan tambahan dari sumber APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kota Batam guna membiayai kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif FTZ.

Untuk percepatan proses penetapan anggaran tambahan yang bersumber dari APBD Kota Batam itu, sepatutnya para wakil rakyat DPRD Kota Batam harus secara proaktif untuk turun ke bawah merekam aspirasi dari masyarakat calon peserta atas hak tanahnya yang akan dilakukan pendaftaran. Dari hasil perekaman aspirasi ini para wakil rakyat tersebut sudah memiliki justifikasi hukum untuk dapat mempertimbangkan usulan anggaran yang bersumber dari APBD Kota Batam yang akan diusulkan oleh Pemerintah Kota Batam. Bentuk kegiatan ini sekaligus memberikan implikasi positif kepada para wakil rakyat DPRD Kota Batam dalam menjalankan fungsi kede-wanannya yaitu dibidang legislasi, budgeting dan pengawasan.

***c. Dukungan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) Asal Daerah Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov. Kepri)***

Sesungguhnya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia termasuk pendaftaran tanah di Kota Batam yang dilakukan penulisannya dalam buku ini, pada bagian awal telah diuraikan hal ini adalah merupakan bagian yang sangat fundamental dalam konteks bernegara. Bahkan, apabila di-lakukan analisis terkait dengan makna filosofis atas perintah Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini memiliki pengertian bahwa ketika pemerintah melaksanakan tugasnya dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia, termasuk di Kota Batam sejatinya dalam pendekatan paradigmatic filosofis Negara telah melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksud dan sekaligus Pemerintah/ Negara telah menunaikan/merealisasikan kedaulatan rakyat sebagai hak dasar dari rakyat dan bangsa Indonesia.

Berdasarkan uraian dimaksud, diharapkan para wakil rakyat khususnya dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) yang berasal daerah pemilihan provinsi Kepulauan Riau mempunyai kepedulian yang tinggi untuk mendorong semua pihak agar segera terlaksananya peningkatan kegiatan dalam hal pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif *FTZ*. Dukungan konkret dari DPD-RI ini sangat diperlukan, sebagai contoh DPD dapat menyuarakan aspirasi sekaligus memberikan dukungan kepada semua pihak yang mengusulkan segera dilakukannya penambahan anggaran untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam, baik itu yang bersumber dari APBD maupun dari APBN.

Hal mana sudah sesuai dengan perintah konsitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22D, yang menyebutkan: bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dan dalam pada itu ditegaskan pula, bahwa Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Lebih dari itu ditegaskan pula, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

lainnya, pelaksanaan anggaran dan pendapatan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

***a. Dukungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia***

Pada bagian sebelumnya telah diuraikan, bahwa peran dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, terutama dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, tentunya tidak terkecuali pendaftaran tanah di Kota Batam, adalah sebagai pemegang kendali utama dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses kegiatan pendaftaran tanah tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, bahwa dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah hanya Instansi/lembaga BPN yang diberikan kewenangan baik secara administratif yuridis dan teknik untuk melaksanakan seluruh rangkaian proses pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud.

Dengan mengingat sekaligus memerhatikan begitu penting dan strategisnya posisi BPN dalam hal pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah itu, maka sudah sepatutnya pihak Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta, untuk secara proaktif mengambil langkah-langkah teknis yang sifatnya operasional guna menemukan solusi dan jalan penyelesaian terhadap semua permasalahan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Batam, guna mendorong percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam konteks FTZ.

Beberapa persoalan besar yang harus segera ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta, dalam hal menanggulangi beberapa faktor kendala yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Batam untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam, adalah: persoalan yang menyangkut minimnya ketersediaan anggaran yang bersumber dari APBN untuk pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah; persoalan yang terkait dengan kurangnya tenaga juru ukur yang profesional untuk

melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah ; dan persoalan terkait dengan kurangnya alat dan peralatan pengukuran dan pemetaan yang berkemampuan teknologi tinggi, yang mana alat dan peralatan dimaksud sangat dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam.

***e. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)***

Guna melaksanakan percepatan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam konteks *FTZ*, adanya dukungan dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) di Jakarta, terutama para wakil rakyat dari berbagai Partai Politik yang daerah pemilihannya dari Provinsi Kepulauan Riau sangat mutlak diperlukan. Hal ini sangat relevan dan beralasan secara konstitusional, karena para wakil rakyat sebagaimana dimaksud wajib memperjuangkan kepentingan dan aspirasi seluruh rakyat di daerah pemilihannya. Pada sisi lain, persoalan pendaftaran tanah di Kota Batam memiliki kekhususan, tidak seperti pendaftaran tanah di daerah Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia yang pelaksanaannya akan lebih mudah dan cepat, karena tidak banyak instansi/ lembaga sturktural negara yang terlibat dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah tersebut.

Berbeda halnya di Kota Batam, bahwa dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah keadaannya sangat khusus. Kekhususannya adalah disebabkan bahwa Batam sebagai salah satu daerah *FTZ*. Oleh karena itu, dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut, pa-ling tidak ada tiga instansi/ lembaga yang harus terlibat, yaitu: pihak Pemerintah Kota Batam, pihak BP Batam, dan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam.

Dengan memepertimbangkan keadaan dan situasi di Kota Batam seperti yang disebutkan di atas, terutama dalam hal melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, maka dukungan serta peyampaian aspirasi yang dilakukan oleh para wakil rakyat anggota DPR-RI yang berasal dari daerah

pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov. Kepri), harus ikut berpartisipasi aktif memperjuangkan segala bentuk permasalahan selama ini menjadi faktor penghambat dana kendala dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam.

### **3. Dukungan dan Partisipasi dari Lembaga Swadaya Masyarakat Kota Batam**

Dalam rangka melaksanakan kebijakan publik, salah satu bentuk yang penting dilakukan adalah bagaimana pihak pembuat dan pelaksana kebijakan publik itu, dapat mengendalikan dan sekaligus memberi ruang partisipasi aktif kepada Lembaga Swadaya Masyarakat untuk memberikan kontribusi pemikiran, kemampuan sumber dayanya dan sekali-gus rasa pertanggung jawabannya, terhadap semua aspek kebijakan publik yang akan, dan/atau yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota dimana Lembaga Swadaya Masyarakat itu berada. Beranjak dari pemikiran sebagaimana dimaksudkan di atas, maka dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah di kota Batam terutama dalam konteks FTZ, maka peranan dan keterlibatan serta dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut sangatlah dibutuhkan.

Sebagai dasar pemikiran bahwa Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut harus dilibatkan secara aktif dalam konteks pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di kota Batam, memang secara konstitusional mempunyai landasan hukum positif. Halmana telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Hal ini sesungguhnya dalam pendekatan yang paradigma bahwa salah satu nilai fundamental yang dikehendaki dari Pasal 1 ayat (2) itu, adalah dalam melaksanakan pengelolaan dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia, dari tiga komponen Lembaga Negara yaitu: Eksekutif, Legislatif dan

Yudikatif wajib melaksanakan prinsip "*checks and balances*", artinya diantara ketiga lembaga negara itu harus saling mengawasi dan mengimbangi, dari semua kewenangan, tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga negara tersebut berdasarkan pemberian dan kekuasaan yang diamanatkan oleh konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan me-merhatikan kehendak dan amanat dari prinsip *checks and balances* itu, maka peranan dan dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat Kota Batam, khususnya dalam mengawasi pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam, adalah merupakan suatu keharusan, agar pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut mulai tahapan perencanaan, pelaksanaan dan penerimaan hasil-hasilnya dapat memenuhi tuntutan masyarakat kota Batam yaitu terwujudnya rasa kebahagiaan dan kesejahteraan, karena hak atas tanah yang dimilikinya telah dilindungi oleh alat bukti sertifikat (tanda bukti hak) yang kuat dan memiliki kekuatan kepastian hukum. Pada sisi lain hak tanah yang sudah memiliki sertifikat tersebut sekaligus dapat digunakan sebagai modal kerja/modal usaha dalam upaya meningkatkan pendapatan dan peningkatan kemampuan kehidupan ekonomi rumah tangganya.

## **B. IMPLEMENTASI KONSOLIDASI TANAH SECARA KHUSUS DI KOTA BATAM**

Terkait dengan implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, terhadap beberapa hal penting yang ada hubungannya dengan substansi dimaksud, sebahagian telah dijelaskan pada bab sebelumnya. Pada bab tiga buku ini, akan diuraikan lebih lanjut mengenai implementasi terhadap pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam sebagaimana dirumuskan pada bab satu dalam konstruksi perumusan masalah yang kedua.

Dalam Bab ini, mengenai penggunaan *Grand theory* (John Austin dan H.L.A. Hart), *Middle Theory* (Roscoe Pound dan

Eugen Ehrlich) dan *Applied Theory* (Friedrich Karl von Savigny dan Mochtar Kusumaatmadja) telah digunakan sedemikian rupa oleh peneliti sebagai acuan pisau analisis untuk menguraikan permasalahan dalam buku ini, demikian halnya dalam bab tiga ini penggunaan teori-teori dimaksud juga akan dijadikan rujukan khusus untuk melakukan analisis dari permasalahan kedua yang akan diuraikan lebih lanjut dalam bab ini.

Atas hasil verifikasi di lapangan dan sekaligus berpedoman atas hasil analisis pada bab-bab sebelumnya, maka dalam bab ini, secara khusus dalam hal menguraikan dan melakukan analisis terkait dengan implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam secara garis besar substansi tersebut akan lebih lanjut dijelaskan dalam bab ini yaitu sebagaimana termaktub pada bagian di bawah ini, yang meliputi implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam, baik hal itu yang dilaksanakan oleh komponen inti maupun komponen penunjang.

## **1. Implementasi Konsolidasi Tanah di Kota Batam oleh Komponen Inti**

Perihal implementasi dan sekaligus tindakan solusi yang berkaitan dengan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya dalam konteks pemberlakuan atas penetapan kebijakan Kota Batam sebagai salah satu kawasan *FTZ (Free Trade Zone)*, sesungguhnya jika ditelisik dari sudut pandang lembaga komponen inti, bahwa semua pihak yang diharuskan untuk melakukan tindakan yang sifatnya solutif atas implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam itu, gerakannya secara teknis haruslah simultan, terpadu dalam suatu tindakan teknis di lapangan untuk mencari jalan penyelesaian guna melakukan percepatan dan meningkatkan frekuensi bentuk kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Tindakan teknis yang dimaksudkan dari semua pihak dari sisi komponen inti itu, adalah dengan mengedepankan jiwa korsa kebersamaan yang tinggi untuk melaksanakan koordinasi yang terintegrasi diantara semua pihak dan instansi yang terlibat secara

teknis di lapangan dalam konteks implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam sebagaimana dimaksud.

Memang, kata koordinasi ini tidaklah semudah mengutarakannya, tetapi lebih dari itu kata koordinasi tersebut sangat sulit apabila untuk diwujudkan secara nyata di lapangan. Tindakan koordinasi yang terintegrasi terutama dalam konteks pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah yang lebih khusus lagi di Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ* adalah wajib untuk dilaksanakan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik kepada seluruh masyarakat di Kota Batam, dalam hal ini secara khusus yaitu untuk melaksanakan pekerjaan konsolidasi tanah di Kota Batam, haruslah dilaksanakan dilaksanakan dalam satu tim kerja yang harmonis dan saling mendukung diantara sesamanya.

Dalam pada itu, tindakan penting lainnya yang harus dilakukan antara semua pihak yaitu Pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam, haruslah mampu bertindak arif dan bijaksana dalam hal melaksanakan segala kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui berbagai Peraturan Perundang-undangan yang telah ditetapkan untuk itu khususnya pengaturan yang berkaitan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah.

Dari hasil pengamatan dan verifikasi di lapangan, bahwa sikap arif dan bijaksana ini dari berbagai pihak komponen inti yang disebutkan di atas dalam konteks implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif pelaksanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, dimana daerah Kota Batam ditetapkan sebagai salah satu kawasan *FTZ*, belum menunjukkan kepada tindakan yang konkret untuk menemukan bentuk tindakan serta jalan keluar yang diharapkan masyarakat Kota Batam dalam hal meningkatkan implementasi konsolidasi tanah dimaksud.

Oleh karena itu, kepada semua komponen inti, maka pada bagian di bawah ini akan diuraikan tindakan yang lebih konstruktif, beberapa tindakan implementasi penting yang harus dilakukan oleh semua pihak yaitu pihak pemerintah Kota Batam,

BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam dalam upaya melayani kepentingan masyarakat di Kota Batam utamanya guna melaksanakan suatu pekerjaan yang komprehensif mengenai pelaksanaan dan kegiatan konsolidasi tanah dalam perspektif pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam, sebagaimana lebih lanjut diterangkan pada bagian di bawah ini.

**a. Tindakan Pemerintah Kota Batam**

Merujuk kepada ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa Kepala Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagai Kepala Pemerintahan yang tertinggi di daerah Kabupaten/Kota dimaksud yang mempunyai hak dan kewenangan untuk mengatur, dan mengurus rumah tangganya sendiri dan melayani seluruh kepentingan masyarakat di daerahnya. Prinsip ini adalah merupakan paradigma baru yang ditegaskan dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah.

Berpedoman atas prinsip Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud, tentu dalam konteks pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam sesungguhnya Walikota Batam memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai koordinator pelaksana inti, dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah .

Supaya lebih mengarah kepada tindakan yang lebih aplikatif, untuk langsung dapat dioperasionalkan dalam hal implementasi kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam, maka pada bagian di bawah ini akan diuraikan beberapa tindakan penting yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota Batam yaitu sebagai berikut:

**1) Sosialisasi dan Realisasi PERDA Penataan Ruang Kota Batam**

Berdasarkan hasil verifikasi di lapangan, terkait dengan keberadaan Peraturan Daerah (PERDA) mengenai penataan ruang di Kota Batam, sampai saat ini pengaturan hukum tentang penataan ruang di Kota Batam tersebut telah dibuat dan

diterbitkan, dengan merujuk kepada paradigma yang di-amanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. PERDA mengenai tata ruang/ penataan ruang di Kota Batam sebagaimana dimaksud, adalah sebagaimana termaktub dalam PERDA Kota Batam Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2011-2031.

Kepada Pemerintah Kota Batam, terkait telah diter-bitkannya PERDA Tentang Penataan Ruang tersebut, perlu diberikan apresiasi. Sekedar data bandingan, dapat disampaikan bahwa penyusunan, pembentukan dan penerbitan PERDA mengenai tata ruang di Kabupaten/ Kota lainnya sampai saat ini sebagian besar belum terselesaikan. Pertanyaannya adalah terkait dengan keberadaan PERDA tata ruang di Kota Batam sebagaimana dimaksud apakah sudah disosialisasikan kepada seluruh lapisan masyarakat di Kota Batam atau belum? dan kemudian, jika sudah disosialisasikan, bagaimana penyusunan langkah-langkah tindak lanjut dari semua program kerja yang merujuk kepada amanat yang diperintahkan dalam PERDA mengenai tata ruang di Kota Batam tersebut.

Terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya pada titik desa/kelurahan pinggiran kota sebagai sasaran tempat berlangsungnya konsolidasi tanah, bahwa unjuk kerja dalam hal sosialisasi kepada seluruh masyarakat tentang keberadaan PERDA tata ruang dimaksud adalah merupakan hal yang penting. Hal ini dimaksudkan agar dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah yang akan dilakukan secara konkret di lapangan, diharapkan tidak terjadi hambatan yang signifikan, karena tentang hak dan kewajiban yang harus ditunaikan oleh masyarakat/rakyat sebagai peserta konsolidasi telah diketahui sebagaimana mestinya.

Demikian pula halnya kepada semua pihak yang terlibat dalam hal pelaksanaan hal konsolidasi tanah di Kota Batam yaitu dalam hal ini Pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam secara terencana dan terprogram harus

membuat jadwal realisasi untuk melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah pada titik-titik tertentu yang telah disepakati diseluruh wilayah Kota Batam. Rencana dan program atas realisasi konsolidasi tanah yang akan dilaksanakan tersebut secara simultan juga harus disosialisasikan secara utuh kepada masyarakat calon peserta konsolidasi tanah.

2) *Peraturan Daerah Tentang Pembagian Kewenangan, Tugas Pokok dan Fungsi*

Tindakan lain yang harus segera dilakukan oleh Pemerintah Kota Batam, terutama dalam melakukan upaya percepatan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, adalah segera menetapkan Peraturan Daerah Kota Batam mengenai pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang melibatkan pihak BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam. Pengaturan hukum mengenai hal ini secara hukum positif memang harus ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Dengan status peraturan daerah ini akan mampu secara hukum mengikat publik khususnya masyarakat di Kota Batam untuk mematuhi seluruh substansi yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah dimaksud.

Pada sisi lain, keberadaan dan status Peraturan Daerah yang mengatur tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi antara pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam secara operasional memang sangat dibutuhkan. Keadaan di lapangan menunjukkan karena tidak adanya pengaturan yang jelas antara tiga pihak yang memegang peranan penting untuk melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam, keadaan dimaksud menjadi salah satu faktor penyebab terkendalanya pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam. Keadaan yang terjadi di lapangan masing-masing pihak bertahan dengan argumentasinya sendiri-sendiri, yang berlandaskan dari Peraturan dan perundang-undangan yang dipegangnya, dan sekaligus dengan menafsirkan peraturan itu dengan sikap yang

tidak arif dan bijaksana dan/atau menafsirkan secara berlebihan, maka hal ini semua program yang sudah direncanakan terkait dengan konsolidasi tanah itu menjadi tersendat pelaksanaannya. Oleh karena itu, dengan pertimbangan keadaan seperti di atas, kebutuhan per-aturan daerah yang mengatur tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi tersebut adalah merupakan suatu keharusan.

Dalam pendekatan yang lebih operasional substansi yang diatur dalam Peraturan Daerah (PERDA) yang mengatur mengenai pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi antara Pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Per-tanahan terutama dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam, dapat dijelaskan sebagai berikut:

**Pertama**, dari sisi Pemerintah Kota Batam, harus diatur dan ditegaskan substansi mengenai mapping dan inventarisasi hak-hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah Kota Batam, ditegaskan pengaturan dan pendataan mengenai kewajiban pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), ditetapkan dalam suatu daftar yang lebih rinci mengenai dimana letaknya masing-masing hak atas tanah dengan status hak pengelolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah Kota Batam tersebut, dengan menjelaskan secara akurat tentang data mengenai luas tanah, alamat lengkap lokasi tanah dengan menerangkan Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Kelurahan dan Keca-matan, serta menjelaskan segala aktiva dan/atau bangunan yang ada dan terdapat di atas hak tanah dimaksud.

**Kedua**, pihak BP (Badan Pengusahaan) Batam harus ditegaskan secara terperinci dalam substansi Peraturan Daerah dimaksud yaitu mengenai hal-hal yang merupakan kewenangan, tugas pokok dan fungsinya. Satu diantara substansi yang perlu ditetapkan dalam Peraturan Daerah dimaksud adalah BP Batam harus menyiapkan data yang rinci mengenai hak atas tanah dengan

status hak pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam (dahulu Otorita Batam). Dalam data ini harus dijelaskan secara terperinci mengenai jumlah satuan bidang tanah, lokasi lengkap dimana hak atas tanah tersebut berada, nama-nama pemegang hak terhadap bagian tanah yang telah dikuasai atau dimiliki oleh pihak-pihak tertentu, data mengenai jangka waktu berlaku dan berakhirnya hak pengelolaan, data mengenai pembayaran PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), dan data teknis lainnya yang diperlukan.

Pada sisi lain, harus dilakukan harmonisasi khususnya tentang pembagian kewenangan terhadap perusahaan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan ini, yaitu antara pihak pemerintah Kota Batam dengan BP Batam karena berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Pasal 4 ayat (1), telah ditegaskan bahwa semua hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang berada di kawasan FTZ Kota Batam kewenangan itu sepenuhnya diserahkan kepada BP Batam.

Guna menetapkan pengaturan mengenai substansi di atas, menurut hemat peneliti memang tidak semudah mengucapkannya. Karena substansi dimaksud di lapangan secara faktual merupakan substansi yang strategis dan penting bagi kedua belah pihak. Dan meskipun pihak BP Batam mempunyai sandaran hukum dalam hal diberikannya kewenangan untuk mengatur secara penuh terhadap hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan baik itu yang terdaftar atas nama Pemerintah Kota Batam maupun BP Batam sendiri, hal dimaksud merupakan kewenangan pihak BP Batam, selama ini kewenangan yang dimiliki BP Batam tersebut masih mendapatkan *resistance* (perlawanan) dari Pemerintah Kota Batam yang juga memiliki sandaran hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Atas keadaan ini secara faktual di lapangan merupakan salah satu faktor penghambat dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam.

### 3) *Alokasi Anggaran dalam APBD untuk Konsolidasi Tanah*

Dalam upaya mempercepat pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, sudah sepatutnya pemerintah Kota Batam mengalokasikan anggaran untuk kegiatan konsolidasi tanah itu dalam APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) Pemerintah Kota Batam.

Hal ini secara hukum positif adalah memang dibenarkan. Hal mana telah ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, yang merupakan dasar hukum dalam praktis operasional mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah di Indonesia. Dalam Pasal 19 ini, dapat disimpulkan bahwa pemerintah/negara secara terus menerus berkewajiban untuk melaksanakan konsolidasi tanah tentunya sekaligus dikaitkan dengan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Alokasi anggaran yang akan disediakan oleh APBD Kota Batam mengenai biaya konsolidasi tanah di Kota Batam sebagaimana dimaksudkan di atas, terutama dalam hal penggunaannya harus hati-hati, akurat dan tepat sasaran. Artinya, dana APBD Pemerintah Kota Batam tersebut dalam hal penggunaannya hanya diwajibkan untuk konsolidasi tanah secara berkelanjutan. Penggunaannya, secara faktual adalah harus diarahkan kepada masyarakat yang ekonominya kurang mampu, karena memang sesungguhnya bahwa pada umumnya calon peserta konsolidasi tanah tersebut adalah berasal dari permukiman dan tempat tinggal/hunian warga masyarakat yang kumuh dan lazimnya warga masyarakatnya adalah ber-penghasilan rendah (warga masyarakat tidak mampu).

#### *4) Penerbitan SPT-PBB oleh Dispenda Kota Batam*

Pada permasalahan ketiga dalam penulisan buku ini akan diuraikan salah satu faktor kendala dalam hal percepatan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, adalah di-akibatkan permasalahan SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang-

Pajak Bumi dan Bangunan) dan kewajiban pembayaran BPHT (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) yang mengalami peningkatan biaya yang harus dibayar oleh masyarakat peserta konsolidasi tanah, terutama dalam melengkapi persyaratan terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Adapun kenaikan tarif SPT-PBB dan BPHTB sebagaimana dimaksud sangat terasa sekali memberatkan bagi rakyat yang akan mengajukan permohonan konsolidasi tanahnya, terutama setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Berdasarkan ketentuan yang diamanatkan dalam Undang-Undang ini bahwa seluruh proses dan kegiatan mengenai SPT-PBB dan BPHT dimaksud saat ini semua urusannya sepenuhnya sudah ditangani dan dikerjakan oleh Dispenda Kota Batam. Dahulu untuk pekerjaan ini masih ditangani oleh Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kota Batam.

Dahulu sebelum diberlakukannya Undang-Undang mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud, bahwa penanganan dan proses SPT-PBB tersebut sepenuhnya ditangani dan dikerjakan oleh Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kota Batam. Sedangkan sekarang sejak diberlakukannya Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut sepenuhnya ditangani oleh Dinas Pendapatan Kota Batam. Oleh karena itu, dalam konteks pelaksanaan dan implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam, diharapkan pada masa transisi ini pihak Pemerintah Kota Batam yang dalam hal ini pihak Dinas Pendapatan Kota Batam sebagai komponen inti, segera melakukan langkah-langkah percepatan untuk pemberesan dan penyelesaian penerbitan seluruh SPT-PBB terhadap seluruh hak atas tanah di Kota Batam.

#### ***b. Tindakan BP (Badan Pengusahaan) Batam***

Terkait dengan tindakan seperti apa yang harus dilakukan oleh BP Batam dalam hal pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif FTZ di Kota Batam, maka pada bagian ini akan dijelaskan kembali beberapa bagian

yang penting yang harus dilakukan oleh BP Batam terkait dengan implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam, yang uraiannya akan difokuskan kepada hal-hal yang sifatnya lebih teknis operasional.

Beberapa tindakan teknis operasional yang harus dilakukan oleh BP Batam terkait dengan percepatan implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam sebagaimana lebih lanjut diuraikan dibawah ini.

*1) Peraturan Tentang Pembagian Kewenangan Tugas Pokok dan Fungsi*

BP Batam sebagai salah satu komponen inti, diharapkan dalam hal membuat peraturan tentang pembagian kewenangan tugas pokok dan fungsi terutama yang menyangkut dengan hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam (dahulu Otorita Batam), tentu dalam merumuskan norma-norma hukum yang akan diatur dalam peraturan dimaksud harus berlandaskan dari segala ketentuan yang telah diatur dan ditetapkan baik itu di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007, maupun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007.

Beberapa norma hukum yang akan dikonstruksikan dalam peraturan ini, agar tidak terjadi benturan dalam pelaksanaannya, maka BP Batam harus melakukan langkah yang proaktif untuk melaksanakan koordinasi yang sifatnya lebih teknis dengan pemerintah Kota Batam, agar peraturan yang akan dibuat itu bisa sejalan dan harmonis dengan Peraturan Daerah yang akan ditetapkan oleh Pemerintah Kota Batam menyangkut substansi yang sama.

Jika dari hasil koordinasi tersebut diperoleh kesepakatan antara BP Batam dengan Pemerintah Kota Batam bahwa semua substansi norma yang sudah ditetapkan di internal BP Batam tersebut sudah bisa dimasukkan menjadi satu dalam normal/Pasal pada Peraturan Daerah yang akan ditetapkan Pemerintah Kota Batam, hal ini adalah yang lebih baik. Apabila ini dapat

diwujudkan maka salah satu permasalahan fundamental yang menjadi faktor penghambat dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam akan dapat teratasi.

## 2) *Penetapan Tentang Sistem dan Prosedur Konsolidasi Tanah*

Tentang sistem dan prosedur khususnya mengenai konsolidasi tanah di Kota Batam dalam perspektif FTZ, dalam hal ini pihak BP Batam harus ikut memikirkan tentang harapan dan keinginan rakyat Kota Batam dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut. Di lapangan menunjukkan tanggapan yang kurang positif dari masyarakat kepada BP Batam, karena dalam hal pengurusan konsolidasi tanah di Kota Batam masyarakat Kota Batam diberikan beban tambahan untuk melengkapi surat izin dan rekomendasi dari BP Kawasan terkait dengan hak atas tanah milik rakyat yang akan diajukan permohonan konsolidasi tanahnya, dan hal ini rakyat merasa dibebani dengan berbagai persyaratan yang harus dilengkapi, ketika izin rekomendasi dari BP Batam tersebut akan diperoleh.

Dalam pada itu, yang lebih membuat rakyat Kota Batam merasa adanya ketertutupan komunikasi, adalah kurangnya informasi dan keterbukaan dari BP Batam yang memberitahukan dari awal bahwa hak atas tanah yang ditempati oleh masyarakat Kota Batam ternyata ditetapkan sebagai kawasan BP Batam. Keadaan ini bagi rakyat Kota Batam akan membuat dampak kesulitan di sisi lain ketika rakyat ingin mengurus izin-izin lainnya diluar urusan konsolidasi tanah atas tanah yang sudah turun temurun di tempat serta dimiliki hak atas tanahnya oleh masyarakat.

Diharapkan jika telah diterbitkannya penetapan sistem dan prosedur oleh BP Batam terkait dengan alur proses mengenai konsolidasi tanah di Kota Batam maka dokumen ini juga sekaligus akan menjadi rujukan secara teknis di lapangan oleh Kantor Pertanahan Kota Batam, yang secara administratif yuridis dan teknis adalah sebagai instansi/lembaga Negara satu-satunya yang

berkewenangan untuk memproses dan melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam dan penerbitan sertifikat (tanda bukti hak) terhadap hak atas tanah yang telah dilakukan pendaftaran haknya.

3) *Mengusahakan Dana yang Bersumber dari APBN untuk Implementasi Konsolidasi Tanah*

Salah satu kendala dan sekaligus menghambat konsolidasi tanah di Kota Batam adalah minimnya dana yang tersedia di Kantor Pertanahan Kota Batam yang bersumber dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja negara). Menyikapi keadaan seperti ini sesungguhnya ada beberapa upaya lain yang bisa ditempuh, guna memenuhi ketersediaan anggaran dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Diharapkan ada suatu upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam hal ini Pemerintah Kota Batam, BP Kawasan dan Kantor Pertanahan Kota Batam gerakan dan tindakannya untuk mengupayakan penambahan anggaran untuk membiayai pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam haruslah sinergi dan terintegrasi. Artinya dalam konteks ini BP Batam yang secara struktural adalah dibawah kendali dan pengawasan dari Kementerian BUMN (Badan Usaha Milik Negara) Republik Indonesia di Jakarta, maka dalam hal mengupayakan anggaran untuk konsolidasi tanah di Kota Batam harus segera mengajukan usulan anggaran tersebut kepada Kementerian BUMN di Jakarta, dan atas usulan ini Kementerian BUMN akan mengusulkan ke DPR-RI melalui mitra terkait yaitu di Komisi VI DPR-RI sebagai mitra kerja Kementerian BUMN.

Untuk implementasinya jika upaya untuk memperoleh tambahan anggaran dalam hal pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut yang bersumber dari APBN itu telah diperoleh, maka dalam pengelolaannya anggaran dimaksud harus direalisasikan secara penuh dan nyata untuk kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam, dengan tetap melakukan koordinasi teknis kepada Kantor Pertanahan Kota Batam sebagai

instansi yang bertanggung jawab dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif FTZ dan sekaligus dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

**c. *Tindakan Kantor Pertanahan Kota Batam***

Pihak Kantor Pertanahan Kota Batam sebagai salah satu komponen inti dalam hal implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam, maka sejalan dengan berbagai tindakan konkret dan operasional yang akan dilaksanakan oleh pihak Pemerintah Kota Batam dan BP Batam, pada bagian ini pihak Kantor Pertanahan Kota Batam juga harus melakukan beberapa tindakan penting secara praktis operasional, dalam hal mendorong percepatan pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Beberapa tindakan penting yang harus dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Batam dalam konteks percepatan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam itu dapat dijelaskan sebagaimana tersebut pada bagian di bawah ini yaitu sebagai berikut.

**1) *Menetapkan Sistem dan Prosedur Konsolidasi Tanah***

Hasil verifikasi di lapangan menunjukkan, bahwa saat ini pihak Kantor Pertanahan Kota Batam telah membuat dan menetapkan tentang sistem dan prosedur pelayanan konsolidasi tanah. Hanya saja sistem dan prosedur tentang pelayanan konsolidasi tanah yang dibuat tersebut, substansinya masih bersifat umum. Khusus dalam hubungannya untuk melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam dalam konteks pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, seharusnya pihak Kantor Pertanahan Kota Batam menerbitkan sistem dan prosedur konsolidasi tanah yang lebih khusus lagi, yang diintegrasikan dengan kondisi faktual bahwa Kota Batam sebagai salah satu daerah FTZ.

Selain sistem dan prosedur khusus mengenai pelayanan konsolidasi tanah di Kota Batam sebagaimana yang dimaksudkan di atas, dalam waktu yang bersamaan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam harus membuka akses informasi yang seluas-luasnya

kepada seluruh masyarakat di Kota Batam, dan sekaligus pada tahap awal secara proaktif pihak Kantor Pertanahan Kota Batam turun ke lapangan dalam hal melakukan mapping dan sekaligus melakukan pendataan secara fisik dari seluruh status hak atas tanah yang ada di Kota Batam yang akan dijadikan objek konsolidasi tanah. Jika hal ini sudah dilakukan, dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah pada era *FTZ* di Kota Batam, maka pihak Kantor Pertanahan Kota Batam harus melakukan verifikasi ulang tentang hal yang dimaksud untuk mendapatkan data yang akurat dan valid.

## 2) *Rekuitmen Tenaga Juru Ukur dan Pengadaan Peralatan Pengukuran*

Kendala terjadinya keterlambatan pelaksanaan dan implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam terutama di kaitkan dengan implementasi kebijakan *FTZ* di Kota Batam, selama ini pihak Kantor Pertanahan Kota Batam terbebani terhadap permasalahan yang sifatnya struktural dan permanen, yaitu kurangnya ketersediaan tenaga juru ukur yang profesional dan minimnya dukungan peralatan dan alat ukur yang berke-mampuan teknologi tinggi.

Terkait dengan hal tersebut, maka dalam upaya mempercepat pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, guna mengatasi permasalahan dimaksud pihak Kantor Pertanahan Kota Batam harus segera melakukan langkah-langkah yang konstruktif yaitu mengusulkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta guna menyiapkan anggaran khusus dalam hal mengatasi permasalahan tersebut.

Dengan adanya penambahan tenaga juru ukur yang profesional, bahwa dalam waktu yang singkat sangat sulit di dapatkan. Untuk mengatasi persoalan ini dan dalam upaya mempercepat untuk mendapatkan tenaga juru ukur yang profesional tersebut dan jumlahnya cukup sesuai dengan yang

dibutuhkan, maka pihak Kantor Pertanahan Kota Batam dapat melakukan upaya dan terobosan lain yaitu dengan melakukan kerjasama dalam bentuk *outsourcing* dengan pihak ketiga yang mampu menyediakan tenaga juru ukur tersebut.

### 3) *Mengusahakan Tambahan Anggaran Melalui APBN*

Pada sisi lain, terutama dalam upaya mengatasi minimnya anggaran APBN pada Kantor Pertanahan Kota Batam terutama dalam hal untuk melaksanakan kebijakan pertanahan untuk implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam, seharusnya dalam hal ini melakukan berbagai langkah dan upaya kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta untuk mendapatkan jatah, porsi dan alokasi anggaran yang bersumber dari APBN untuk membiayai implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam. Memang kondisi saat ini, pada umumnya dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah mengalami keterbatasan anggaran untuk membiayai kegiatan operasional konsolidasi tanah dimaksud. Dari hasil studi di lapangan keadaan ini juga terjadi pada Kantor Pertanahan Kota Batam bahwa alokasi anggaran yang disediakan oleh Pemerintah melalui APBN terutama guna melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam sangatlah terbatas dan tidak mencukupi.

Merujuk terhadap keadaan sebagaimana diuraikan pada bagian di atas, maka dalam upaya mendorong terjadinya peningkatan frekuensi pelaksanaan dan implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam dalam perspektif FTZ, maka sudah seharusnya pihak Kantor Pertanahan untuk melakukan upaya yang konkret guna mendapatkan tambahan anggaran yang bersumber dari APBN, untuk selanjutnya akan digunakan untuk melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Oleh karena itu, seharusnya mulai saat ini pihak Kantor Pertanahan Kota Batam sudah membuat usulan anggaran

dimaksud, dengan memberikan keterangan-keterangan yang valid terkait dengan justifikasi dan perlunya penambahan anggaran konsolidasi tanah di Kota Batam itu, yang secara hierarkis disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta. Dan oleh Kepala BPN RI berdasarkan usulan dari Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam kemudian menyampaikan kepada Ketua Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk mendapatkan persetujuan atas usulan anggaran dimaksud.

Dalam pelaksanaannya, jika usulan tambahan anggaran untuk membiayai kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam yang bersumber dari APBN tersebut disetujui, maka dalam hal penggunaannya seluruh anggaran dimaksud harus diarahkan untuk pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya bagi masyarakat ekonominya yang tidak mampu. Dan pelaksanaan konsolidasi tanahnya diimplementasikan dan dimulai dari titik desa/kelurahan pinggiran kota yang dekat kepada pusat pemerintahan, dimana pada umumnya calon peserta konsolidasi tanah pada daerah yang demikian adalah warga masyarakat yang taraf penghidupan dan ekonominya tidak mampu. Oleh karena itu, Negara/Pemerintah wajib menyediakan segala biaya yang dibutuhkan untuk implementasi konsolidasi tanah dimaksud.

## **2. Implementasi Konsolidasi tanah di Kota Batam dari Komponen Penunjang**

Dalam bagian ini terutama terkait dengan implementasi mengenai konsolidasi tanah di Kota Batam, akan diuraikan dari sudut lembaga/pihak dari komponen penunjang. Pada bagian di atas mengenai bentuk kegiatan seperti apa yang harus dilakukan secara konkret dari semua bagian yang terlibat dalam komponen inti, semuanya itu tidak akan berarti dan bisa berhasil

dilaksanakannya konsolidasi tanah di Kota Batam, apabila tidak mendapat dukungan yang penuh dari semua pihak dari komponen penunjang, yang akan disebut pada bagian di bawah berikut ini.

**a. Dukungan Masyarakat Kota Batam**

Partisipasi dari seluruh masyarakat di Kota Batam dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif FTZ adalah sangat diperlukan. Selama ini memang pemerintah Indonesia sangat terampil untuk mem-bangun sesuatu pekerjaan yang sifatnya untuk kebutuhan umum, tetapi dilapangan fasilitas yang dibangun untuk ke-pentingan umum tersebut sering sekali dalam waktu yang cepat sudah tidak berfungsi karena tidak dilakukan pemeliharaan dan perawatan. Keadaan ini terjadi sesungguhnya adanya kealfaan dari pihak Pemerintah dan negara melibatkan peran serta aktif dan dukungan dari seluruh masyarakat terhadap seluruh fasilitas umum yang dibangun oleh Pemerintah.

Demikian juga halnya dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, maka sejak dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap hasil-hasilnya adanya dukungan dan partisipasi dari seluruh masyarakat Kota Batam sangat dibutuhkan. Dukungan konkret yang dimaksudkan adalah pada saat dilakukannya pengukuran dan pemetaan da-lam rangka membuat surat ukur tanah dari rangkaian proses konsolidasi tanah yang harus dilakukan, maka diharapkan kepada rakyat jiran tetangga dari tanah yang sedang diproses konsolidasi tanahnya oleh Kantor Pertanahan Kota Batam wajib memberikan dukungan dengan pemberian tanda tangan per-setujuan tanda batas jiran tetangga terhadap hak atas tanah yang dilakukan pendaftaran tersebut.

Dalam pada itu, bahwa dukungan konkret dan partisipasi konkret yang diberikan oleh masyarakat Kota Batam dalam

konteks pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut, adalah pemberian keterangan dan menjadi saksi terhadap alas hak tanah terhadap tanah yang sedang dilakukan pendaftaran itu secara fisik tidak ada. Artinya, dalam hal ini pihak jiran tetangga yang mengetahui asal usul dan riwayat hak atas tanah dimaksud diharapkan mampu memberikan keterangan sekaligus sebagai saksi dihadapan panitia konsolidasi tanah Kota Batam, dan lazimnya kepada pihak yang bersangkutan sebelum memberikan keterangan dan kesaksiannya akan dilakukan di bawah sumpah/janji sesuai dengan agama yang dianutnya.

***b. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam***

Salah satu faktor penghambat untuk melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam, adalah keterbatasan dan minimnya anggaran yang disediakan oleh Pemerintah Pusat melalui APBN, yang sebagai pelaksana APBN ini di lapangan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam. Oleh karena persoalan konsolidasi tanah di Kota Batam ini adalah merupakan kewajiban pemerintah/negara, maka dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, adanya dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam sangat diperlukan dalam upaya untuk memberikan tambahan dari sumber APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kota Batam guna membiayai kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam dalam perspektif *FTZ* dan sekaligus dalam konteks pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Guna percepatan proses penetapan anggaran tambahan yang bersumber dari APBD Kota Batam itu, sepatutnya para wakil rakyat DPRD Kota Batam harus secara proaktif untuk turun ke bawah merekam aspirasi dari masyarakat calon peserta atas hak tanahnya yang akan dilakukan pendaftaran. Dari hasil perekaman aspirasi ini para wakil rakyat tersebut sudah memiliki justifikasi hukum untuk dapat mempertimbangkan usulan anggaran yang

bersumber dari APBD Kota Batam yang akan diusulkan oleh Pemerintah Kota Batam. Bentuk kegiatan ini sekaligus memberikan implikasi positif kepada para wakil rakyat DPRD Kota Batam dalam menjalankan fungsi kede-wanannya yaitu dibidang legislasi, budgeting dan pengawasan.

**c. Dukungan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) Asal Daerah Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov. Kepri)**

Sebagai Wakil Rakyat yang mewakili unsur daerah dan duduk di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI), terkait dengan implementasi kebijakan pertanahan khususnya yang menyangkut konsolidasi tanah di Kota Batam provinsi Kepulauan Riau, terhadap semua aspek dan permasalahan yang selama ini terjadi di lapangan sudah selayaknya para Wakil Rakyat yang mewakili daerah Provinsi Kepri mampu mengagregasi segala kepentingan dan aspirasi masyarakat Kota Batam terutama dalam hal percepatan implementasi dan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Sejalan dengan uraian dimaksud, diharapkan para wakil rakyat khususnya dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) yang berasal daerah pemilihan provinsi Kepulauan Riau mempunyai kepedulian yang tinggi untuk mendorong semua pihak agar segera terlaksananya peningkatan kegiatan dalam implementasi mengenai konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif FTZ.

Dorongan dan dukungan konkret dari DPD-RI ini sangat diperlukan, sebagai contoh DPD dapat menyuarakan aspirasi sekaligus memberikan dukungan kepada semua pihak yang mengusulkan segera dilakukannya penambahan anggaran untuk melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam, baik itu yang bersumber dari APBD maupun dari APBN.

Sebagai justifikasi/pertimbangan atas hal yang disebutkan di atas, hal mana sudah sesuai dengan perintah konsitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22D, yang menyebutkan: bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dan dalam pada itu ditegaskan pula, bahwa Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Lebih dari itu, ditegaskan pula, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, pelaksanaan anggaran dan pendapatan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

***d. Dukungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia***

Peran dan fungsi Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, terutama dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Indonesia, tentunya tidak terkecuali konsolidasi tanah di Kota Batam, adalah sebagai pemegang kendali utama dalam melaksanakan seluruh rangkaian proses kegiatan konsolidasi tanah

tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960, bahwa dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah hanya Instansi/lembaga BPN yang diberikan kewenangan baik secara administratif yuridis dan teknik untuk melaksanakan seluruh rangkaian proses konsolidasi tanah sebagaimana dimaksud.

Mengingat sekaligus memerhatikan begitu penting dan strategisnya posisi BPN dalam hal pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah itu, maka sudah sepatutnya pihak Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta, untuk secara proaktif mengambil langkah-langkah teknis yang sifatnya operasional guna menemukan solusi dan jalan penyelesaian terhadap semua permasalahan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Batam, guna mendorong percepatan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya dalam konteks *FTZ*.

Berbagai permasalahan yang harus segera ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di Jakarta, dalam hal menanggulangi beberapa faktor kendala yang dihadapi Kantor Pertanahan Kota Batam untuk melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam, adalah: persoalan yang menyangkut minimnya ketersediaan anggaran yang bersumber dari APBN untuk konsolidasi tanah; persoalan yang terkait dengan kurangnya tenaga juru ukur yang profesional untuk melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah; dan persoalan terkait dengan kurangnya alat dan peralatan pengukuran dan pemetaan yang berkemampuan teknologi tinggi, yang mana alat dan peralatan dimaksud sangat dibutuhkan dalam rangka pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

***e. Dukungan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)***

Untuk percepatan implementasi kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya dalam konteks *FTZ*, adanya dukungan dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) di Jakarta, terutama para wakil rakyat dari berbagai Partai Politik yang daerah pemilihannya dari Provinsi Kepulauan Riau sangat mutlak diperlukan. Hal ini sangat relevan dan beralasan secara

konstitusional, karena para wakil rakyat sebagaimana dimaksud wajib memperjuangkan kepentingan dan aspirasi seluruh rakyat di daerah pemilihannya.

Persoalan konsolidasi tanah di Kota Batam memiliki kekhususan, tidak seperti konsolidasi tanah di daerah Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia yang pelaksanaannya akan lebih mudah dan cepat, karena tidak banyak instansi/lembaga struktural negara yang terlibat dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah tersebut.

Keadaan dimaksud, sangat berbeda halnya di Kota Batam, bahwa dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah keadaannya sangat khusus. Kekhususannya adalah disebabkan bahwa Batam sebagai salah satu daerah FTZ. Oleh karena itu, dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut, paling tidak ada tiga instansi/lembaga yang harus terlibat, yaitu: pihak Pemerintah Kota Batam, pihak BP Batam, dan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam.

Dengan mempertimbangkan keadaan dan situasi di Kota Batam seperti yang disebutkan di atas, terutama dalam hal melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah, maka dukungan serta penyampaian aspirasi yang dilakukan oleh para wakil rakyat anggota DPR-RI yang berasal dari daerah pemilihan Provinsi Kepulauan Riau (Prov. Kepri), harus ikut berpartisipasi aktif memperjuangkan segala bentuk permasalahan selama ini menjadi faktor penghambat dan kendala dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam.

### **3. Dukungan dan Partisipasi dari Lembaga Swadaya Masyarakat Kota Batam**

Secara teoretis dalam konteks pelaksanaan kebijakan publik, salah satu bentuk yang penting dilakukan adalah bagaimana pihak pembuat dan pelaksana kebijakan publik itu, dapat mengendalikan dan sekaligus memberi ruang partisipasi aktif kepada Lembaga Swadaya Masyarakat untuk memberikan kontribusi pemikiran, kemampuan sumber dayanya dan sekaligus rasa

pertanggungjawabannya, terhadap semua aspek kebijakan publik yang akan, dan/atau yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota dimana Lembaga Swadaya Masyarakat itu berada. Beranjak dari pemikrian sebagaimana dimaksudkan di atas, maka terkait dengan implementasi dan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam terutama dalam konteks FTZ, maka peranan dan keterlibatan serta dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut sangatlah dibutuhkan.

Keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut harus dilibatkan secara aktif dalam konteks pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam, memang secara konstitusional mempunyai landasan hukum positif. Hal mana telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam pada itu, merujuk kepada pendekatan yang sifatnya fundamental sesuai dengan yang dikehendaki dari Pasal 1 ayat (2) itu, adalah dalam melaksanakan pengelolaan dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia, dari tiga komponen lembaga negara yaitu: Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif wajib melaksanakan prinsip "*checks and balances*", artinya diantara ketiga lembaga negara itu harus saling mengawasi dan mengimbangi, dari semua kewenangan, tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga negara tersebut berdasarkan pemberian dan kekuasaan yang diamanatkan oleh konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan memerhatikan kehendak dan amanat dari prinsip *checks and balances* itu, peranan dan dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat Kota Batam, khususnya dalam mengawasi pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam, adalah merupakan suatu keharusan, agar pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut mulai tahapan perencanaan, pelaksanaan dan penerimaan hasil-hasilnya dapat memenuhi tuntutan masyarakat

Kota Batam yaitu terwujudnya rasa kebahagiaan dan kesejahteraan, karena hak atas tanah yang dimilikinya telah dilindungi oleh alat bukti sertifikat (tanda bukti hak) yang kuat dan memiliki kekuatan kepastian hukum. Pada sisi lain atas hak tanah yang sudah memiliki sertifikat tersebut sekaligus dapat digunakan sebagai modal kerja/modal usaha dalam upaya meningkatkan pendapatan dan peningkatan kemampuan kehidupan ekonomi rumah tangganya.



# IV

## **Faktor Kendala dan Solusi Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah dalam Perspektif *FTZ (Free Trade Zone)* di Kota Batam**

---

---

**P**ada bab ini akan dianalisis mengenai faktor kendala/penghambat dan solusi berkenaan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)* di Kota Batam. Hal-hal yang merupakan faktor kendala/penghambat sekaligus solusi sebagaimana dimaksud, lebih lanjut akan diuraikan pada bagian di bawah ini.

### **A. FAKTOR KENDALA DAN SOLUSI PENDAFTARAN TANAH**

#### **1. Kendala dari Sisi Kebijakan Otonomi Daerah**

Secara normatif bahwa penerapan Otonomi Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku secara menyeluruh di Indonesia pada Tahun 1999 yang lalu, maksud dan tujuannya adalah sangat baik yaitu dalam rangka memberikan percepatan tentang pelayanan publik pada seluruh masyarakat di Indonesia.

Pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut sesungguhnya adalah merupakan salah satu hasil dari reformasi 1998, yang pada saat itu seluruh masyarakat di Indonesia menuntut untuk segera diberlakukannya Otonomi Daerah di Indonesia.

Perkembangan terakhir dalam perspektif pengaturan hukum tentang pelaksanaan Otonomi Daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini adalah sebagai pengganti dari Undang-Undang yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Meskipun penerapan Otonomi Daerah ini pada intinya mempunyai maksud dan tujuan yang baik, sebagaimana yang telah disebutkan di atas, pada kenyataannya maksud dan tujuan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah dimaksud sampai saat ini secara konkret belum dirasakan oleh masyarakat lapisan bawah. Hal ini juga terjadi terkait dengan pendaftaran tanah di Kota Batam, bahwa kewenangan yang dimiliki Walikota sebagai Kepala Pemerintahan di Kota Batam belum dapat sepenuhnya untuk melaksanakan pendaftaran tanah dimaksud secara cepat.

Pada sisi lain pendaftaran tanah di Kota Batam mengalami hambatan karena penerapan kebijakan Batam sebagai salah satu daerah FTZ (*Free Trade Zone*), dimana dalam melaksanakan seluruh kebijakan pertanahan termasuk pendaftaran tanah di Kota Batam, harus terlebih dahulu mendapat izin dari BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan. Selain itu berikut ini akan diuraikan beberapa hal normatif terkait dengan pelaksanaan Otonomi Daerah dimaksud, dan sekaligus secara khusus akan dianalisis kembali akibat kebijakan Otonomi Daerah sebagai penghambat pendaftaran tanah di Kota Batam.

### **a. Pengertian Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk selanjutnya yang dimaksud dengan daerah otonom yang disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menyimak dari rumusan pengertian otonomi daerah tersebut, memang secara normatif kontruksinya sangat baik bagi masyarakat terutama dalam mewujudkan percepatan pelayanan publik termasuk pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam. Berdasarkan terminologi otonomi daerah dimaksud sesungguhnya Walikota sebagai Kepala Pemerintahan yang paling tertinggi di tingkat Pemerintahan Kota memiliki kewenangan yang penuh untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, kewenangan ini tidak serta merta dapat dilaksanakan oleh Walikota Batam terutama dalam hal pendaftaran tanah karena sebagian besar bidang tanah di Kota Batam pemegang Hak Pengelolanya terdaftar atas nama BP Batam.

### **b. Prinsip, Hakikat dan Tujuan Otonomi Daerah**

#### **1) Prinsip Otonomi Daerah**

Setelah memerhatikan pengertian Otonomi Daerah sebagaimana disebutkan di atas, maka pada bagian ini akan dijelaskan beberapa prinsip atas pelaksanaan Otonomi Daerah dimaksud. Ada beberapa prinsip Otonomi Daerah yaitu:

**Pertama**, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

**Kedua**, adalah prinsip pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

**Ketiga**, pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas sebagaimana dimaksud diletakkan pada daerah Kabupaten/Kota, sedangkan otonomi daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.

## 2) *Hakikat Otonomi Daerah*

Kebijakan terkait dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, pada hakekatnya adalah sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat.

Pada sisi lain, dengan hakikat Otonomi Daerah tersebut, terutama yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan layanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besarnya belanja yang harus dikeluarkan harus dilaksanakan secara efektif dan efisien.

## 3) *Tujuan Otonomi Daerah*

Secara normatif tujuan Otonomi Daerah tersebut adalah sangat baik. Ada tiga misi utama dan sekaligus merupakan tujuan pelaksanaan Otonomi Daerah yaitu:

**Pertama**, meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

**Kedua**, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan suber daya daerah.

**Ketiga**, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Pada sisi lain tujuan Otonomi Daerah tersebut sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa ditegaskan tujuan Otonomi Daerah yaitu diarah-kan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat menggalakan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

***c. Asumsi Otonomi Daerah Sebagai Salah Satu Penghambat Pendaftaran Tanah di Kota Batam***

Memerhatikan dari uraian di atas sesungguhnya penerapan kebijakan Otonomi daerah tersebut mengandung maksud dan tujuan yang sangat baik untuk kepentingan masyarakat (publik). Dalam Undang-Undang dimaksud sudah ditegaskan secara lugas dan nyata bahwa hasil yang diharapkan atas penerapan kebijakan Otonomi Daerah tersebut, harus mampu mewujudkan percepatan pelayanan publik secara menyeluruh mulai lapisan masyarakat yang paling bawah dan sekaligus untuk mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kembali kepada substansi yang akan dibentangkan buku ini yaitu tentang pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)*, bahwa dari hasil penulisan atas penerapan kebijakan Otonomi Daerah tersebut khusus mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam, hal dimaksud merupakan salah satu faktor penghambat untuk ter-wujudnya percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam. Berikut ini dijelaskan beberapa hal penting yang merupakan faktor penghambat terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dari sisi diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah:

***1) Penafsiran Kewenangan yang Berlebihan***

Pada bagian ini penafsiran kewenangan yang berlebihan tersebut adalah terkait dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada Kepala Daerah yaitu

Bupati untuk daerah Kabupaten, dan Walikota untuk daerah Kota. Khusus untuk pemerintahan Kota Batam berdasarkan Otonomi Daerah memang sesungguhnya Walikota Batam sebagai Kepala Pemerintahan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan semua administrasi pemerintahan dan layanan publik kepada seluruh masyarakat di Kota Batam.

Namun, kewenangan Walikota yang sangat penuh dan nyata tersebut sebagaimana ditegaskan bahwa Kepala Daerah mempunyai hak, wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada kenyataannya di lapangan, kewenangan Kepala Daerah dalam hal ini Walikota Batam, tidak menjalankan kewenangan tersebut sebagaimana mestinya terutama dalam hal untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Seharusnya kewenangan yang dimiliki Kota Batam tersebut tidak boleh menjadi penghambat dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam. Kewenangan tersebut seharusnya dilaksanakan secara cepat, lugas dan nyata, bahwa Walikota Batam harus proaktif untuk melakukan koordinasi tingkat lokal dengan pejabat terkait yaitu dengan BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan. Pada waktu yang bersamaan walikota Batam juga harus melakukan koordinasi dengan instansi Kantor Pertanahan Kota Batam yang mempunyai kewenangan baik secara administrasi yuridis maupun teknis dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah secara faktual di lapangan untuk daerah Kota Batam.

Bentuk konkret hasil koordinasi pihak pemerintah Kota Batam dengan BP Batam dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam, adalah merumuskan tentang hal-hal penting yaitu: pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang jelas terkait dengan pemanfaatan dan peruntukan hak atas tanah di Kota Batam; penetapan alur (*flowchart*) yang jelas tentang tata

cara, sistem dan prosedur mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam, dan hal-hal lain yang dianggap perlu terkait dengan pembiayaan untuk pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut. Hal ini penting dilakukan karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Penetapan Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ (Free Trade Zone)*, bahwa untuk hak atas tanah di Kota Batam Hak Pengelolaannya dipegang dan ter-daftar atas nama BP Batam.

## 2) *Koordinasi dengan Lembaga Terkait Lemah*

Berdasarkan pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang ditetapkan antara pemerintah Kota Batam dengan BP Batam tersebut, untuk selanjutnya harus dikoordinasikan dalam bentuk rapat-rapat kerja teknis dengan Kantor Pertanahan Kota Batam, terutama untuk percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)*.

Dalam hal ini perlu ditegaskan semua pihak yang terkait dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam yaitu: pemerintah Kota Batam, BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam tidak boleh menafsirkan segala kewenangan yang diberikan undang-undang secara berlebihan dan/atau dilaksanakan dengan arogansi masing-masing pihak secara individual. Dari hasil studi lapangan, penulis atas terjadinya terkendala pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)* bahwa masing-masing pihak lembaga terkait untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut memberikan penafsiran yang berlebihan atas kewenangan yang dimilikinya.

Pada sisi lain koordinasi lokal secara teknis diantara para pihak tersebut untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam frekuensinya sangat minim dilakukan, sehingga harapan masyarakat untuk terjadinya peningkatan layanan publik di bidang pendaftaran tanah di Kota Batam tidak terjadi peningkatan dan sekaligus upaya pemerintah untuk meningkat-

kesejahteraan masyarakat belum dapat terwujud secara maksimal.

Berdasarkan uraian di atas dan sekaligus dengan menggunakan *grand theory* Jeremy Bentham yang digunakan sebagai pisau analisis dalam buku ini, ternyata berdasarkan *grand theory* dimaksud bahwa belum memberikan arti kepada seluruh lapisan masyarakat di Kota Batam atas diterapkannya beberapa peraturan perundang-undangan di Kota Batam yaitu yang ter-kait dengan Otonomi Daerah kemudian penerapan kebijakan *FTZ* dan Kantor Pertanahan Kota Batam ditetapkan sebagai insnatansi vertikal kepada Pemerintah Pusat, ternyata kebijakan dimaksud belum memberikan kontribusi kepada rasa keba-hagiaan bagi seluruh masyarakat di Kota Batam karena pelaksanaan pendafataran tanah salah satu bentuk layanan pu-blik yang ditunggu masyarakat Kota Batam belum memberikan hasil yang dapat membahagiakan seluruh masyarakat di Kota Batam. Sedangkan *grand theory* yang dikemukakan Jeremy Bentham, bahwa tidak ada artinya berbagai peraturan dan perundang-undangan serta kebijakan itu diterapkan dalam kehidupan masyarakat, jika tidak mampu memberikan jaminan untuk terciptanya rasa kebahagiaan bagi masyarakat tersebut.

## **2. Faktor Penghambat dari Sisi Penerapan Kebijakan *FTZ* (*Free Trade Zone*)**

Faktor lain sebagai penghambat dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif *FTZ* (*Free Trade Zone*), salah satu hambatan yang dihadapa adalah akibat penerapan kebijakan *FTZ* Kota Batam ditetapkan sebagai salah satu kawasan *FTZ*. Berikut ini sebelum secara fokus diberikan penjelasan terkait dengan beberapa faktor hambatan dimaksud, akan diuraikan pengertian *FTZ* dan mengenai Kota Batam ditetapkan sebagai salah satu kawasan *FTZ*.

### **a. Pengertian *FTZ* (*Free Trade Zone*)**

Mengenai pengertian *FTZ* ini khususnya pada Bab 2 buku ini telah dijelaskan beberapa bagian yang penting dan sekaligus penjelasan mengenai sejarah penerapan *FTZ* di Indonesia maupun di Kota Batam. Untuk lebih mengetahui secara normatif mengenai pengertian *FTZ* itu, berikut ini akan dijelaskan yaitu sebagai berikut: bahwa istilah dan/atau pengertian *Free Trade Zone* adalah sebagai salah satu bentuk dari zona ekonomik (*Economic Zone*) yang pada umumnya memiliki pengertian yang cukup beragam. Hal ini diduga sebagai akibat adanya perbedaan dalam sudut pandang atau bobot tinjauan para ahli itu sendiri tentang konsep *Free Trade Zone* tersebut. Sedangkan zona ekonomi (*Economic Zone*) menurut Capela dan Hatman (1996: 154) adalah:

*"The economic zone is designated regions in a country that operate under rules that provide special investment incentive, including Duty Free treatment for import and for manufacturing plants that reexport their product".<sup>1)</sup>*

Kalimat dimaksud dapat diartikan Zona ekonomi dirancang sebagai suatu daerah khusus di bawah pengendalian suatu Negara/Pemerintahan yang dioperasikan di bawah peraturan tertentu dan memberikan berbagai rangsangan investasi, termasuk pembebasan biaya pajak import seperti produk mesin-mesin dan bahan-bahan lainnya untuk diekspor kembali dari semua produk dimaksud.

Berdasarkan pengertian *FTZ* dimaksud sesungguhnya mengandung maksud yang baik untuk kepentingan masyarakat terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di daerah kawasan *FTZ* dimaksud. Hal ini juga dihubungkan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah seharusnya pada suatu daerah yang ditetapkan sebagai kawasan *FTZ*, hal-hal

---

<sup>1)</sup> Capela and Hatman dalam Burmansyah, Edy. *Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dalam Pandangan Kelompok Masyarakat Sipil*, Seri Kertas Kerja Institute For Global Justice (IGJ) 2009, Jakarta, 1996, hlm. 154.

yang menyangkut dengan implementasi pendaftaran tanah tersebut harus semakin cepat, karena mata rantai untuk melakukan koordinasi teknis tidak panjang dan bisa terlaksana dengan cepat.

**b. Penetapan Kota Batam Sebagai Salah Satu Daerah FTZ (Free Trade Zone)**

Pada bagian di atas, khususnya pada bab 2 perihal penetapan Kota Batam sebagai salah satu daerah *FTZ (Free Trade Zone)* beberapa bagian yang penting telah diuraikan. Untuk selanjutnya, pada bagian ini secara fokus akan dijelaskan mengapa Kota Batam dipilih untuk ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ (Free Trade Zone)*?

Justifikasi atau pertimbangan serta alasan yang paling dominan Batam ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ* adalah mempertimbangkan kondisi geografis Batam yang sangat strategis. Maksudnya, adalah posisi Pulau Batam letak wilayahnya memang sangat strategis karena sangat berdekatan dengan negara tetangga Malaysia dan Singapura, yang dengan posisi ini membuat Batam menjadi tempat yang lebih efisien untuk penanaman investasi.

Terkait dengan permasalahan yang dihadapi Kota Batam saat ini, adalah tantangan utama yaitu bagaimana melakukan harmonisasi tentang pembagian kewenangan pada dua titik administrasi pemerintahan yaitu antara Pemerintahan Kota Batam di satu sisi dengan BP Batam di sisi lain. Permasalahan ini sangat berdampak langsung dalam hal pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif *FTZ*. Selama ini belum terlaksananya dengan harmonis tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi terutama yang terkait dengan pengaturan pemanfaatan dan peruntukan atas hak tanah dengan status hak pengelolaan di Kota Batam yang terdaftar atas nama BP Batam.

Memerhatikan demikian strategisnya penetapan Batam sebagai daerah *FTZ (Free Trade Zone)* seharusnya semua pihak dalam hal ini pemerintah kota Batam, BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam segera bergegas untuk melakukan

harmonisasi pembagian keuangan dari semua rangkaian proses yang harus dijalankan dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam.

***c. Kebijakan FTZ Sebagai Penghambat Pendaftaran Tanah di Kota Batam***

Sesungguhnya penerapan kebijakan *FTZ* di Kota Batam wajib memberikan kontribusi kepada percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejak Kota Batam ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ* menunjukkan belum terjadi percepatan untuk menuju kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal mana terkait dengan pendaftaran tanah di Kota Batam sampai dengan saat ini pelaksanaannya masih tersendat, masyarakat yang hendak mengajukan permohonan pendaftaran tanah (pendaftaran tanah secara sporadik) dan/atau peserta kolektif dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis, di lapangan pada kenyataannya mendapat beban tambahan, yaitu harus memperoleh rekomendasi dan izin dari BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan.

Hal dimaksud disebabkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dalam Pasal 4 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditegaskan:

- (1) Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan pemerintah Kota Batam yang berada di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) beralih kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan peraturan per-undang-undangan.

- (2) Hak-hak yang ada di atas Hak Pengelolaan atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir.
- (3) Untuk perpanjangan/pembaharuan hak setelah hak sebagaimana dimaksud ayat (2) berakhir, akan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kontruksi norma hukum sebagaimana tercantum Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 sebagaimana dimaksudkan di atas, sesungguhnya pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam konteks *FTZ (Free Trade Zone)* tidak mengalami hambatan. Dengan syarat semua pihak sekali lagi ditegaskan, harus melakukan koordinasi rapat kerja teknis dan harmonisasi tentang kewenangan, tugas pokok dan fungsi kerja yang sifatnya lebih operasional yaitu antara Pemerintah Kota Batam, BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan, dan Kantor Pertanahan Kota Batam sebagai pelaksana teknis pendaftaran tanah di Kota Batam.

### **3. Akibat Arah Kebijakan Penataan Ruang Paradigma Baru**

Pada bagian di atas sudah dijelaskan bahwa saat ini telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Undang-Undang ini memiliki paradigma yang lebih komprehensif dalam melakukan penataan ruang terhadap semua daerah Kabupaten Kota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kontruksi paradigma Undang-Undang Penataan Ruang sebagaimana dimaksud yaitu: untuk mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dengan lingkungan buatan, mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia, dan mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Untuk lebih memahami tentang substansi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dimaksud, pada

bagian di bawah ini sebelumnya dijelaskan beberapa substansi yang penting.

**a. *Pengertian Tata Ruang Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang***

Pada Pasal 1 angka 2 dalam Undang-undang tentang penataan ruang tersebut telah dijelaskan mengenai pengertian Tata Ruang. Yang dimaksudkan dengan Tata Ruang adalah: Wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan yang dimaksudkan dengan Pola Ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Berdasarkan konstruksi pengertian Tata Ruang tersebut, maka dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam khususnya dikaitkan dengan pelaksanaan FTZ (*Free Trade Zone*) adalah memiliki keterkaitan dan keterpaduan yang sangat erat antara satu dan lainnya. Atau dengan perkataan lain, bahwa kegiatan pendaftaran tanah dimaksud sesungguhnya adalah konkretisasi dari penataan ruang itu sendiri.

**b. *Asas dan Tujuan Penataan Ruang***

Pada bagian bab sebelumnya, yaitu pada bab 2 telah dijelaskan tentang asas dan tujuan Penataan Ruang. Dalam Bab ini memang dipandang perlu untuk menguraikan kembali hal dimaksud, agar dalam hal melaksanakan analisis terkait dengan adanya salah satu hambatan dari sisi kebijakan penataan ruang ini terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam dapat disimulasikan secara sistematis.

Ada beberapa asas yang perlu diimplementasikan di lapangan dalam hubungannya dengan penataan ruang yaitu: asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; keter-

bukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas.

Sedangkan mengenai tujuan penyelenggaraan penataan ruang adalah bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan: terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan; terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Sejalan dengan asas dan tujuan dilaksanakannya penataan ruang sebagaimana dimaksud, terutama jika dikaitkan dengan maksud dan tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, maka diperoleh kesimpulan diantara keduanya memiliki asas dan tujuan yang sama, yaitu dengan hakikat dan tujuan untuk menciptakan suatu lingkungan yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

***c. PERDA Tata Ruang Kota Batam Harus Diperbaharui***

Mengenai Peraturan Daerah (PERDA) Kota Batam khusus yang mengatur tentang penataan ruang, sesungguhnya sampai saat ini hal itu sudah ada dan diberlakukan oleh Pemerintah Kota Batam, sebagaimana termaktub dalam PERDA Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014. Kurun waktu dibentuknya PERDA mengenai tata ruang Kota Batam ini adalah sebelum dibentuknya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang penataan ruang.

Paradigma yang telah ditegaskan dalam PERDA tata ruang Kota Batam tahun 2004 dimaksud sudah tentu berbeda atau tidak sesuai lagi dengan paradigma yang ditegaskan di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang penataan ruang tersebut.

Oleh karena itu, pihak pemerintah Kota Batam bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus segera proaktif untuk memperbaharui PERDA mengenai tata ruang Kota Batam dimaksud.

Dalam Pasal 78 sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang penataan ruang Pasal 78 ayat (4) telah ditegaskan secara konkret bahwa semua Peraturan Daerah/Kota tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan.

Dalam bagian lain dapat diuraikan, bahwa selain faktor PERDA tentang tata ruang wilayah Kota Batam tersebut yang harus diganti karena substansinya sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan dan perkembangan zaman, pada pihak lain penggantian PERDA tata ruang dimaksud memang harus segera dilakukan atas ditetapkannya Kota Batam sebagai salah satu daerah FTZ (*Free Trade Zone*), yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007. Apabila langkah legislasi untuk melakukan penggantian PERDA ini tidak segera dilakukan maka hambatan yang selama ini dialami dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam akan terus berlanjut secara permanen. Jika keadaan ini dibiarkan maka benarlah menurut *Grand theory* Jeremy Bentham yang me-negaskan bahwa tujuan akhir dibentuknya berbagai peraturan dan perundang-undangan serta penerapan kebijakan, dalam suatu pemerintahan sesungguhnya adalah untuk menciptakan kebahagiaan bagi seluruh masyarakat.

#### **4. Akibat Arah Kebijakan Pengaturan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Sejalan dengan tuntutan Otonomi Daerah yaitu dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan publik melalui berbagai kegiatan pembangunan dan pemerataan hasil-hasilnya kepada seluruh rakyat di Republik Indonesia, yang untuk melaksanakan pembangunan tersebut sangat diperlukan ketersediaan sumber dana yang besar, maka pada tahun 2009 diterbitkan Undang-

Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Secara praktis operasional atas diberlakukannya Undang-Undang sebagaimana dimaksud, sesungguhnya memberikan implikasi atau dampak kepada perlambatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia tidak terkecuali untuk Kota Batam, karena sejak diberlakukannya Undang-Undang ini akan terjadi peningkatan penetapan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) hak atas tanah, dan hal ini akan memengaruhi besarnya biaya BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) yang harus dibayar oleh masyarakat dalam konteks pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah. Pada bagian dibawah ini untuk selanjutnya akan dijelaskan beberapa substansi penting Undang-Undang dimaksud.

**a. *Pengertian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah***

Mengenai pengertian pajak daerah dapat diperhatikan dalam Pasal 1 angka 10 dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang menyebutkan bahwa pengertian Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan im-balan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sejalan dengan hal ini bahwa pajak daerah tersebut adalah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Untuk selanjutnya melalui pajak daerah tersebut diharapkan akan terjadi peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan ke-mandirian daerah, untuk itu daerah perlu melakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah serta sekaligus pemberian diskresi dalam penetapan tarif. Dari sisi peng-gunaannya bahwa pajak daerah dimaksud wajib dilaksanakan berdasarkan prinsip

demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memerhatikan po-tensi daerah.

Sedangkan pengertian retribusi daerah adalah suatu pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan pengertian pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud jika dianalisis untuk kepentingan pembangunan bagi seluruh rakyat di Indonesia, hal itu memang sudah merupakan suatu keharusan. Namun, kondisi yang terjadi di lapangan atas diberlakukannya Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah khusus terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif FTZ memberikan pengaruh yang signifikan yang bermuara kepada melambatnya pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam, karena terjadinya peningkatan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) atas hak tanah yang akan dimohonkan pendaftarannya, dan seiring dengan hal ini juga akan terjadi peningkatan penambahan biaya yang berkaitan dengan BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) yang harus dibayar oleh masyarakat sebagai pemohon/peserta kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam.

#### ***b. Asas dan Tujuan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah***

Berikut ini akan diuraikan beberapa asas terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah yaitu:

***Pertama***, Asas *Equality* (asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan) dalam hal ini pungutan pajak yang dilakukan oleh negara harus sesuai dengan penghasilan wajib pajak. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap wajib pajak.

***Kedua***, Asas *Certainty* (asas kepastian hukum), dalam hal ini dimaksudkan bahwa semua pungutan pajak harus berdasarkan

Undang-Undang, sehingga bagi yang melanggar akan dapat dikenakan sanksi hukum.

**Ketiga**, Asas *Convenience of Payment* (asas pemungutan pajak yang tepat waktu atau asas kesenangan), dalam hal ini dimaksudkan pajak harus dipungut pada saat yang tepat bagi wajib pajak (saat yang paling baik), misalnya disaat wajib pajak baru menerima peng-hasilannya atau disaat wajib pajak menerima hadiah.

**Keempat**, Asas *Efficiency* (asas efisien atau asas ekonomis), dalam hal ini dimaksudkan biaya pemungutan pajak diusahakan sehemat mungkin, jangan sampai terjadi biaya pemungutan pajak lebih besar dari hasil pemungutan pajak.

Sedangkan tujuan pajak daerah pada intinya harus diselaraskan dengan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat pembukaannya yaitu: untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

**c. Masa Transisi Pengelolaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Konteks Pendaftaran Tanah di Kota Batam**

Atas diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana beberapa substansi penting telah dijelaskan pada bagian di atas, bahwa sesungguhnya diterbitkannya Undang-Undang ini adalah merupakan langkah maju dan yang positif bagi kepentingan bangsa dan negara, khususnya dalam mempercepat terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Pada sisi lain, pertimbangan untuk dibentuknya Undang-Undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud, adalah untuk memenuhi tuntutan dan perkembangan di lapangan dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah. Sesuai dengan prinsip Otonomi Daerah, bahwa kepala daerah pada

daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam memberikan pelayanan demi kepentingan masyarakat di daerahnya, yang pelaksanaannya tentu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan yang demikian besar dimiliki oleh Kepala Daerah untuk daerah Kabupaten/Kota, tentu dalam melaksanakan urusan pemerintahan dan sekaligus melaksanakan berbagai program pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk itu diperlukan pembiayaan dan sumber dana yang besar. Oleh karena itu, melalui kebijakan sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut, kepada kepala daerah untuk daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk memprakarsai mencari sumber-sumber lain untuk peningkatan pendapatan dan keuangan daerah.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tersebut, bahwa telah terjadi pembebanan kepada masyarakat khususnya terkait dengan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan khususnya terhadap pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan dari hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Dahulu sebelum diberlakukannya Undang-Undang ini bahwa pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan tidak seperti saat ini yang biayanya telah terjadi peningkatan.

Timbulnya beban Pajak Bumi dan Bangunan atas tanah yang dimiliki masyarakat yang saat ini memberatkan bagi masyarakat menengah ke bawah yaitu dengan dinaikkannya oleh pemerintah Kabupaten/Kota setempat khususnya di Kota Batam Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dari bidang tanah dimaksud. Dengan terjadinya kenaikan NJOP terhadap satuan bidang tanah yang dimiliki masyarakat hal ini mengakibatkan sekaligus terjadinya peningkatan nilai BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) dari hak atas tanah dimaksud, yang besaran pajak BPHTB dimaksud adalah sebesar:  $5\% \times$  nilai NJOP atas satuan bidang tanah yang akan dilakukan pendaftaran

hak nya. Hal ini tentunya akan memberatkan bagi masyarakat yang akan mengajukan permohonan hak atas tanahnya untuk dilakukan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, dan hal ini sekaligus merupakan faktor penghambat dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Khususnya di Kota Batam pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut, pada saat ini di-jajaran pemerintah Kota Batam sedang menjalani masa transisi untuk melakukan berbagai langkah implementasi atas Undang-Undang dimaksud. Dahulu seluruh rangkaian pekerjaan untuk pungutan Pajak Bumi dan Bangunan mulai dari memproses SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Bumi dan Bangunan), penetapan besarnya Pajak PBB dan pelaksanaan pemungutan pajaknya satu pintu dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan yaitu dilaksanakan oleh Kantor Pajak Pratama dimasing-masing daerah Kabupaten/ Kota di seluruh Indonesia.

Pasca diberlakukannya Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud, bahwa saat ini seluruh proses pekerjaan untuk pajak daerah dan retribusi daerah tersebut sepenuhnya dilaksanakan satu pintu secara online sistem melalui Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Indonesia. Dengan ter-jadinya perubahan tata laksana dan sistem manajemen pemungutan pajak di daerah tersebut secara sporadis dialihkan ke Dinas Pendapatan Daerah, maka keadaan yang berlangsung saat ini di Kota Batam pihak Dispenda masih terus melakukan langkah-langkah pembenahan. Atas keadaan ini yaitu masih berlangsungnya masa transisi tentang pengurusan pajak daerah dan retribusi daerah di Kota Batam, hal ini secara faktual menjadi salah satu faktor penghambat dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif FTZ (*Free Trade Zone*).

##### **5. Akibat Dukungan Politik Anggaran yang Minim di Bidang Pendaftaran Tanah**

Pada bagian ini berikut ini, lebih lanjut akan diuraikan aspek lain yaitu dari sisi minimnya dukungan anggaran dari pemerintah yang menjadi salah satu faktor penyebab yang dapat menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Berdasarkan jenis pendaftaran tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Konsolidasi Tanah, bahwa kualifikasi pendaftaran tanah tersebut dibagi 2 (dua) yaitu:

**Pertama**, pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis ini secara khusus ditujukan kepada masyarakat menengah ke bawah (ekonomi lemah), dan biaya penyelenggaraan pendaftaran tanah dimaksud sepenuhnya dibiayai oleh Negara, baik itu yang bersumber dari APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara), dan/atau APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah).

**Kedua**, pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

#### **a. Pengertian Politik Anggaran**

Berdasarkan uraian di atas bahwa untuk melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis pelaksanaannya sangat bergantung dari dukungan politik anggaran negara. Seharusnya dalam meningkatkan percepatan pendaftaran tanah di Indonesia khususnya di Kota Batam sistem pendaftaran tanah yang akan dilakukan pada masa yang akan datang seharusnya didukung dari keuangan negara.

Oleh karena itu dalam bagian ini akan dijelaskan bagian terpenting dari keuangan negara yaitu pengertian politik anggaran.

Politik Anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang meliputi berbagai pertanyaan bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya; bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan didistribusikan; siapa yang diuntungkan dan dirugikan; peluang-peluang apa saja yang tersedia baik untuk penyimpangan negatif maupun untuk meningkatkan pelayanan publik.

Secara praktis operasional bahwa Dalam pendekatan paradigmatis konstitusional bahwa dasar hukum atau rujukan dari politik anggaran negara adalah bersumber dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan:

**Pasal 23:**

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Memperhatikan tentang definisi pendaftaran tanah secara Sistematis sebagaimana dimaksudkan di atas, seharusnya Pemerintah dalam konteks melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif FTZ (*Free Trade Zone*). Untuk itu, pemerintah Kota Batam bersama-sama dengan pihak BP Batam demikian juga Kantor Pertanahan Kota Batam segera berupaya mengusulkan program pendaftaran tanah secara sistematis, untuk dibiayai oleh negara baik itu melalui APBN

maupun APBD Kota Batam. Pendaftaran tanah dengan cara sistematis ini harus dilakukan secara berkelanjutan terhadap seluruh bidang tanah yang belum terdaftar yang pelaksanaannya dimulai dari pinggiran kota, daerah pesisir dan daerah nelayan. Penggunaan APBN dan APBD terkait dengan pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut wajib dan hanya untuk masyarakat yang tidak mampu, taraf per-ekonomian yang lemah dan masyarakat miskin. Sedangkan bagi masyarakat yang ekonominya berkemampuan, pendaftaran tanah di Kota Batam harus diarahkan dan didorong dengan cara sporadik, yang dalam hal ini biaya yang diperlukan untuk melaksanakan seluruh rangkaian proses pendaftaran tanah itu sepenuhnya merupakan beban dan tanggung jawab dari masyarakat itu sendiri.

***b. Maksud dan Tujuan Politik Anggaran***

Dalam tataran filosofis maupun dalam pendekatan konstitusional bahwa maksud dan tujuan politik anggaran tersebut, pada intinya membelanjakan uang rakyat secara tepat sasaran, terarah, berkeadilan dan memenuhi rasa manusia dan kemanusiaan demi mewujudkan suatu tatanan kehidupan masyarakat untuk menuju kehidupan yang berkesejahteraan dan berkemakmuran.

Pada sisi lain tujuan kebijakan dan politik anggaran adalah untuk menemukan arah, tujuan dan prioritas sasaran pembangunan nasional serta dalam upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, yang pelaksanaannya harus sesuai dengan seluruh program yang telah disusun dalam PROPENAS (Program Pembangunan Nasional), yang sasaran akhirnya untuk mewujudkan Negara yang berkesejahteraan, berkemakmuran dengan ditandai terwujudnya kehidupan masyarakat yang ekonominya semakin meningkat, hidup sejahtera dan bahagia.

Mengenai tujuan politik anggaran ini, sesungguhnya secara fundamental, dan paradigmatis konstitusional telah ditegaskan secara nyata dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, yang tujuan akhirnya bahwa pembelanjaan APBN dan APBD yang sejatinya adalah uang seluruh rakyat Indonesia, wajib dibelanjakan oleh Pemerintah secara berkeadilan, berprikemanusiaan yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu, perlu ditegaskan kembali dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif *FTZ*, sudah seharusnya Pemerintah dan Negara wajib membiayai seluruh rangkaian kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam itu dengan cara sistematis, yang seluruh pembiayaannya ditanggung sepenuhnya oleh Negara, yang pelaksanaannya hanya diperuntukkan bagi warga masyarakat Kota Batam yang taraf kehidupan dan kemampuan ekonominya masih lemah.

***c. Dukungan Anggaran APBN dan APBD yang Minim Untuk Pelaksanaan Pendaftaran tanah di Kota Batam***

Berdasarkan hasil verifikasi di lapangan terkait dengan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif pelaksanaan *FTZ*, keterangan yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kota Batam, bahwa memang dukungan anggaran pelaksanaan pendaftaran tanah itu baik yang bersumber dari APBN maupun APBD sangatlah minim. Pada sisi lain dan secara bersamaan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam juga mengalami keterbatasan dana untuk membiayai peningkatan kualitas sumber daya manusia terutama para juru ukur yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut.

Seiring dengan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, pihak Kantor Pertanahan Kota Batam juga mengalami kesulitan karena minimnya anggaran dalam hal pengadaan alat-alat ukur yang berkualitas teknologi tinggi, yang sangat penting penggunaannya dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam. Dalam era perkembangan teknologi saat ini, kebutuhan alat ukur yang dibutuhkan untuk pendaftaran tanah

dan konsolidasi tanah, memang merupakan suatu keniscayaan. Alat ukur yang berkemampuan teknologi tinggi ini akan menghasilkan kualitas hasil ukur dari pemetaan yang dilakukan dalam konteks melaksanakan pendaftaran tanah tersebut akan diperoleh hasil yang maksimal, proses pekerjaannya lebih cepat dan ukuran yang dihasilkan tepat, akurat, valid dan dapat dipertanggung jawabkan keabsahannya.

Selama ini pihak Kantor Pertanahan Kota Batam dengan segala keterbatasan anggaran yang minim tersebut sudah tentu dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam, masih dilaksanakan secara parsial. Artinya dengan keterbatasan dana, bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah dimaksud secara faktual porsinya lebih besar dengan cara sporadik. Dengan cara pendaftaran tanah seperti ini, bahwa pembiayaan yang diperlukan untuk melaksanakan pendaftaran tanah tersebut sepenuhnya dibiayai oleh masyarakat/rakyat yang mengajukan permohonan untuk dilakukan pendaftaran hak atas tanah yang dimilikinya.

Kendala lain yang dihadapi oleh pihak Kantor Pertanahan Kota Batam bahwa sampai dengan saat ini masih banyak satuan bidang tanah yang belum memiliki surat-surat mengenai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) atas bidang tanah yang dikuasai/dimiliki oleh masyarakat. Keadaan ini masih banyak terdapat terutama pada hamparan/satuan hak bidang tanah dipinggiran kota, daerah pesisir dan kampung nelayan sebagian besar hak atas tanah di daerah ini belum terdaftar dan memiliki SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Pajak Bumi dan Bangunan).

Atas keadaan dan kondisi sebagaimana dimaksud, sudah tentu menjadi salah satu faktor penghambat dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam. Pihak Kantor Pertanahan Kota Batam sebagai instansi vertikal dari Pemerintah Pusat dalam hal mendorong untuk penerbitan SPT-PBB dimaksud, terutama dalam era Otonomi Daerah, dan pas-ca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak memiliki

kewenangan. Pihak yang memiliki kewenangan dalam hal penerbitan SPT-PBB dimaksud berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut adalah pihak Pemerintah Kota Batam dalam hal ini sepenuhnya ditangani oleh Dinas Pendapatan Kantor Pemerintah Kota Batam.

Terhadap beberapa permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, dari hasil verifikasi dalam buku ini direkomendasikan agar secepatnya semua pihak yang terlibat dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam tersebut untuk segera melakukan rapat kerja yang mengkoordinasikan secara teknis yaitu antara Pemerintah Kota Batam dengan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam dengan melibatkan secara aktif pihak BP (Badan Pengusahaan) Batam. Dalam rapat kerja koordinasi teknis ini perlu dirumuskan secara konkret beberapa hal penting yaitu:

**Pertama**, merumuskan tentang kewenangan, tugas pokok dan fungsi masing-masing pihak dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam. Rincian dari kegiatan ini adalah pihak Pemerintah Kota Batam harus membuat daftar rincian mengenai satuan bidang tanah Hak Pengelolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah Kota Batam dan rincian daftar satuan bidang tanah hak-hak tanah milik masyarakat hak adat/hak ulayat yang belum terdaftar. Demikian pula dalam bagian ini pihak BP Batam harus membuat daftar rincian hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam. Berdasarkan rincian data ini akan menjadi pedoman bagi pihak Kantor Pertanahan Kota Batam dalam konteks melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam.

**Kedua**, antara pihak-pihak yaitu pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam masing-masing membuat program kerja terkait dengan pendaftaran tanah di Kota Batam untuk diusulkan ke Dewan Perwakilan Rakyat yang berwenang untuk memberikan persetujuan pembiayaan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam baik itu yang bersumber dari

APBN maupun APBD. Upaya ini sangat prioritas untuk dilakukan, terutama dalam membiayai kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis di Kota Batam yang ditujukan bagi masyarakat Kota Batam yang taraf kehidupan ekonominya tidak mampu.

*Ketiga*, diantara semua pihak sebagaimana disebutkan di atas, harus menetapkan kalender tetap secara rutin untuk melakukan rapat dan pertemuan serta koordinasi yang sifatnya teknis untuk melakukan mapping dan menyusun program secara berkelanjutan untuk pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif *FTZ*.

Menyimak dari uraian sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, jika dianalisis berdasarkan penggunaan *grand theory* (Jeremy Bentham), *middle theory* (W. Friedmann) dan *applied theory* (Friedrich Karl von Savigny) yang digunakan sebagai pisau analisis dalam buku ini, diharapkan atas terselenggaranya pendaftaran tanah di Kota Batam yang berkaitan dengan penerapan kebijakan *FTZ* (*Free Trade Zone*) akan mampu mendorong untuk terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan sekaligus menciptakan suasana dan rasa yang bahagia bagi rakyat di Kota Batam, karena pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam telah dilaksanakan oleh Negara dalam hal ini Pemerintah Kota Batam secara berkeadilan.

## **B. FAKTOR KENDALA DAN SOLUSI KONSOLIDASI TANAH**

Dalam bagian bab ini akan diuraikan mengenai faktor kendala/penghambat pelaksanaan konsolidasi tanah secara khusus di Kota Batam. Untuk membahas mengenai konten ini, lebih lanjut akan dijelaskan penulis pada bagian dibawah ini.

### **1. Kendala atas Penerapan Kebijakan Otonomi Daerah**

Dalam pendekatan bahwa penerapan Otonomi Daerah dalam sistem Pemerintahan Daerah yang mulai berlaku secara menyeluruh di Indonesia pada Tahun 1999 yang lalu, maksud

dan tujuannya adalah sangat baik yaitu dalam rangka memberikan percepatan tentang pelayanan publik pada seluruh masyarakat di Indonesia. Pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut sesungguhnya adalah merupakan salah satu hasil dari reformasi 1998, yang pada saat itu seluruh masyarakat di Indonesia menuntut untuk segera diberlakukannya Otonomi Daerah di Indonesia.

Kondisi dan perkembangan terakhir dalam perspektif pengaturan hukum tentang pelaksanaan Otonomi Daerah ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini adalah sebagai pengganti dari Undang-Undang yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Walaupun penerapan kebijakan Otonomi Daerah ini pada intinya mempunyai maksud dan tujuan yang baik, sebagaimana yang telah disebutkan di atas, pada kenyataannya maksud dan tujuan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah dimaksud sampai saat ini secara konkret belum dirasakan oleh masyarakat lapisan bawah. Hal ini juga terjadi terkait dengan konsolidasi tanah di Kota Batam, bahwa kewenangan yang dimiliki Walikota sebagai Kepala Pemerintahan di Kota Batam belum dapat sepenuhnya untuk melaksanakan konsolidasi tanah dimaksud secara cepat.

Dalam pada itu, bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam mengalami hambatan karena penerapan kebijakan, bahwa Kota Batam ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ (Free Trade Zone)*, dimana dalam melaksanakan seluruh kebijakan pertanahan termasuk konsolidasi tanah di Kota Batam, harus terlebih dahulu mendapat izin dari BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan. Sejalan dengan hal di atas, berikut ini akan diuraikan beberapa hal normatif terkait dengan pelaksanaan Otonomi Daerah dimaksud, dan sekaligus secara

khusus akan dianalisis kembali akibat kebijakan Otonomi Daerah sebagai penghambat konsolidasi tanah di Kota Batam.

**a. *Pengertian dan Maksud atas Kebijakan Otonomi Daerah***

Secara normatif bahwa pengertian Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk selanjutnya, yang dimaksud dengan daerah otonom yang disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan maksud diterapkannya Otonomi Daerah adalah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan konstruksi rumusan pengertian dan maksud otonomi daerah sebagaimana dimaksud, memang secara teoretis pengertiannya sangat baik bagi masyarakat terutama dalam mewujudkan percepatan pelayanan publik termasuk pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Berdasarkan terminologi otonomi daerah dimaksud sesungguhnya Bupati/Walikota sebagai Kepala Pemerintahan di daerah Kabupaten/Kota yang paling tertinggi di tingkat Pemerintahan Kabupaten/Kota memiliki kewenangan yang penuh untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, kewenangan ini tidak serta merta dapat dilaksanakan oleh Walikota Batam terutama dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah, karena sebagian besar bidang

tanah di Kota Batam pemegang Hak Pengeloalaannya terdaftar atas nama BP Batam.

### ***b. Prinsip, Hakikat dan Tujuan Otonomi Daerah***

#### ***1) Prinsip Otonomi Daerah***

Dengan memerhatikan pengertian Otonomi Daerah sebagaimana disebutkan di atas, maka pada bagian ini akan dijelaskan beberapa prinsip atas pelaksanaan Otonomi Daerah dimaksud. Ada beberapa prinsip Otonomi Daerah yaitu:

***Pertama***, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

***Kedua***, adalah prinsip pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

***Ketiga***, pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas sebagaimana dimaksud diletakkan pada daerah Kabupaten/Kota, sedangkan otonomi daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.

#### ***2) Hakikat Otonomi Daerah***

Mengenai hakikat atas diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah adalah sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, bahwa hakikat Otonomi Daerah dimaksud, terutama yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan layanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besarnya belanja yang harus dikeluarkan harus dilaksanakan secara efektif dan efisien.

### 3) *Tujuan Otonomi Daerah*

Mengenai tujuan Otonomi Daerah, bahwa secara normatif adalah memiliki makna yang sangat baik, berguna bagi seluruh masyarakat di Indonesia. Tentang hal ini, paling tidak ada tiga misi utama dan sekaligus merupakan tujuan pelaksanaan Otonomi Daerah yaitu:

***Pertama***, meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

***Kedua***, menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.

***Ketiga***, memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Dalam pada itu, bahwa tujuan Otonomi Daerah tersebut sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa ditegaskan tujuan Otonomi Daerah yaitu diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat menggalakan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

## **2. Kebijakan Otonomi Daerah Sebagai Penghambat Konsolidasi Tanah di Kota Batam**

Menelisik atas hal-hal yang telah diuraikan pada bagian di atas, sesungguhnya penerapan kebijakan Otonomi daerah tersebut mengandung maksud dan tujuan yang sangat baik untuk kepentingan masyarakat (publik).

Dalam Undang-Undang dimaksud sudah ditegaskan secara lugas dan nyata bahwa hasil yang diharapkan atas penerapan kebijakan Otonomi Daerah tersebut, harus mampu mewujudkan percepatan pelayanan publik secara menyeluruh mulai lapisan masyarakat

yang paling bawah dan sekaligus untuk mewujudkan percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan substansi dalam buku ini yaitu tentang pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, bahwa dari hasil verifikasi atas penerapan kebijakan Otonomi Daerah tersebut khusus mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, hal dimaksud merupakan salah satu faktor penghambat untuk terwujudnya percepatan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam. Dan untuk selanjutnya, berikut ini dijelaskan beberapa hal penting yang merupakan faktor penghambat terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, terutama atas diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah:

#### **a. Implementasi Kewenangan yang Berlebihan**

Implementasi kewenangan yang berlebihan tersebut ada-lah dimaksudkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada Kepala Daerah yaitu kepada Bupati untuk daerah Kabupaten, dan Walikota untuk daerah Kota, dalam pelaksanaannya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang tersebut belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, yaitu masih adanya sikap arogansi yang berlebihan dari Kepala Daerah dalam hal melaksanakan kewenangan dimaksud, hal mana sering sekali Kepala Daerah tidak melak-kan koordinasi yang maksimal kepada Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi, dengan alasan bahwa Kepala Daerah Kabupaten/Kota dipilih langsung oleh rakyat, sehingga hanya bertanggung jawab kepada rakyat dan langsung kepada Pemerintah Pusat. Khusus pada pemerintahan Kota Batam, bahwa berdasarkan kewenangan melalui kebijakan Otonomi Daerah, memang sesungguhnya Walikota Kota Batam sebagai Kepala Pemerintahan yang bertanggung jawab untuk melak- sanakan semua administrasi pemerintahan dan layanan pu- blik kepada seluruh masyarakat di Kota Batam mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Namun kewenangan Walikota Kota Batam yang sangat penuh dan nyata tersebut sebagaimana ditegaskan bahwa Kepala Daerah mempunyai hak, wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, pada kenyataannya di lapangan kewenangan Kepala Daerah dalam hal ini Walikota Batam, tidak menjalankan kewenangan tersebut sebagaimana mestinya terutama dalam hal untuk melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Seharusnya kewenangan yang dimiliki oleh Walikota sebagai Kepala Daerah Kota Batam tersebut, tidak boleh menjadi penghambat dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam. Kewenangan tersebut seharusnya dilaksanakan secara cepat, lugas dan nyata, bahwa Walikota Batam harus bergerak cepat untuk melakukan koordinasi tingkat lokal dengan pejabat terkait yaitu dengan BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan. Dan pada waktu yang bersamaan Walikota Batam juga harus melakukan koordinasi dengan instansi dan pihak lain yaitu Kantor Pertanahan Kota Batam yang mempunyai kewenangan secara hukum, baik secara administrasi yuridis maupun teknis dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah secara faktual di lapangan untuk daerah Kota Batam.

Tindakan konkret dari hasil koordinasi pihak pemerintah Kota Batam dengan BP Batam dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, adalah merumuskan tentang hal-hal penting yaitu: pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang jelas terkait dengan pemanfaatan dan peruntukan hak atas tanah di Kota Batam; penetapan sistem dan prosedur yang jelas tentang tata cara mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, dan hal-hal lain yang dianggap perlu terkait dengan pembiayaan untuk pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut.

Hal ini penting dilakukan karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Penetapan Kota Batam sebagai salah satu daerah FTZ (*Free Trade Zone*), bahwa untuk hak atas tanah di Kota Batam pemegang Hak Pengelolaannya adalah dipegang dan terdaftar atas nama BP Batam.

### **b. Koordinasi dengan Lembaga Terkait Tersumbat**

Atas dasar pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi yang ditetapkan antara pemerintah Kota Batam dengan BP Batam tersebut, untuk selanjutnya harus dikoordinasikan dalam bentuk rapat-rapat kerja teknis dengan Kantor Pertanahan Kota Batam, terutama untuk percepatan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah .

Terkait dengan hal ini, perlu ditegaskan bahwa semua pihak yang terkait dalam pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam yaitu: pemerintah Kota Batam, BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam tidak boleh menafsirkan segala kewenangan yang diberikan undang-undang secara berlebihan dan/atau dilaksanakan dengan arogansi masing-masing pihak secara individual, jika hal ini terjadi akan menciptakan suasana koordinasi yang tersumbat diantara lembaga yang terkait dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam. Dari hasil studi di lapangan, terjadi ketersumbatan koordinasi dari semua pihak/komponen penting dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam, yang disebabkan bahwa masing-masing pihak lembaga terkait tersebut, memberikan penafsiran yang keliru dan berlebihan atas kewenangan yang dimiliki oleh pihak-pihak tersebut.

Dalam pada itu koordinasi tingkat lokal secara teknis diantara para pihak tersebut untuk melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam berjalan tersendat bahkan tersumbat, sehingga harapan masyarakat untuk terjadinya peningkatan layanan publik di bidang konsolidasi tanah di Kota Batam tidak terjadi peningkatan dan sekaligus upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat belum dapat terwujud secara maksimal.

Merujuk kepada uraian di atas dan sekaligus dengan menggunakan *Grand theory* John Austin dan H.L.A. Hart yang digunakan sebagai pisau analisis dalam buku ini, ternyata berdasarkan *Grand theory* dimaksud bahwa atas diterapkannya kebijakan Otonomi Daerah sebagai dasar hukum positif dalam

konteks penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan pemberian layanan publik terhadap seluruh kepentingan masyarakat khususnya di Kota Batam belum dilaksanakan sesuai dengan perintah Undang-Undang dimaksud. Sedangkan berpedoman kepada teori John Austin dan H.L.A. Hart sebagaimana dimaksud, bahwa John Austin menegaskan segala bentuk peraturan perundang-undangan itu adalah merupakan perintah, semestinya dengan menggunakan teori ini pemerintah Kota Batam tidak akan menemui kendala dan/atau hambatan serta halangan dalam konteks melaksanakan koordinasi diantara pihak yang terkait untuk melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam. Dalam pada itu, menurut teori Hart dimaksud secara teori hukum positif kepada pemerintah Kota Batam, diberikan kewenangan yang mutlak untuk melaksanakan peraturan hukum mengenai konsolidasi tanah, karena Bupati sebagai Kepala Daerah adalah sebagai personifikasi kekuasaan tertinggi yang telah diberikan rakyatnya pada saat dilaksanakan pemilihan kepala daerah dalam hal ini yaitu kepada Walikota Batam, untuk melaksanakan segala perintah yang diamanatkan oleh Undang-Undang demi melayani segala kepentingan rakyat di Kota Batam.

### **C. FAKTOR PENGHAMBAT DARI SISI PENERAPAN KEBIJAKAN *FTZ* (*Free Trade Zone*)**

Faktor lain sebagai penghambat dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, salah satu bentuk hambatan yang dihadapi adalah akibat penerapan kebijakan *FTZ* Kota Batam ditetapkan sebagai salah satu kawasan *FTZ*. Berikut ini sebelum secara fokus diberikan penjelasan terkait dengan beberapa faktor hambatan dimaksud, akan diuraikan pengertian *FTZ* dan mengenai Kota Batam ditetapkan sebagai salah satu kawasan *FTZ*.

#### **1. Pengertian *FTZ* (*Free Trade Zone*)**

Terkait dengan pengertian *FTZ* ini khususnya pada Bab sebelumnya dalam buku ini telah dijelaskan beberapa bagian yang penting dan sekaligus penjelasan mengenai sejarah penerapan *FTZ* di Indonesia. Untuk lebih mengetahui secara

normatif mengenai pengertian *FTZ* itu, berikut ini akan dijelaskan yaitu sebagai berikut: bahwa istilah dan/atau pengertian *Free Trade Zone* adalah sebagai salah satu bentuk dari zona ekonomik (*Economic Zone*) yang pada umumnya memiliki pengertian yang cukup beragam. Hal ini diduga sebagai akibat adanya perbedaan dalam sudut pandang atau bobot tinjauan para ahli itu sendiri tentang konsep *Free Trade Zone* tersebut. Sedangkan zona ekonomi (*Economic Zone*) menurut Capela dan Hatman (1996: 154) adalah "*The economic zone is designated regions in a country that operate under rules that provide special investment incentive, including Duty Free treatment for import and for manufacturing plants that reexport their product*".<sup>2)</sup> Kalimat dimaksud dapat diartikan Zona ekonomi dirancang sebagai suatu daerah khusus di bawah pengendalian suatu Negara/Pemerintahan yang dioperasikan di bawah peraturan tertentu dan memberikan berbagai rangsangan investasi, termasuk pembebasan biaya pajak import seperti produk mesin-mesin dan bahan-bahan lainnya untuk diekspor kembali dari semua produk dimaksud.

Bahwa berdasarkan pengertian *FTZ* dimaksud sesungguhnya mengandung maksud yang baik untuk kepentingan masyarakat terutama dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal di daerah kawasan *FTZ* dimaksud. Hal ini juga dihubungkan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah seharusnya pada suatu daerah yang ditetapkan sebagai kawasan *FTZ* hal-hal yang menyangkut dengan implementasi konsolidasi tanah tersebut harus semakin cepat, karena mata rantai guna melakukan koordinasi teknis diantara pihak yang terkait tidak berbelit-belit, dan dapat terlaksana dengan cepat.

## **2. Penetapan Kota Batam Sebagai Salah Satu Daerah *FTZ (Free Trade Zone)***

---

<sup>2)</sup> Capela and Hatman dalam Burmansyah, Edy. *Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Dalam Pandangan Kelompok Masyarakat Sipil*, Seri Kertas Kerja Institute For Global Justice (IGJ) 2009, Jakarta, 1996, hlm. 154.

Untuk selanjutnya, pada bagian ini secara fokus akan dijelaskan mengapa Kota Batam dipilih untuk ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ* (*Free Trade Zone*).

Pertimbangan serta alasan yang paling dominan bahwa Kota Batam ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ* adalah mempertimbangkan kondisi geografis Batam yang sangat strategis. Maksudnya adalah posisi Pulau Batam letak wilayahnya memang sangat strategis karena sangat berdekatan dengan Negara tetangga yaitu Malaysia dan Singapura, yang dengan posisi ini membuat Bintan menjadi tempat yang lebih efisien untuk penanaman investasi. Pada sisi lain, Pulau Batam memiliki potensi strategis di bidang pariwisata, jasa dan industri

Mengenai permasalahan yang dihadapi Kota Batam saat ini, adalah tantangan utama yaitu bagaimana melakukan harmonisasi tentang pembagian kewenangan pada dua titik administratur pemerintahan yaitu antara Pemerintahan Kota Batam di satu sisi dengan BP Batam di sisi lain. Permasalahan ini sangat berdampak langsung dalam hal pelaksanaan kon-solidasi tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif *FTZ*. Selama ini belum terlaksananya dengan harmonis tentang pembagian kewenangan, tugas pokok dan fungsi terutama yang terkait dengan pengaturan pemanfaatan dan peruntukan atas hak tanah dengan status hak pengelolaan di Kota Batam yang terdaftar atas nama BP Batam.

Dengan memerhatikan demikian strategisnya penetapan Kota Batam sebagai daerah *FTZ* (*Free Trade Zone*), seharusnya semua pihak dalam hal ini pemerintah Kota Batam, BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam segera bertindak untuk melakukan harmonisasi pembagian kewenangan dari semua rangkaian proses yang harus dijalankan dalam konteks pelaksanaan dan implementasi konsolidasi tanah di Kota Batam.

### **3. *FTZ* Penghambat Konsolidasi Tanah di Kota Batam**

Pada tataran normatif dan konseptual bahwa penerapan kebijakan *FTZ* di Kota Batam wajib memberikan kontribusi kepada percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sejak Kota Batam ditetapkan sebagai salah satu daerah *FTZ*

menunjukkan belum terjadi percepatan untuk menuju kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal mana terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam sampai dengan saat ini implementasinya masih tersendat, masyarakat yang hendak mengajukan permohonan sebagai peserta konsolidasi tanah pada kenyataannya masih mendapat beban tambahan, yaitu harus memperoleh rekomendasi dan izin dari BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan.

BP Batam menafsirkan hal dimaksud benar adanya, karena berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dalam Pasal 4 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditegaskan:

- (1) Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan pemerintah Kota Batam yang berada di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagai- mana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) beralih kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan peraturan per-undang-undangan.
- (2) Hak-hak yang ada di atas Hak Pengelolaan atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir.
- (3) Untuk perpanjangan/pembaharuan hak setelah hak sebagaimana dimaksud ayat (2) berakhir, akan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Merujuk kepada kontruksi norma hukum sebagaimana tercantum Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 sebagaimana dimaksudkan di atas, sesungguhnya pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam dalam konteks *FTZ (Free Trade Zone)* tidak mengalami hambatan. Dengan syarat semua pihak sekali lagi ditegaskan, harus melakukan koordinasi rapat kerja teknis dan harmonisasi tentang kewenangan, tugas pokok dan fungsi kerja yang sifatnya lebih operasional yaitu antara

Pemerintah Kota Batam, BP Batam sebagai pemegang hak pengelolaan, dan Kantor Pertanahan Kota Batam sebagai pelaksana teknis konsolidasi tanah di Kota Batam.

#### **D. AKIBAT ARAH KEBIJAKAN PENATAAN RUANG PARADIGMA BARU**

Pada bab sebelumnya dalam buku ini, sudah dijelaskan bahwa saat ini telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Undang-Undang ini memiliki paradigma yang lebih komprehensif dalam melakukan penataan ruang terhadap semua daerah Kabupaten Kota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kontruksi paradigma Undang-Undang Penataan Ruang sebagai-mana dimaksud yaitu: untuk mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dengan lingkungan buatan, mewujudkan keterpaduan dala penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia, dan mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Untuk lebih memahami tentang substansi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang dimaksud, pada bagian di bawah ini sebelumnya dijelaskan beberapa substansi yang penting.

##### **1. Pengertian Tata Ruang Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang**

Dalam Pasal 1 angka 2 dalam Undang-undang tentang penataan ruang tersebut telah dijelaskan mengenai pengertian Tata Ruang. Yang dimaksudkan dengan Tata Ruang adalah: Wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional. Sedangkan yang dimaksudkan dengan Pola Ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang

meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.

Beranjak dari konstruksi pengertian Tata Ruang tersebut, maka dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam khususnya dikaitkan dengan pelaksanaan *FTZ (Free Trade Zone)* adalah memiliki keterkaitan dan keterpaduan yang sangat erat antara satu dan lainnya. Atau dengan perkataan lain, bahwa kegiatan konsolidasi tanah dimaksud sesungguhnya adalah konkretisasi dari penataan ruang itu sendiri.

## **2. Asas dan Tujuan Penataan Ruang**

Pada bab ini dipandang perlu untuk menguraikan kembali mengenai asas dan tujuan penataan ruang, agar dalam hal melaksanakan analisis terkait dengan adanya salah satu hambatan dari sisi kebijakan penataan ruang ini terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam dapat dijelaskan secara runut.

Terkait dengan hal tersebut di atas, ada beberapa asas yang perlu diimplementasikan di lapangan dalam hubungannya dengan penataan ruang yaitu: asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan keberhasilguna; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas.

Sedangkan mengenai tujuan penyelenggaraan penataan ruang adalah bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan: terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan; terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memerhatikan sumber daya manusia, dan terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Sejalan dengan asas dan tujuan dilaksanakannya penataan ruang sebagaimana dimaksud, terutama jika dikaitkan dengan

maksud dan tujuan dilaksanakannya konsolidasi tanah khususnya di Kota Batam, maka diperoleh suatu konklusi diantara keduanya memiliki asas dan tujuan yang sama, yaitu dengan hakekat dan tujuan dalam upaya menciptakan suatu lingkungan yang asri, aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan sebagai tempat tinggal dan permukiman bagi masyarakat peserta konsolidasi tanah di Kota Batam.

### **3. Sosialisasi dan Realisasi PERDA Tata Ruang Kota Batam**

Berdasarkan hasil verifikasi di lapangan, saat ini di Kota Batam, dengan upaya seluruh komponen khususnya antara pihak Pemerintah Kota Batam bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam, telah mampu menyelesaikan pembentukan Peraturan Daerah (PERDA) mengenai Penataan Ruang di Kota Batam. PERDA mengenai tata ruang di Kota Batam itu, adalah sebagaimana termaktub dalam Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2011-2031.

Karena proses pembentukan PERDA mengenai penataan ruang Kota Batam dimaksud diproses dan diberlakukan pada kurun waktu tahun 2012, maka dapat diberikan kesimpulan PERDA tersebut telah disusun berdasarkan paradigma yang baru mengenai penataan ruang di Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Dalam posisi ini sebenarnya Kota Batam memiliki potensi lebih baik terutama dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah jika dibandingkan dengan daerah Kabupaten/Kota lainnya, karena pada sebagian besar daerah Kabupaten/Kota lainnya sebagaimana dimaksud sampai saat ini masih banyak belum menyelesaikan penerbitan Peraturan Daerah (PERDA) mengenai Penataan Ruang untuk daerah Kabupaten/Kota tersebut.

Langkah lanjutan yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Batam setelah diberlakukannya atas PERDA mengenai penataan ruang di Kota Batam dimaksud, berikut ini dijelaskan beberapa tindakan penting yang harus dilakukan terkait dengan

pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam yaitu sebagai berikut:

*Pertama*, Pemerintah Kota Batam segera melaksanakan kegiatan sosialisasi atas diberlakukannya Peraturan Daerah (PERDA) mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam tersebut kepada seluruh masyarakat di Kota Batam, khususnya kepada masyarakat calon peserta konsolidasi tanah. Tindakan sosialisasi ini penting agar dalam pelaksanaan konsolidasi tanah tidak ditemukan hambatan yang berarti.

*Kedua*, Pemerintah Kota Batam segera merealisasikan segala hal yang telah diatur dalam PERDA penataan ruang Kota Batam dimaksud. Dalam hal ini dimaksudkan realisasi tersebut difokuskan untuk melaksanakan program kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam, yang tindakan tahap awalnya pemerintah Kota Batam memprakarsai untuk terselenggaranya rapat kerja koordinasi teknis dengan melibatkan peran serta aktif yaitu pihak BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam.

## **E. KEBIJAKAN PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

Berdasarkan dengan tuntutan Otonomi Daerah yaitu dalam upaya untuk meningkatkan pelayanan publik melalui berbagai kegiatan pembangunan dan pemerataan hasil-hasilnya kepada seluruh rakyat di Republik Indonesia, yang untuk melaksanakan pembangunan tersebut sangat diperlukan ketersediaan sumber dana yang besar, maka pada tahun 2009 diterbitkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dalam pendekatan praktis operasional atas diberlakukannya Undang-Undang sebagaimana dimaksud, sesungguhnya memberikan implikasi atau dampak kepada perlambatan konsolidasi tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia tidak terkecuali untuk Kota Batam, karena sejak diberlakukannya Undang-Undang ini akan terjadi peningkatan penetapan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) hak atas tanah, dan hal ini akan mempengaruhi besarnya biaya BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas

Tanah dan Bangunan) yang harus dibayar oleh masyarakat dalam konteks pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah . Pada bagian dibawah ini untuk selanjutnya akan dijelaskan beberapa substansi penting Undang-Undang dimaksud.

### **1. Pengertian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**

Tentang pengertian pajak daerah dapat diperhatikan dalam Pasal 1 angka 10 dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang menyebutkan bahwa pengertian Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam pada itu bahwa pajak daerah tersebut adalah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Untuk selanjutnya melalui pajak daerah tersebut diharapkan akan terjadi peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, untuk itu daerah perlu melakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah serta sekaligus pemberian diskresi dalam penetapan tarif. Dari sisi penggunaannya bahwa pajak daerah dimaksud wajib dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, peran serta masyarakat, dan akuntabilitas dengan memerhatikan potensi daerah.

Terkait dengan pengertian retribusi daerah adalah suatu pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan usaha atau milik daerah yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung.

Merujuk kepada pengertian pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud jika dianalisis untuk kepentingan pembangunan bagi seluruh rakyat di Indonesia, hal itu memang sudah merupakan suatu keharusan. Namun, kondisi yang terjadi

di lapangan atas diberlakukannya Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah khusus terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif *FTZ* memberikan pengaruh yang signifikan yang bermuara kepada melambatnya pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, karena terjadinya peningkatan NJOP (Nilai Jual Objek Pajak) atas hak tanah yang akan dimohonkan pendaf-tarannya, dan seiring dengan hal ini juga akan terjadi pe-ningkatan penambahan biaya yang berkaitan dengan BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan) yang harus dibayar oleh masyarakat sebagai pemohon/peserta konsolidasi tanah di Kota Batam.

## 2. Asas dan Tujuan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Dalam bagian ini diuraikan beberapa asas terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah yaitu:

**Pertama**, Asas *Equality* (asas keseimbangan dengan kemampuan atau asas keadilan) dalam hal ini pungutan pajak yang dilakukan oleh Negara harus sesuai dengan penghasilan wajib pajak. Negara tidak boleh bertindak diskriminatif terhadap wajib pajak.

**Kedua**, Asas *Certainty* (asas kepastian hukum), dalam hal ini dimaksudkan bahwa semua pungutan pajak harus berdasarkan Undang-Undang, sehingga bagi yang melanggar akan dapat dikenakan sanksi hukum.

**Ketiga**, Asas *Convinience of Payment* (asas pemungutan pajak yang tepat waktu atau asas kesenangan), dalam hal ini dimaksudkan pajak harus dipungut pada saat yang tepat bagi wajib pajak (saat yang paling baik), misalnya disaat wajib pajak baru menerima penghasilannya atau disaat wajib pajak menerima hadiah.

**Keempat**, Asas *Effeciency* (asas efisien atau asas ekonomis), dalam hal ini dimaksudkan biaya pemungutan pajak diusahakan sehemat mungkin, jangan sampai terjadi biaya pemungutan pajak lebih besar dari hasil pemungutan pajak.

Berkaitan dengan tujuan pajak daerah pada intinya harus diselaraskan dengan tujuan Negara sebagaimana termaktub dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana ditegaskan dalam alinea keempat pembukaannya yaitu: untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

### **3. Masa Transisi Pengelolaan Pajak Daerah dan Distribusi Daerah di Kota Batam**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana beberapa substansi penting telah dijelaskan pada bagian di atas, bahwa sesungguhnya diterbitkannya Undang-Undang ini adalah merupakan langkah maju dan yang positif bagi kepentingan bangsa dan negara, khususnya dalam mempercepat terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh.

Sejalan dengan hal dimaksud, bahwa pertimbangan untuk dibentuknya Undang-Undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud, adalah untuk memenuhi tuntutan dan perkembangan di lapangan dalam konteks pe-laksanaan Otonomi Daerah. Sesuai dengan prinsip Otonomi Daerah, bahwa kepala daerah pada daerah Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam memberikan pelayanan demi kepentingan masyarakat di daerahnya, yang pelaksanaannya tentu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk selanjutnya, bahwa kewenangan yang demikian besar dimiliki oleh Kepala Daerah untuk daerah Kabupaten/ Kota, tentu dalam melaksanakan urusan pemerintahan dan sekaligus melaksanakan berbagai program pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk itu diperlukan pembiayaan dan sumber dana yang besar. Oleh karena itu, melalui kebijakan sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut, kepada kepala daerah untuk daerah Kabupaten/

Kota diberikan kewenangan untuk memprakarsai mencari sumber-sumber lain untuk peningkatan pendapatan dan keuangan daerah.

Mulai diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tersebut, bahwa telah terjadi pembebanan kepada masyarakat khususnya terkait dengan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan khususnya terhadap pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan dari hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Dahulu sebelum diberlakukannya Undang-Undang ini bahwa pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan tidak seperti saat ini yang biayanya telah terjadi peningkatan.

Munculnya beban Pajak Bumi dan Bangunan atas tanah yang dimiliki masyarakat yang saat ini memberatkan bagi masyarakat menengah ke bawah yaitu dengan dinaikkannya oleh pemerintah Kabupaten/Kota setempat khususnya di Kota Batam Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dari bidang tanah dimaksud. Dengan terjadinya kenaikan NJOP terhadap satuan bidang tanah yang dimiliki masyarakat hal ini mengakibatkan sekaligus terjadinya peningkatan nilai BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan) dari hak atas tanah dimaksud, yang besaran pajak BPHTB dimaksud adalah sebesar:  $5\% \times$  nilai NJOP atas satuan bidang tanah yang akan dilakukan pendaftaran hak nya. Hal ini tentunya akan memberatkan bagi masyarakat yang akan mengajukan permohonan hak atas tanahnya untuk dilakukan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, dan hal ini sekaligus merupakan faktor penghambat dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Hal dimaksud khususnya di Kota Batam pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut, pada saat ini di jajaran pemerintah Kota Batam sedang menjalani masa transisi untuk melakukan berbagai langkah implementasi atas Undang-Undang dimaksud. Dahulu seluruh rangkaian pekerjaan untuk pungutan Pajak Bumi dan Bangunan mulai dari memproses SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Bumi dan

Bangunan), penetapan besarnya Pajak PBB dan pelaksanaan pemungutan pajaknya satu pintu dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan yaitu dilaksanakan oleh Kantor Pajak Pratama di masing-masing daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud, bahwa saat ini seluruh proses pekerjaan untuk pajak daerah dan retribusi daerah tersebut sepenuhnya dilaksanakan satu pintu secara online sistem melalui Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Indonesia. Dengan ter-jadinya perubahan tata laksana dan sistem manajemen pemungutan pajak di daerah tersebut secara sporadis dialihkan ke Dinas Pendapatan Daerah, maka keadaan yang berlangsung saat ini di Kota Batam pihak Dispenda masih terus melakukan langkah-langkah pembenahan. Atas keadaan ini yaitu masih berlangsungnya masa transisi tentang pengurusan pajak daerah dan retribusi daerah di Kota Batam, hal ini secara faktual menjadi salah satu faktor penghambat dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

#### **F. DUKUNGAN ANGGARAN YANG MINIM DI BIDANG KONSOLIDASI TANAH**

Dalam bagian ini, lebih lanjut akan diuraikan aspek lain yaitu dari sisi minimnya dukungan anggaran dari pemerintah yang menjadi salah satu faktor penyebab yang dapat menghambat pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Secara normatif bahwa pelaksanaan konsolidasi tanah tersebut adalah merupakan kebijakan di bidang pertanian. Karena sifatnya merupakan kebijakan, memang dalam konteks politik anggaran alokasi biaya/anggaran untuk kegiatan konsolidasi tanah ini sangat wajar tidak mendapatkan alokasi anggaran yang cukup. Artinya, karena konsolidasi tanah itu hanya merupakan kebijakan, penganggarannya sangat bergantung kepada kemauan politik dari para elit pemerintahan yang

berkuasa pada saat itu. Demikian juga halnya keadaan ini terjadi pada tingkat daerah Kabupaten/Kota, bahwa penganggaran untuk membiayai kegiatan konsolidasi tanah itu sangat bergantung kepada kemauan politik dari para Bupati/Walikota yang memimpin di daerah itu.

Keadaan ini sangat tidak berkeadilan bagi rakyat tidak mampu calon peserta konsolidasi tanah, karena memang dalam pelaksanaan konsolidasi tanah pada umumnya pesertanya adalah warga masyarakat ekonominya yang tidak mampu, karena pada kenyataannya di lapangan calon lokasi yang akan di konsolidasi tanahnya pada umumnya pada suatu daerah kumuh, permukimannya yang tidak teratur, dan dilokasi tanah seperti ini sudah dapat dipastikan warga masyarakat yang bertempat tinggal dan bermukim di lokasi ini adalah warga masyarakat yang kemampuan ekonominya lemah. Dan dalam pada itu pada bagian di bawah ini akan diuraikan beberapa hal yang relevan dengan substansi yang akan dibahas pada bagian ini, tentu yang berhubungan dengan minimnya dukungan anggaran terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah.

### **1. Pengertian Politik Anggaran**

Oleh karena sebagian besar calon peserta konsolidasi tanah tersebut adalah warga masyarakat yang tidak mampu, seharusnya dalam meningkatkan percepatan konsolidasi tanah di Indonesia khususnya di Kota Batam sistem konsolidasi tanah yang akan dilakukan pada masa yang akan datang seharusnya didukung dari keuangan Negara. Oleh karena itu dalam bagian ini akan dijelaskan bagian terpenting dari keuangan negara yaitu yang berkaitan dengan pengertian politik anggaran.

Pengertian politik anggaran adalah penetapan berbagai kebijakan tentang proses anggaran yang meliputi berbagai pertanyaan bagaimana pemerintah membiayai kegiatannya; bagaimana uang publik didapatkan, dikelola dan didistri-busikan; siapa yang diuntungkan dan dirugikan; peluang-peluang apa saja

yang tersedia baik untuk peyimpangan negatif maupun untuk meningkatkan pelayanan publik.

Dalam ranah praktis operasional bahwa dalam pendekatan paradigmatis konstitusional bahwa dasar hukum atau rujukan dari politik anggaran negara adalah bersumber dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan:

**Pasal 23:**

- (4) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (5) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (6) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Merujuk atas definisi konsolidasi tanah sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya pada buku ini, maka seharusnya pemerintah dalam konteks melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam dan berdasarkan rasa keadilan yang diharapkan bagi masyarakat maka sepatutnya dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah tersebut dibiayai dari keuangan negara, yang sejatinya uang tersebut adalah uang rakyat seluruh masyarakat Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka kepada Pemerintah Kota Batam bersama-sama dengan pihak BP Batam demikian juga Kantor Pertanahan Kota Batam segera berupaya mengusulkan program konsolidasi tanah secara sistematis, untuk dibiayai oleh Negara baik itu melalui APBN maupun APBD

Kota Batam. Konsolidasi tanah harus dilakukan secara berkelanjutan terhadap seluruh bidang tanah terutama pada daerah tempat tinggal permukiman penduduk yang keadaannya kumuh dan belum tertata rapih dan lazimnya permukiman seperti adalah berada di pinggiran kota, daerah pesisir dan daerah nelayan Kota Batam. Untuk selanjutnya agar anggaran yang terbatas tersebut efektif dalam penggunaannya, maka secara konkret anggaran APBN dan APBD terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut, wajib diperuntukan bagi warga masyarakat yang tidak mampu, taraf perekonomian yang lemah dan masyarakat miskin. Dan pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam harus dimulai dari pinggiran kota, dari titik desa/kelurahan, daerah pesisir dan nelayan yang lokasi permukimannya masih kumuh yang titik lokasinya dekat dengan pusat-pusat perkotaan dan pemerintahan.

## **2. Maksud dan Tujuan Politik Anggaran**

Secara filosofis maupun dalam pendekatan konstitusional bahwa maksud dan tujuan politik anggaran tersebut, pada intinya membelanjakan uang rakyat secara tepat sasaran, ter-arah, berkeadilan dan memenuhi rasa manusia dan kemanusiaan demi mewujudkan suatu tatanan kehidupan masyarakat untuk menuju kehidupan yang berkesejahteraan dan berkemakmuran.

Dalam pada itu, bahwa tujuan kebijakan dan politik anggaran adalah untuk menemukan arah, tujuan dan prioritas sasaran pembangunan nasional serta dalam upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, yang pelaksanaannya harus sesuai dengan seluruh program yang telah disusun dalam PROPENAS (Program Pembangunan Nasional), yang sasaran akhirnya untuk mewujudkan negara yang berkesejahteraan, berkemakmuran dengan ditandai terwujudnya kehidupan masyarakat yang ekonominya semakin meningkat, hidup sejahtera dan bahagia.

Tentang tujuan politik anggaran ini, sesungguhnya secara fundamental, dan paradigmatis konstitusional telah ditegaskan secara nyata dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, yang tujuan akhirnya bahwa pembelanjaan APBN dan APBD yang sejatinya adalah uang seluruh rakyat Indonesia, wajib dibelanjakan oleh Pemerintah secara berkeadilan, berprikemanusiaan yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu, dalam hal ini, perlu ditegaskan kembali dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, semestinya Pemerintah dan Negara wajib membiayai seluruh rangkaian kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam, yang seluruh pembiayaannya ditanggung sepenuhnya oleh Negara dan pelaksanaannya hanya diperuntukkan bagi warga masyarakat Kota Batam yang taraf kehidupan dan kemampuan ekonominya masih lemah.

### **3. Dukungan Anggaran APBN dan APBD yang Minim untuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah di Kota Batam**

Menurut catatan dan hasil verifikasi di lapangan, yang berhubungan dengan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, keterangan yang diperoleh dari pihak Kantor Pertanahan Kota Batam, bahwa benar dukungan anggaran pelaksanaan konsolidasi tanah itu, baik yang bersumber dari APBN maupun APBD sangat terbatas. Dan dalam pada itu, secara bersamaan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam juga mengalami keterbatasan dana dalam hal membiayai peningkatan kualitas sumber daya manusia terutama para juru ukur yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.

Sejalan dengan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, pihak Kantor Pertanahan Kota Batam juga mengalami kesulitan karena minimnya anggaran dalam hal pengadaan alat-alat ukur yang berkualitas teknologi tinggi, yang sangat penting penggunaannya dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam. Dalam era perkembangan teknologi saat ini, kebutuhan alat ukur yang dibutuhkan untuk pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, memang merupakan suatu keniscayaan. Alat ukur yang berkemampuan teknologi tinggi ini akan menghasilkan kualitas hasil ukur dari pemetaan yang dilakukan

dalam konteks melaksanakan konsolidasi tanah tersebut akan diperoleh hasil yang maksimal, proses pekerjaannya lebih cepat dan ukuran yang dihasilkan tepat, akurat, valid dan dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya.

Pada saat ini pihak Kantor Pertanahan Kota Batam dengan segala keterbatasan anggaran yang minim tersebut sudah tentu dalam hal melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam, masih dilaksanakan dalam jumlah lokasi yang sangat terbatas, yang pelaksanaannya baru terjadi di titik lokasi daerah per-mukiman yang kumuh yang dekat dengan lokasi pariwisata, jasa dan industri yaitu di daerah Batam.

Persoalan lain yang menjadi penghambat dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, dan saat ini hal dimaksud sedang dihadapi oleh pihak Kantor Pertanahan Kota Batam bahwa sampai dengan saat ini masih banyak satuan bidang tanah yang belum memiliki surat-surat mengenai Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) atas bidang tanah yang dikuasai/dimiliki oleh masyarakat. Keadaan ini masih banyak terdapat terutama pada hamparan/satuan hak bidang tanah dipinggiran kota, daerah pesisir dan kampung nelayan sebagian besar hak atas tanah di daerah ini belum terdaftar dan memiliki SPT-PBB (Surat Pemberitahuan Pajak Terutang, Pajak Bumi dan Bangunan).

Berdasarkan keadaan dan kondisi sebagaimana dimaksud, sudah tentu menjadi salah satu faktor penghambat dalam melaksanakan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam. Pihak Kantor Pertanahan Kota Batam sebagai instansi vertikal dari Pemerintah Pusat dalam hal mendorong untuk penerbitan SPT-PBB dimaksud, terutama dalam era Otonomi Daerah, dan pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak memiliki kewenangan. Pihak yang memiliki kewenangan dalam hal penerbitan SPT-PBB dimaksud berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut adalah pihak Pemerintah Kota Batam dalam hal

ini sepenuhnya ditangani oleh Dinas Pendapatan Kantor Pemerintah Kota Batam.

Mengenai beberapa permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, dari hasil penulisan dalam buku ini direkomendasikan agar secepatnya semua pihak yang terlibat dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut untuk segera melakukan rapat kerja yang mengkoordinasikan secara teknis yaitu antara Pemerintah Kota Batam dengan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam dengan melibatkan secara aktif pihak BP (Badan Pengusahaan) Batam. Dalam rapat kerja ko-ordinasi teknis ini perlu dirumuskan secara konkret beberapa hal penting yaitu:

**Pertama**, melaksanakan tindakan dalam hal merumuskan tentang kewenangan, tugas pokok dan fungsi masing-masing pihak dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam. Rincian dari kegiatan ini adalah pihak Pemerintah Kota Batam harus membuat daftar rincian mengenai satuan bidang tanah Hak Pengelolaan yang masih terdaftar atas nama Pemerintah Kota Batam dan rincian daftar satuan bidang tanah hak-hak tanah milik masyarakat hak adat/hak ulayat yang belum terdaftar. Demikian pula dalam bagian ini pihak BP Batam harus membuat daftar rincian hak atas tanah dengan status Hak Pengelolaan yang terdaftar atas nama BP Batam. Berdasarkan rincian data ini akan menjadi pedoman bagi pihak Kantor Pertanahan Kota Batam dalam konteks melaksanakan kon-solidasi tanah di Kota Batam.

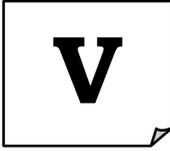
**Kedua**, menetapkan pengaturan yang jelas antara pihak-pihak yaitu pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam masing-masing membuat program kerja terkait dengan konsolidasi tanah di Kota Batam untuk diusulkan ke Dewan Perwakilan Rakyat yang berwenang untuk memberikan persetujuan pembiayaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam baik itu yang bersumber dari APBN maupun APBD. Upaya ini sangat prioritas untuk dilakukan, terutama dalam membiayai kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam yang

ditujukan bagi masyarakat Kota Batam yang taraf kehidupannya tidak mampu.

**Ketiga**, menetapkan pengaturan bahwa diantara semua pihak sebagaimana disebutkan di atas, harus menetapkan jadwal/*schedule* tetap secara rutin untuk melakukan rapat dan pertemuan serta koordinasi yang sifatnya teknis untuk melakukan maping dan menyusun program secara berkelanjutan untuk pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam terutama dalam perspektif FTZ.

Berdasarkan atas uraian sebagaimana yang disebutkan pada bagian di atas, maka jika dianalisis berdasarkan penggunaan *Grand theory* (John Austin dan H.L.A.Hart), *Middle Theory* (Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich) dan *Applied Theory* (Friedrich Karl von Savigny dan teori Mochtar Kusuma-atmadja) yang digunakan sebagai pisau analisis dalam buku ini, diharapkan atas terselenggaranya konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut, mampu mendorong untuk terwujudnya rasa keadilan, dan sekaligus terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat, dalam rangka menciptakan tata permukiman tempat tinggal yang asri, aman, nyaman, memelihara dan menjaga fungsi kemampuan lingkungan hidup secara berkelanjutan di Kota Batam.





## Penutup

---

**A**tas hasil analisis dan pembahasan mengenai tema sentral yang dibentangkan oleh penulis dalam buku ini, dengan konstruksi substansi utama yaitu yang berkenaan dengan konstruksi paradigma politik hukum pelak-sanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah dalam Perspektif *Free Trade Zone (FTZ)* di Kota Batam, maka dalam bagian penutup ini secara singkat dan padat dapat dirumuskan sekaligus diambil suatu kesimpulan sekaligus saran-saran serta rekomendasi sebagaimana lebih lanjut akan dijelaskan oleh penulis pada bagian di bawah ini.

Khusus mengenai kualifikasi/jenis penulisan buku ini adalah menggunakan penulisan buku ini hukum normatif, dan untuk selanjutnya melakukan kombinasi dengan penulisan buku ini hukum yang bersifat sosiologis/empiris. Untuk meng-analisis beberapa permasalahan dalam buku ini digunakan Teori Besar (Jeremy Bentham), Teori Tengah (W. Friedmann), sedangkan Teori Aplikasi (Friedrich Karl von Savigny).

Menyimak dan memerhatikan dari salah satu variabel sentral yang dibentangkan judul buku ini yaitu mengenai "Konstruksi Paradigma Politik Hukum Pendaftaran Tanah dan Konsolidiasi Tanah Dalam Perspektif *Free Trade Zone (FTZ)* di Kota Batam", maka salah satu variabel sentral yang perlu dijelaskan oleh penulis sebelumnya adalah yang berkenaan apa yang sebenarnya yang dimaksudkan dengan pengertian "Paradigma Politik Hukum" tersebut, tentu dalam konteks pelaksanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah sebagai-

mana dimaksud. Pengertian paradigma politik hukum itu, secara singkat adalah politik hukum apa yang dipakai oleh suatu negara dalam upaya untuk mewujudkan percepatan tercapainya tujuan nasional suatu bangsa dan negara sesuai dengan yang diamanatkan dalam konstitusi negara yang bersangkutan.

Terkait dengan pengertian paradigma politik hukum sebagaimana dimaksud, bagi bangsa dan negara Indonesia bahwa pengertian politik hukum itu utamanya dalam pendekatan praktis operasional, yang ditujukan kepada Pemerintah yang sah dan berkuasa dalam suatu rezim tertentu, yaitu guna melaksanakan amanat rakyat pada seluruh aspek dan lingkup Sistem Kehidupan Nasional (SISNAS) yang meliputi bidang Idiologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya dan Pertahanan Keamanan Nasional, untuk itu dalam pelaksanaannya wajib mempedomani dan berlandaskan kepada tiga pilar dan/atau jangkar utama yang sangat fundamental yaitu:

- harus berlandaskan kepada seluruh nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara, pandangan hidup, jiwa dan kepribadian bagi seluruh rakyat dan bangsa Indonesia;
- harus berlandaskan amanat dan ketentuan sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam Konstitusi Negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- harus pula berlandaskan kepada suatu asas bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Berdasarkan postulat pengertian politik hukum tersebut, maka dalam konteks melaksanakan terhadap semua aspek, dan tahapan proses atas kegiatan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah dalam perspektif *Free Trade Zone (FTZ)* di Kota Batam, kepada semua pihak yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kegiatan dimaksud, dalam pendekatan praktis operasional dan/atau empiris di lapangan untuk itu wajib mempedomani dan berlandaskan kepada tiga pilar dan/atau jangkar penting sebagaimana yang diamanatkan dalam paradigma politik hukum dimaksud.

Dari hasil penulisan buku ini ternyata pengaturan hukum mengenai pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah dalam perspektif *FTZ* di Kota Batam, belum dilaksanakan sebagai-mana mestinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disingkat UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah, karena berbagai faktor penghambat satu diantaranya yaitu akibat kebijakan Otonomi Daerah dan akibat penerapan kebijakan *FTZ* di Kota Batam serta minimnya dukungan anggaran dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam. Terhadap hasil penulisan buku ini ini peneliti memberikan saran dan rekomendasi kepada semua pihak terkait agar seluruh permasalahan yang menghambat pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah dimaksud segera diatasi dengan menggunakan pendekatan Teori Besar, Teori Tengah dan Teori Aplikasi yang digunakan dalam penulisan buku ini.

Untuk selanjutnya, konklusi mengenai pelaksanaan mengenai konsolidasi tanah, konstruksi kesimpulannya dapat disajikan penulis yaitu, yang terkait dengan jenis penulisan buku ini adalah menggunakan penulisan buku ini hukum normatif, dan dalam pembahasannya melakukan kombinasi dengan penulisan buku ini hukum yang bersifat sosiologis/ empiris. Dalam hal melaksanakan analisis terhadap beberapa permasalahan dalam buku dimaksud, peneliti menggunakan Teori Besar (John Austin dan H.L.A. Hart), Teori Tengah (Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich), dan Teori Aplikasi (Friedrich Karl von Savigny dan Mochtar Kusumaatmadja).

Dari hasil penulisan buku ini menunjukkan pengaturan hukum konsolidasi tanah dalam perspektif pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah di Kota Batam, ternyata belum dilaksanakan sebagaimana mestinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disingkat UUPA dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan

Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, karena berbagai faktor penghambat satu diantaranya yaitu akibat kebijakan Otonomi Daerah dan akibat penerapan kebijakan *FTZ* di Kota Batam serta kurangnya dukungan anggaran dalam hal pelaksanaan Konsolidasi Tanah di Kota Batam. Sedangkan dari hasil penulisan buku ini khususnya terhadap konten pelaksanaan konsolidasi tanah, maka penulis memberikan saran sekaligus rekomendasi agar kepada semua pihak yang terkait dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam tersebut, segera melakukan langkah-langkah yang proaktif dalam hal menemukan bentuk penyelesaiannya, dengan merujuk kepada teori besar (*grand theory*), teori tengah (*middle theory*) dan teori aplikasi (*applied theory*) yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan buku ini.

Untuk lebih lengkap memahami konstruksi kesimpulan sekaligus rekomendasi dari hasil penulisan buku ini, pada bagian di bawah ini penulis akan menyajikan secara runtut konten mengenai konstruksi hal yang dimaksudkan yaitu:

Mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif *Free Trade Zone (FTZ)*, belum seluruhnya pengaturan hukum yang berkaitan dengan pendaftaran tanah itu dilaksanakan, karena Peraturan Daerah (PERDA) Tentang Penataan Ruang Kota Batam masih menggunakan PERDA yang lama, yaitu PERDA Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014, artinya PERDA tentang Tata Ruang Kota Batam tersebut, belum dibuat berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Sedangkan pengaturan hukum lainnya yang bersentuhan dengan pendaftaran tanah di Kota Batam sudah dilaksanakan, antara lain yaitu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau disingkat UUPA; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; dan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Penetapan Kota Batam Sebagai Daerah *FTZ*; Merupakan faktor penghambat

dalam hal melaksanakan pendaftaran tanah di Kota Batam adalah: akibat kebijakan Otonomi Daerah; akibat penerapan kebijakan *FTZ (Free Trade Zone)*; akibat penerapan kebijakan penataan ruang paradigma baru; akibat arah kebijakan pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah; dan akibat dukungan politik anggaran yang minim di bidang pendaftaran tanah dan konsolidasi tanah.

Tindakan solusi dalam hal implementasi pendaftaran tanah di Kota Batam dilaksanakan oleh dua komponen internal dan eksternal. Komponen internal terdiri atas: Pemerintah Kota Batam; BP Batam dan Kantor Pertanahan Kota Batam. Sedangkan komponen eksternal adalah: masyarakat seluruh kota Batam; Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kota Batam; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia (DPD-RI); Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia di Jakarta; Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI); dan Lembaga Swadaya Masyarakat Kota Batam. Dari analisis hasil verifikasi buku ini semua komponen yang dimaksudkan belum bekerja maksimal dalam upaya mewujudkan keberhasilan pendaftaran tanah di Kota Batam.

Disarankan khususnya kepada Pemerintah Kota Batam untuk segera mengganti Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014, karena substansinya belum menyesuaikan dengan paradigma Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Hal ini penting segera dilakukan penggantian/diperbaharui, karena PERDA mengenai penataan ruang kota Batam yang baru adalah merupakan salah satu sumber rujukan dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)*;

Disarankan kepada semua pihak yang terlibat utamanya kepada pemerintah Kota Batam, BP (Badan Pengusahaan) Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam untuk segera mengambil

langkah-langkah tindakan yang konkret secara operasional di lapangan untuk mengatasi segala bentuk ham-batam yang selama ini menjadi kendala dalam hal melak-sanakan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)*;

Disarankan kepada semua pihak baik itu komponen secara internal yaitu pihak Pemerintah Kota Batam, BP (Badan Pengusahaan) Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam, sekaligus para pihak lainnya secara eksternal seperti warga masyarakat Kota Batam, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) asal daerah pemilihan Provinsi Kepulauan Riau, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dari berbagai Partai Politik yang daerah pemilihannya berasal dari Provinsi Kepri, serta Lembaga Swadaya Masyarakat secara simultan bergerak sama untuk melakukan langkah-langkah tindakan implementasi dan sekaligus meng-ambil langkah-langkah solusi yang konstruktif guna melaksa-nakan percepatan pendaftaran tanah di Kota Batam dalam perspektif *FTZ (Free Trade Zone)*.

Pengaturan hukum mengenai pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam adalah bersumber pada ketentuan sebagai-mana tercantum dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah, yang belum dilaksanakan secara maksimal oleh Pemerintah Kota Batam, BP Batam dan pihak Kantor Pertanahan Kota Batam;

Implementasi mengenai konsolidasi tanah dalam konteks pendaftaran tanah di Kota Batam belum dilaksanakan secara maksimal, karena Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah tersebut adalah hanya merupakan kebijakan di bidang pertanahan. Dengan status seperti ini dukungan dari semua pihak untuk melaksanakan konsolidasi tanah di Kota Batam

tersebut sifatnya tidak permanen, sehingga pelaksanaannya tidak dapat dilakukan secara berkesinambungan;

Beberapa faktor penghambat dalam hal pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah di Kota Batam, antara lain disebabkan: atas penerapan kebijakan Otonomi Daerah; atas penerapan kebijakan *FTZ (Free Trade Zone)* di Kota Batam, yang sebagian besar hak atas tanah di Kota Batam secara yuridis Hak Pengelolaannya dipegang dan terdaftar atas nama BP Batam; PERDA Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2011-2031 belum disosialisasikan dan direalisasikan secara maksimal terkait dengan pelaksanaan konsolidasi tanah; akibat kebijakan pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah; dan akibat dukungan anggaran di bidang konsolidasi tanah yang sangat terbatas.

Disarankan mengenai pengaturan hukum tentang konsolidasi tanah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah harus segera diubah oleh Pemerintah paling tidak setingkat Peraturan Pemerintah, agar pelaksanaannya lebih mendapatkan kepastian secara politis untuk mendapatkan dukungan dari semua aspek yang dibutuhkan dalam hal pelaksanaan konsolidasi tanah di Indonesia termasuk diantaranya konsolidasi tanah di Kota Batam;

Untuk lebih memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi masyarakat calon peserta konsolidasi tanah di Kota Batam, sambil menunggu terjadinya peningkatan status pengaturan hukum mengenai konsolidasi tanah tersebut dari bentuk peraturan Kepala BPN menjadi Peraturan Pemerintah, maka disarankan kepada Pemerintah Kabupaten Kota bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Batam untuk menerbitkan Peraturan Daerah tentang konsolidasi tanah khususnya di Kota Batam. Hal ini perlu dilakukan agar supaya konsolidasi tanah di Kota Batam dapat

diimplementasikan secara permanen, dan berkesinambungan/berkelanjutan;

Kepada semua pihak komponen inti yang terlibat dan pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam, utamanya: kepada pemerintah Kota Batam, BP (Badan Pengusahaan) Batam, dan Kantor Pertanahan Kota Batam, disarankan secara proaktif dan segera untuk mengambil langkah-langkah tindakan yang konkret dan nyata secara operasional di lapangan, guna mengatasi segala bentuk hambatan/persoalan yang selama ini menjadi kendala dalam konteks pelaksanaan konsolidasi tanah di Kota Batam.



# Pustaka Acuan

---

---

## A. BUKU-BUKU

- Abdurrahman. 1983. *Beberapa Aspekta Tentang Hukum Agraria*. Seri Hukum Agraria V. Bandung: Penerbit PT. Alumni.
- Alvi Syahrin. 2003. *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perusahaan Perumahan dan Permukiman Berkelanjutan*. Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Anju Dwivedi. 2003. *Metodologi Pelatihan Partisipatif*. Bantul: Amanah.
- A.P. Parlindungan. 1981. *Kapita Selekta Hukum Agraria*. Bandung: Penerbit PT. Alumni.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah*. Bandung: Mandar Maju.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Serba-Serbi Hukum Agraria*. Bandung: Alumni.
- Arief S. Tanpa Tahun. *UUPA dan Hukum Agraria dan Hukum Tanah dan Beberapa Masalah Hukum Agraria, Hukum Tanah*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Bambang Sunggono. 1977. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Bernard Arief Sidharta. 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum; Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsa-fatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Lan-dasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.

- Boedi Harsono. 1994. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Penjelasanannya*, Cetakan kelima. Jakarta: Djambatan.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Segi-segi Teoretis dan Implikasi Yuridis Pendaftaran Tanah*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya. Yogyakarta: kerjasama Universitas Gajah Mada dan Badan Pertanahan Nasional.
- Bruncken, Ernest. 1969. *Science Of Legal Method Select Essays by Various Authors*. New York: Augustus M. Kelley Publishers.
- Capela and Hatman dalam Eddy Burmansyah. 1996. *Pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dalam Pandangan Kelompok Masyarakat Sipil*, Seri Kertas Kerja. Jakarta: Institute For Global Justice (IGJ) 2009.
- C.F.G. Sunaryati Hartono. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*. Bandung: Penerbit PT. Alumni.
- Dharma Setyawan Salam. 2003. *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*. Jakarta: Djambatan.
- Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto. 1985. *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Eddy Ruchiyat. 1983. *Pelaksanaan Landreform dan Jual Gadai Tanah, berdasarkan Undang-Undang (Prp) Tahun 1960*. Bandung: Armico.
- D. Sumaryono. 2002. *Etika Hukum, Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*. Yogyakarta: Kanisius.
- H.A. Dj. Nihin. 1999. *Paradigma Baru Pemerintahan Daerah Menyongsong Millenium Ketiga*. Jakarta: Mardi Mulyo.
- H. Syamsul Arifin. 2012. *Hukum Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*. Medan: Sofmedia.
- Idham. 2005. *Paradigma Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.

- \_\_\_\_\_. 2005. *Kebijakan Hukum Pertanahan Anti Wong Cilik; Analisis Peraturan Presiden No. 36/2005*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Bandung: Penerbit PT. Alumni.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Paradigma Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Iman Soetikno. 1994. *Politik Agraria Nasional; Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Jujun S. Suriasumantri, Jujun S. 1999. *Ilmu Dalam Perspektif; Sebuah Kumpulan Karangan Tentang Hakikat Ilmu*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Julia Brannen. 2002. *Memadu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Kartasapoetra, G. dkk. 1986. *Masalah Pertanahan di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kartini Soejendro, J. 2001. *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*. Yogyakarta: Kanisius.
- Lili Rasjidi, H., dan Ira Rasjidi. 2001. *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Lubis M. Solly. 1989. *Serba-Serbi Politik dan Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- M. Friedmann, Lawrence. 2001. *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)*. Penerjemah: Wishnu Basuki. Jakarta: Tata Nusa.
- Misahardi Wilamarta. 2002. *Pelindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas dalam Rangka Implementasi Good Corporate Governance*, Disertasi. Jakarta: Pro-gram Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

- Mochtar Kusumaatmadja. 1975. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Binacipta.
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesi*. Yogyakarta: Gama Media.
- Noeng Muhadjir, H. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Oloan Sitorus. 1996. *Konsolidasi Tanah Perkotaan Suatu Tinjauan Hukum*. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Riduwan. 2002. *Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitan*. Bandung: Alfabeta.
- Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti. 1988. *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*. Jakarta: Bina Aksara.

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

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah.
- Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2007 Tentang Penetapan Kota Batam Sebagai Salah Satu Daerah FTZ.



## Lampiran: 1



PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

### PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH

#### PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang:**
- a. bahwa peningkatan Pembangunan Nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang per-tanahan;
  - b. bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan;
  - c. bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan;

- Mengingat:**
1. Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945;
  2. Vendu Reglement Staatsblad 1908 Nomor 189 jo. Vendu Instructie Staatsblad 1908 Nomor 190;
  3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

- (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043);
4. Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3318);
  5. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3632);
  6. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik (Lembaran Negara Tahun 1977 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3107);
  7. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3372);

### **MEMUTUSKAN:**

**Menetapkan:** PERATURAN PEMERINTAH TENTANG  
PENDAFTARAN TANAH

## **BAB I KETENTUAN UMUM**

### **Pasal 1**

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukakan 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.
2. Bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas.
  3. Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.
  4. Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.
  5. Hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA.
  6. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
  7. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
  8. Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan 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.
  9. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.
  10. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara

serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

11. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.
12. Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.
13. Titik dasar teknik adalah titik yang mempunyai koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu yang berfungsi sebagai titik control atau titik ikat untuk keperluan pengukuran dan rekonstruksi batas.
14. Peta dasar pendaftaran adalah peta yang memuat titik-titik dasar teknik dan unsur-unsur geografis, seperti sungai, jalan, bangunan dan batas fisik bidang-bidang tanah.
15. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.
16. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistim penomoran.
17. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.
18. Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan tanah dengan sesuatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.
19. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

20. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.
21. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang agrarian/pertanahan.
22. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan.
23. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten atau kotamadya, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.
24. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

## **BAB II**

### **AZAS DAN TUJUAN**

#### **Pasal 2**

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

#### **Pasal 3**

Pendaftaran tanah bertujuan:

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

- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

#### **Pasal 4**

- (1) Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.
- (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

### **BAB III**

## **POKOK-POKOK PENYELENGGARAAN PENDAFTARAN TANAH**

### **Bagian Kesatu**

#### **Penyelenggara dan Pelaksana Pendaftaran Tanah**

#### **Pasal 5**

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

#### **Pasal 6**

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.
- (2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu

menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan per-undang-undangan yang bersangkutan.

#### **Pasal 7**

- (1) PPAT sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (2) di-angkat dan diberhentikan oleh Menteri.
- (2) Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk PPAT Sementara.
- (3) Peraturan jabatan PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.

#### **Pasal 8**

- (1) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk.
- (2) Susunan Panitia Ajudikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:
  - a. seorang Ketua Panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional;
  - b. beberapa orang anggota yang terdiri dari :
    - 1) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah;
    - 2) seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah;
    - 3) Kepala Desa/Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya;
- (3) Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan.
- (4) Dalam melaksanakan tugasnya Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas, susunan dan kegiatannya diatur oleh Menteri.

- (5) Tugas dan wewenang Ketua dan anggota Panitia Ajudikasi diatur oleh Menteri.

## **Bagian Kedua Objek Pendaftaran Tanah**

### **Pasal 9**

- (1) Objek pendaftaran tanah meliputi:
  - a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
  - b. tanah hak pengelolaan;
  - c. tanah wakaf;
  - d. hak milik atas satuan rumah susun;
  - e. hak tanggungan;
  - f. tanah Negara.
- (2) Dalam hal tanah Negara sebagai objek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pen-daftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.

## **Bagian Ketiga Satuan Wilayah Tata Usaha Pendaftaran Tanah**

### **Pasal 10**

- (1) Satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah adalah desa atau kelurahan.
- (2) Khusus untuk pendaftaran tanah hak guna usaha, hak pengelolaan, hak tanggungan dan tanah Negara satuan wilayah tata usaha pendaftarannya adalah Kabupaten/ Kotamadya.

## **Bagian Keempat Pelaksanaan Pendaftaran Tanah**

### **Pasal 11**

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

### **Pasal 12**

- (1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :
  - a. pengumpulan dan pengolahan data fisik;

- b. pembuktian hak dan pembukuannya;
  - c. penerbitan sertifikat;
  - d. penyajian data fisik dan data yuridis;
  - e. penyimpanan daftar umum dan dokumen.
- (2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :
    - a. pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
    - b. pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

## **BAB IV**

### **PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI**

#### **Bagian Kesatu**

#### **Pelaksanaan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali**

##### **Pasal 13**

- (1) Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.
- (2) Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri.
- (3) Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadis.
- (3) Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

#### **Bagian Kedua**

#### **Pengumpulan Dan Pengolahan Data Fisik**

##### **Paragraf 1**

#### **Pengukuran Dan Pemetaan**

##### **Pasal 14**

- (1) Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.
- (2) Kegiatan pengukuran dan pemetaan sebagaimana di-maksud pada ayat (1) meliputi:

- a. pembuatan peta dasar pendaftaran;
- b. penetapan batas bidang-bidang tanah;
- c. pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
- d. pembuatan daftar tanah;
- e. pembuatan surat ukur.

## **Paragraf 2**

### **Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran**

#### **Pasal 15**

- (1) Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran.
- (2) Di wilayah-wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis oleh Badan Pertanahan Nasional diusahakan tersedianya peta dasar pendaftaran untuk keperluan pendaftaran tanah secara sporadik.

#### **Pasal 16**

- (1) Untuk keperluan pembuatan peta dasar pendaftaran Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan pemasangan, pengukuran, pemetaan dan pemeliharaan titik-titik dasar teknik nasional di setiap Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.
- (2) Pengukuran untuk pembuatan peta dasar pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diikatkan dengan titik-titik dasar teknik nasional sebagai kerangka dasarnya.
- (3) Jika di suatu daerah tidak ada atau belum ada titik-titik dasar teknik nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dalam melaksanakan pengukuran untuk pembuatan peta dasar pendaftaran dapat digunakan titik dasar teknik lokal yang bersifat sementara, yang kemudian diikatkan menjadi titik dasar teknik nasional.

- (4) Peta dasar pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) menjadi dasar untuk pembuatan peta pendaftaran.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengukuran dan pemetaan titik dasar teknik nasional dan pembuatan peta dasar pendaftaran ditetapkan oleh Menteri.

### **Paragraf 3**

#### **Penetapan Batas Bidang-bidang Tanah**

##### **Pasal 17**

- (1) Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan.
- (2) Dalam penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan.
- (3) Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya, wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.
- (4) Bentuk, ukuran, dan teknis penempatan tanda batas ditetapkan oleh Menteri.

##### **Pasal 18**

- (1) Penetapan batas bidang tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau surat ukur/gambar situasi yang ada tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sporadis, berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin disetujui oleh para pemegang hak atas tanah yang berbatasan.

- (2) Penetapan batas bidang tanah yang akan diberikan dengan hak baru dilakukan sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau atas penunjukan instansi yang berwenang.
- (3) Dalam menetapkan batas-batas bidang tanah Panitia Ajudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan memperhatikan batas-batas bidang atau bidang-bidang tanah yang telah terdaftar dan surat ukur atau gambar situasi yang bersangkutan.
- (4) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dituangkan dalam suatu berita acara yang ditanda-tangani oleh mereka yang memberikan persetujuan.
- (5) Bentuk berita acara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Menteri.

### **Pasal 19**

- (1) Jika dalam penetapan batas bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) tidak diperoleh kesepakatan antara pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dengan pemegang hak atas tanah yang berbatasan, pengukuran bidang tanahnya diupayakan untuk sementara dilakukan berdasarkan batas-batas yang menurut kenyataannya merupakan batas-batas bidang-bidang tanah yang bersangkutan.
- (2) Jika pada waktu yang telah ditentukan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan atau para pemegang hak atas tanah yang berbatasan tidak hadir setelah dilakukan pemanggilan, pengukuran bidang tanahnya, untuk sementara dilakukan sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 3) Ketua Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis membuat berita acara mengenai dilakukannya pengukuran sementara sebagai mana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), termasuk mengenai belum diperolehnya kesepakatan batas atau ketidakhadiran pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

- (4) Dalam gambar ukur sebagai hasil pengukuran sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibubuhkan catatan atau tanda yang menunjukkan bahwa batas-batas bidang tanah tersebut baru merupakan batas-batas sementara.
- (5) Dalam hal telah diperoleh kesepakatan melalui musyawarah mengenai batas-batas yang dimaksudkan atau di-peroleh kepastiannya berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, diadakan penyesuaian terhadap data yang ada pada peta pendaftaran yang bersangkutan.

**Paragraf 4**  
**Pengukuran dan Pemetaan Bidang-bidang Tanah**  
**dan Pembuatan Peta Pendaftaran**

**Pasal 20**

- (1) Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, Pasal 18 dan Pasal 19 diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran.
- (2) Jika dalam wilayah pendaftaran tanah secara sporadik belum ada peta dasar pendaftaran, dapat digunakan peta lain, sepanjang peta tersebut memenuhi syarat untuk pembuatan peta pendaftaran.
- (3) Jika dalam wilayah dimaksud belum tersedia peta dasar pendaftaran maupun peta lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pembuatan peta dasar pendaftaran dilakukan bersamaan dengan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang bersangkutan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran ditetapkan oleh Menteri.

**Paragraf 5**  
**Pembuatan Daftar Tanah**  
**Pasal 21**

- (1) Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah.
- (3) Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh Menteri.

**Paragraf 6**  
**Pembuatan Surat Ukur**

**Pasal 22**

- (1) Bagi bidang-bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, b dan c yang sudah diukur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya.
- (2) Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20.
- (4) Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan surat ukur ditetapkan oleh Menteri.

**Bagian Ketiga**  
**Pembuktian Hak Dan Pembukuannya**

**Paragraf 1**  
**Pembuktian Hak Baru**

**Pasal 23**

Untuk keperluan pendaftaran hak:

- a. hak atas tanah baru dibuktikan dengan :
  - 1) penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan;
  - 2) asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik;
- b. hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang;

- c. tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;
- e. pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

## **Paragraf 2** **Pembuktian Hak Lama**

### **Pasal 24**

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.
- (2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat :
  - a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
  - b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

### **Pasal 25**

- (1) Dalam rangka menilai kebenaran alat bukti sebagaimana dimaksud Pasal 24 dilakukan pengumpulan dan penelitian data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik.
- (2) Hasil penelitian alat-alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam suatu daftar isian yang ditetapkan oleh Menteri.

### **Pasal 26**

- (1) Daftar isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadik untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.
- (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan di Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau di Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sporadik serta di tempat lain yang dianggap perlu.
- (3) Selain pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dalam hal pendaftaran tanah secara sporadik individual, pengumuman dapat dilakukan melalui media massa.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan oleh Menteri.

### **Pasal 27**

- (1) Jika dalam jangka waktu pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) ada yang mengajukan keberatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang diumumkan, oleh Ketua Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis mengusahakan agar secepatnya keberatan yang diajukan diselesaikan secara musyawarah untuk mufakat.
- (2) Jika usaha penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membawa hasil, dibuatkan berita acara penyelesaian dan jika penyelesaian yang dimaksudkan mengakibatkan perubahan pada apa yang diumumkan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), perubahan tersebut diadakan pada peta bidang-bidang tanah dan atau daftar isian yang bersangkutan.
- (3) Jika usaha penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dilakukan atau tidak membawa hasil, Ketua Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis memberitahukan secara tertulis kepada pihak yang mengajukan keberatan agar mengajukan gugatan mengenai data fisik dan atau data yuridis yang disengketakan ke Pengadilan.

### **Pasal 28**

- (1) Setelah jangka waktu pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) berakhir, data fisik dan data yuridis yang diumumkan tersebut oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis disahkan dengan suatu berita acara yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri.
- (2) Jika setelah berakhirnya jangka waktu pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) masih ada kekuranglengkapan data fisik dan atau data yuridis yang

bersangkutan atau masih ada keberatan yang belum diselesaikan, pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan atau keberatan yang belum diselesaikan.

- (3) Berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar untuk :
  - a. pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah;
  - b. pengakuan hak atas tanah;
  - c. pemberian hak atas tanah.

### **Paragraf 3 Pembukuan Hak**

#### **Pasal 29**

- (1) Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.
- (2) Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah di daftar menurut Peraturan Pemerintah ini.
- (3) Pembukuan hak sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan berdasarkan alat bukti yang dimaksud dalam Pasal 23 dan berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud Pasal 28.

#### **Pasal 30**

- (1) Atas dasar alat bukti dan berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (3) hak atas bidang tana :
  - a. yang data fisik dan data yuridisnya sudah lengkap dan tidak ada yang disengketakan, dilakukan pembukuan nya dalam buku tanah menurut ketentuan Pasal 29 ayat (1);

- b. yang data fisik atau data yuridisnya belum lengkap dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap;
  - c. yang data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke Pengadilan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang berkeberatan diberitahukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan untuk pendaftaran tanah secara sporadis untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis dihitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut;
  - d. yang data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan gugatan ke Pengadilan tetapi tidak ada perintah dari Pengadilan untuk status quo dan tidak ada putusan penyitaan dari Pengadilan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut serta hal-hal yang disengketakan;
  - e. yang data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan ke Pengadilan serta ada perintah untuk status quo atau putusan penyitaan dari Pengadilan, dibukukan dalam buku tanah dengan mengosongkan nama pemegang haknya dan hal-hal lain yang disengketakan serta mencatat di dalamnya adanya sita atau perintah status quo tersebut.
- (2) Catatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dihapus apabila:
- a. telah diserahkan tambahan alat pembuktian yang diperlukan; atau

- b. telah lewat waktu 5 (lima) tahun tanpa ada yang mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang dibukukan.
- (3) Catatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dihapus apabila:
- a. telah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau
  - b. diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau
  - c. setelah dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis sejak disampaikan pemberitahuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c tidak diajukan gugatan mengenai sengketa tersebut ke Pengadilan.
- (4) Catatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dihapus apabila:
- a. telah dicapai penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau
  - b. diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (5) Penyelesaian pengisian buku tanah dan penghapusan catatan adanya sita atau perintah status quo sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dilakukan apabila:
- a. setelah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau
  - b. diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pencabutan sita atau status quo dari Pengadilan.

## **Bagian Keempat Penerbitan Sertifikat**

### **Pasal 31**

- (1) Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1).
- (2) Jika di dalam buku tanah terdapat catatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b yang menyangkut data yuridis, atau catatan sebagaimana dimaksud Pasal 30 ayat (1) huruf c, d, dan e yang menyangkut data fisik maupun data yuridis penerbitan sertifikat ditanggguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus.
- (3) Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.
- (4) Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.
- (5) Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat diterbitkan sertifikat sebanyak jumlah pemegang hak bersama untuk diberikan kepada tiap pemegang hak bersama yang bersangkutan, yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama tersebut.
- (6) Bentuk, isi, cara pengisian dan penandatanganan sertifikat ditetapkan oleh Menteri.

### **Pasal 32**

- (1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

### **Bagian Kelima Penyajian Data Fisik Dan Data Yuridis**

#### **Pasal 33**

- (1) Dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.
- (2) Bentuk, cara pengisian, penyimpanan, pemeliharaan, dan penggantian peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama ditetapkan oleh Menteri.

#### **Pasal 34**

- (1) Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah.
- (2) Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.

- (3) Persyaratan dan tata cara untuk memperoleh keterangan mengenai data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.

**Bagian Keenam**  
**Penyimpanan Daftar Umum Dan Dokumen**

**Pasal 35**

- (1) Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.
- (2) Peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama dan dokumen-dokumen sebagaimana di-maksud pada ayat (1) harus tetap berada di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri.
- (3) Dengan izin tertulis dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya dapat diberikan petikan, salinan atau rekaman dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada instansi lain yang memerlukan untuk pelaksanaan tugasnya.
- (4) Atas perintah Pengadilan yang sedang mengadili suatu perkara, asli dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibawa oleh Kepala Kantor Pertanahan yang ber-sangkutan atau Pejabat yang ditunjuknya ke sidang Pengadilan tersebut untuk diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang bersangkutan.
- (5) Secara bertahap data pendaftaran tanah disimpan dan disajikan dengan menggunakan peralatan elektronik dan mikrofilm.
- (6) Rekaman dokumen yang dihasilkan alat elektronik atau mikrofilm sebagaimana dimaksud pada ayat (5) mempunyai

- kekuatan pembuktian sesudah ditandatangani dan dibubuhi cap dinas oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.
- (7) Bentuk, cara penyimpanan, penyajian dan penghapusan dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), demikian juga cara penyimpanan dan penyajian data pendaftaran tanah dengan alat elektronik dan mikrofilm sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Menteri.

## **BAB V**

### **PEMELIHARAAN DATA PENDAFTARAN TANAH**

#### **Bagian Kesatu**

#### **U m u m**

#### **Pasal 36**

- (1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.
- (2) Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Kantor Pertanahan.

#### **Bagian Kedua**

#### **Pendaftaran Peralihan Dan Pembebanan Hak**

#### **Paragraf 1**

#### **Pemindahan Hak**

#### **Pasal 37**

- (1) Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, yang dilakukan

di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.

### **Pasal 38**

- (1) Pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu.
- (2) Bentuk, isi dan cara pembuatan akta-akta PPAT diatur oleh Menteri.

### **Pasal 39**

- (1) PPAT menolak untuk membuat akta, jika :
  - a. mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertifikat asli hak yang bersangkutan atau sertifikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau
  - b. mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
    - 1) surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/ Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagai mana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
    - 2) surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau

- c. salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
  - d. salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
  - e. untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
  - f. objek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau
  - g. tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- (2) Penolakan untuk membuat akta tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya.

#### **Pasal 40**

- (1) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.
- (2) PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana di-maksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan.

#### **Paragraf 2**

#### **Pemindahan Hak dengan Lelang**

#### **Pasal 41**

- (1) Peralihan hak melalui pemindahan hak dengan lelang hanya dapat didaftar jika dibuktikan dengan kutipan risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang.
- (2) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sebelum suatu bidang tanah atau satuan rumah susun dilelang baik dalam rangka lelang eksekusi maupun lelang non eksekusi, Kepala Kantor Lelang wajib meminta keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai bidang tanah atau satuan rumah susun yang akan dilelang.
- (3) Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja setelah diterimanya permintaan dari Kepala Kantor Lelang.
- (4) Kepala Kantor Lelang menolak melaksanakan lelang, apabila:
  - a. mengenai tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun
    - 1) kepadanya tidak diserahkan sertifikat asli hak yang bersangkutan, kecuali dalam hal lelang eksekusi yang dapat tetap dilaksanakan walaupun sertifikat asli hak tersebut tidak diperoleh oleh Pejabat Lelang dari pemegang haknya; atau
    - 2) sertifikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau
  - b. mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
    - 1) surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1), atau surat keterangan Kepala Desa/ Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
    - 2) surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah

- yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau
- c. ada perintah Pengadilan Negeri untuk tidak melaksanakan lelang berhubungan dengan sengketa mengenai tanah yang bersangkutan.
- (5) Untuk pendaftaran peralihan hak yang diperoleh melalui lelang disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan:
- a. kutipan risalah lelang yang bersangkutan;
    - 1) sertifikat hak milik atas satuan rumah susun atau hak atas tanah yang dilelang jika bidang tanah yang bersangkutan sudah terdaftar; atau
    - 2) dalam hal sertifikat tersebut tidak diserahkan kepada pembeli lelang eksekusi, surat keterangan dari Kepala Kantor Lelang mengenai alasan tidak di-serahkannya sertifikat tersebut; atau pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap dan atau keberatan yang belum diselesaikan.
- (6) Berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar untuk:
- a. pembukuan hak atas tanah yang bersangkutan dalam buku tanah;
  - b. pengakuan hak atas tanah;
  - c. pemberian hak atas tanah.

### **Paragraf 3 Pembukuan Hak**

#### **Pasal 29**

- (1) Hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah yang bersangkutan, dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut.
- (2) Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bukti

bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah di daftar menurut Peraturan Pemerintah ini.

- (3) Pembukuan hak sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan berdasarkan alat bukti yang dimaksud dalam Pasal 23 dan berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud Pasal 28.

### **Pasal 30**

- (1) Atas dasar alat bukti dan berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (3) hak atas bidang tanah:
  - a. yang data fisik dan data yuridisnya sudah lengkap dan tidak ada yang disengketakan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah menurut ketentuan Pasal 29 ayat (1);
  - b. yang data fisik atau data yuridisnya belum lengkap dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai hal-hal yang belum lengkap;
  - c. yang data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke Pengadilan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang berkeberatan diberitahukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan untuk pendaftaran tanah secara sporadis untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis dihitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut;
  - d. yang data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan gugatan ke Pengadilan tetapi tidak ada perintah dari Pengadilan untuk status quo dan tidak ada putusan penyitaan dari Pengadilan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut serta hal-hal yang disengketakan;

- e. yang data fisik atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan ke Pengadilan serta ada perintah untuk status quo atau putusan penyitaan dari Pengadilan, dibukukan dalam buku tanah dengan mengosongkan nama pe-megang haknya dan hal-hal lain yang disengketakan serta mencatat di dalamnya adanya sita atau perintah status quo tersebut.
- (2) Catatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dihapus apabila:
    - a. telah diserahkan tambahan alat pembuktian yang diperlukan; atau
    - b. telah lewat waktu 5 (lima) tahun tanpa ada yang mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang dibukukan.
  - (3) Catatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dihapus apabila :
    - a. telah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau
    - b. diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau
    - c. setelah dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis sejak disampaikan pemberitahuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c tidak diajukan gugatan mengenai sengketa tersebut ke Pengadilan.
  - (4) Catatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dihapus apabila:
    - a. telah dicapai penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau
    - b. diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

- (5) Penyelesaian pengisian buku tanah dan penghapusan catatan adanya sita atau perintah status quo sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dilakukan apabila:
  - a. setelah diperoleh penyelesaian secara damai antara pihak-pihak yang bersengketa; atau
  - b. diperoleh putusan Pengadilan mengenai sengketa yang bersangkutan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pencabutan sita atau status quo dari Pengadilan.

**Bagian Keempat  
Penerbitan Sertifikat**

**Pasal 31**

- (1) Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1).
- (2) Jika di dalam buku tanah terdapat catatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) huruf b yang menyangkut data yuridis, atau catatan sebagaimana dimaksud Pasal 30 ayat (1) huruf c, d, dan e yang menyangkut data fisik maupun data yuridis penerbitan sertifikat ditanggguh-kan sampai catatan yang bersangkutan dihapus.
- (3) Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang di-kuasakan olehnya.
- (4) Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.
- (5) Mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat diterbitkan sertifikat sebanyak jumlah pemegang hak bersama untuk diberikan kepada tiap pemegang hak

bersama yang bersangkutan, yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak ber-sama tersebut.

- (5) Bentuk, isi, cara pengisian dan penandatanganan sertifikat ditetapkan oleh Menteri.

### **Pasal 32**

- (1) Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

### **Bagian Kelima**

### **Penyajian Data Fisik Dan Data Yuridis**

#### **Pasal 33**

- (1) Dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis, Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum yang terdiri dari peta pen-daftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.
- (2) Bentuk, cara pengisian, penyimpanan, pemeliharaan, dan penggantian peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama ditetapkan oleh Menteri.

#### **Pasal 34**

- (1) Setiap orang yang berkepentingan berhak mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan di dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah.
- (2) Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka bagi instansi Pemerintah tertentu untuk keperluan pelaksanaan tugasnya.
- (3) Persyaratan dan tata cara untuk memperoleh keterangan mengenai data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.

### **Bagian Keenam** **Penyimpanan Daftar Umum dan Dokumen**

#### **Pasal 35**

- (1) Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari daftar umum.
- (2) Peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar nama dan dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus tetap berada di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau di tempat lain yang ditetapkan oleh Menteri.
- (3) Dengan izin tertulis dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuknya dapat diberikan petikan, salinan atau rekaman dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada instansi lain yang memerlukan untuk pelaksanaan tugasnya.
- (4) Atas perintah Pengadilan yang sedang mengadili suatu perkara, asli dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibawa oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau Pejabat yang ditunjuknya ke sidang Pengadilan tersebut untuk diperlihatkan kepada Majelis Hakim dan para pihak yang bersangkutan.
- (5) Secara bertahap data pendaftaran tanah disimpan dan disajikan dengan menggunakan peralatan elektronik dan mikrofilm.

- (6) Rekaman dokumen yang dihasilkan alat elektronik atau mikrofilm sebagaimana dimaksud pada ayat (5) mempunyai kekuatan pembuktian sesudah ditandatangani dan dibubuhi cap dinas oleh Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.
- (7) Bentuk, cara penyimpanan, penyajian dan penghapusan dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), demikian juga cara penyimpanan dan penyajian data pendaftaran tanah dengan alat elektronik dan mikrofilm sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Menteri.

## **BAB V**

### **PEMELIHARAAN DATA PENDAFTARAN TANAH**

#### **Bagian Kesatu**

#### **U m u m**

#### **Pasal 36**

- (1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.
- (2) Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Kantor Pertanahan.

#### **Bagian Kedua**

#### **Pendaftaran Peralihan Dan Pembebanan Hak**

#### **Paragraf 1**

#### **Pemindahan Hak**

#### **Pasal 37**

- (1) Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- (2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, yang dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.

### **Pasal 38**

- (1) Pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu.
- (2) Bentuk, isi dan cara pembuatan akta-akta PPAT diatur oleh Menteri.

### **Pasal 39**

- (1) PPAT menolak untuk membuat akta, jika:
  - a. mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertifikat asli hak yang bersangkutan atau sertifikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau
  - b. mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
    - 1) surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/ Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
    - 2) surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari

- pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau
- c. salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
  - d. salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya ber-isikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
  - e. untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
  - f. objek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau
  - g. tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- (2) Penolakan untuk membuat akta tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya.

#### **Pasal 40**

- (1) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.
- (2) PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana di-maksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan.

#### **Paragraf 2**

### **Pemindahan Hak Dengan Lelang**

#### **Pasal 41**

- (1) Peralihan hak melalui pemindahan hak dengan lelang hanya dapat didaftar jika dibuktikan dengan kutipan risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang.
- (2) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sebelum suatu bidang tanah atau satuan rumah susun dilelang baik dalam rangka lelang eksekusi maupun lelang non eksekusi, Kepala Kantor Lelang wajib meminta keterangan se-bagaimana dimaksud dalam Pasal 34 kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai bidang tanah atau satuan rumah susun yang akan dilelang.
- (3) Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja setelah diterimanya permintaan dari Kepala Kantor Lelang.
- (4) Kepala Kantor Lelang menolak melaksanakan lelang, apabila:
  - a. mengenai tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun
    - 1) kepadanya tidak diserahkan sertifikat asli hak yang bersangkutan, kecuali dalam hal lelang eksekusi yang dapat tetap dilaksanakan walaupun sertifikat asli hak tersebut tidak diperoleh oleh Pejabat Lelang dari pemegang haknya; atau
    - 2) sertifikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau
  - b. mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepada-nya tidak disampaikan:
    - 1) surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1), atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
    - 2) surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor

- Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau
- c. ada perintah Pengadilan Negeri untuk tidak melaksanakan lelang berhubung dengan sengketa mengenai tanah yang bersangkutan.
- (5) Untuk pendaftaran peralihan hak yang diperoleh melalui lelang disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan:
- a. kutipan risalah lelang yang bersangkutan;
  - b. 1) sertifikat hak milik atas satuan rumah susun atau hak atas tanah yang dilelang jika bidang tanah yang bersangkutan sudah terdaftar; atau
  - 2) dalam hal sertifikat tersebut tidak diserahkan kepada pembeli lelang eksekusi, surat keterangan dari Kepala Kantor Lelang mengenai alasan tidak diserahkan sertifikat tersebut; atau
  - 3) jika bidang tanah yang bersangkutan belum terdaftar, surat-surat sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) huruf b Pasal ini;
  - c. bukti identitas pembeli lelang;
  - c. bukti pelunasan harga pembelian.

### **Paragraf 3**

#### **Peralihan Hak Karena Pewarisan**

##### **Pasal 42**

- (1) Untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan mengenai bidang tanah hak yang sudah didaftar dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai yang diwajibkan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36, wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan, sertifikat hak yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris.

- (2) Jika bidang tanah yang merupakan warisan belum didaftar, wajib diserahkan juga dokumen-dokumen sebagai mana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) huruf b.
- (3) Jika penerima warisan terdiri dari satu orang, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris sebagai mana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Jika penerima warisan lebih dari satu orang dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun tertentu jatuh kepada seorang penerima warisan tertentu, pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun itu dilakukan kepada penerima warisan yang bersangkutan berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan akta pembagian waris tersebut.
- (6) Warisan berupa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menurut akta pembagian waris harus dibagi bersama antara beberapa penerima warisan atau waktu didaftarkan belum ada akta pembagian warisnya, didaftar peralihan haknya kepada para penerima waris yang berhak sebagai hak bersama mereka berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan/atau akta pembagian waris tersebut.

#### **Paragraf 4**

### **Peralihan Hak Karena Penggabungan Atau Peleburan Perseroan Atau Koperasi**

#### **Pasal 43**

- (1) Peralihan hak atas tanah, hak pengelolaan, atau hak milik atas satuan rumah susun karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang tidak didahului dengan likuidasi perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur dapat didaftar berdasarkan akta yang membuktikan terjadinya penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang bersangkutan setelah penggabungan atau peleburan tersebut

disahkan oleh Pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- (2) Peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang didahului dengan likuidasi perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur didaftar berdasarkan pemindahan hak dalam rangka likuidasi yang dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang sebagaimana dimaksud Pasal 37 ayat (1).

#### **Paragraf 5**

#### **Pembebanan Hak**

#### **Pasal 44**

- (1) Pembebanan hak tanggungan pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan atas hak milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40 berlaku juga untuk pembuatan akta PPAT yang dimaksud pada ayat (1).

#### **Paragraf 6**

#### **Penolakan Pendaftaran Peralihan dan Pembebanan Hak**

#### **Pasal 45**

- (1) Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, jika salah satu syarat di bawah ini tidak dipenuhi :
  - a. sertifikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan;

- b. perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, kecuali dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2);
  - c. dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan atau pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap;
  - d. tidak dipenuhi syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan;
  - e. tanah yang bersangkutan merupakan objek sengketa di Pengadilan;
  - f. perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; atau
  - g. perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftar oleh Kantor Pertanahan
- (2) Penolakan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan secara tertulis, dengan menyebutkan alasan-alasan penolakan itu.
- (3) Surat penolakan disampaikan kepada yang berkepentingan, disertai pengembalian berkas permohonannya, dengan salinan kepada PPAT atau Kepala Kantor Lelang yang bersangkutan.

### **Paragraf 7**

#### **Lain-lain**

#### **Pasal 46**

Ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun ditetapkan oleh Menteri.

### **Bagian Ketiga**

#### **Pendaftaran Perubahan Data**

#### **Pendaftaran Tanah Lainnya**

### **Paragraf 1**

#### **Perpanjangan Jangka Waktu Hak Atas Tanah**

#### **Pasal 47**

Pendaftaran perpanjangan jangka waktu hak atas tanah dilakukan dengan mencatatnya pada buku tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan berdasarkan Keputusan Pejabat yang berwenang yang memberikan perpanjangan jangka waktu hak yang bersangkutan.

**Paragraf 2**  
**Pemecahan, Pemisahan Dan Penggabungan**  
**Bidang Tanah**

**Pasal 48**

- (1) Atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan, satu bidang tanah yang sudah didaftar dapat dipecah secara sempurna menjadi beberapa bagian, yang masing-masing merupakan satuan bidang baru dengan status hukum yang sama dengan bidang tanah semula.
- (2) Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk tiap bidang dibuatkan surat ukur, buku tanah dan sertifikat untuk menggantikan surat ukur, buku tanah dan sertifikat asalnya.
- (3) Jika hak atas tanah yang bersangkutan dibebani hak tanggungan, dan atau beban-beban lain yang terdaftar, pemecahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) baru boleh dilaksanakan setelah diperoleh persetujuan tertulis dari pemegang hak tanggungan atau pihak lain yang berwenang menyetujui penghapusan beban yang bersangkutan.
- (4) Dalam pelaksanaan pemecahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sepanjang mengenai tanah pertanian, wajib memerhatikan ketentuan mengenai batas minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Pasal 49**

- (1) Atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan, dari satu bidang tanah yang sudah didaftar dapat dipisahkan sebagian atau beberapa bagian, yang selanjutnya merupakan satuan bidang baru dengan status hukum yang sama dengan bidang tanah semula.

- (2) Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk satuan bidang baru yang dipisahkan dibuatkan surat ukur, buku tanah dan sertifikat sebagai satuan bidang tanah baru dan pada peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan sertifikat bidang tanah semula dibubuhkan catatan mengenai telah diadakannya pemisahan tersebut.
- (3) Terhadap pemisahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (3) dan ayat (4).

### **Pasal 50**

- (1) Atas permintaan pemegang hak yang bersangkutan, dua bidang tanah atau lebih yang sudah didaftar dan letaknya berbatasan yang kesemuanya atas nama pemilik yang sama dapat digabung menjadi satu satuan bidang baru, jika semuanya dipunyai dengan hak yang sama dan bersisa jangka waktu yang sama.
- (2) Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk satuan bidang yang baru tersebut dibuatkan surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan menghapus surat ukur, buku tanah dan sertifikat masing-masing.
- (3) Terhadap penggabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (3).

### **Paragraf 3**

### **Pembagian Hak Bersama**

#### **Pasal 51**

- (1) Pembagian hak bersama atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun menjadi hak masing-masing pemegang hak bersama didaftar berdasarkan akta yang dibuat PPAT yang berwenang menurut peraturan yang berlaku yang membuktikan kesepakatan antara para pemegang hak bersama mengenai pembagian hak bersama tersebut.

- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40 berlaku juga untuk pembuatan akta PPAT yang dimaksud pada ayat (1).

#### **Paragraf 4**

### **Hapusnya Hak Atas Tanah Dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun**

#### **Pasal 52**

- (1) Pendaftaran hapusnya suatu hak atas tanah, hak pengelo-laan dan hak milik atas satuan rumah susun dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan membubuhkan catatan pada buku tanah dan surat ukur serta memusnahkan sertifikat hak yang bersangkutan, berdasarkan:
  - a. data dalam buku tanah yang disimpan di Kantor Per-tanahan, jika mengenai hak-hak yang dibatasi masa berlakunya;
  - b. salinan surat keputusan Pejabat yang berwenang, bahwa hak yang bersangkutan telah dibatalkan atau dicabut;
  - c. akta yang menyatakan bahwa hak yang bersangkutan telah dilepaskan oleh pemegang haknya.
- (2) Dalam hal sertifikat hak atas tanah yang hapus tidak diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan, hal tersebut dicatat pada buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan.

#### **Paragraf 5**

### **Peralihan Dan Hapusnya Hak Tanggungan**

#### **Pasal 53**

Pendaftaran peralihan hak tanggungan dilakukan dengan mencatatnya pada buku tanah serta sertifikat hak tang-gungan yang bersangkutan dan pada buku tanah serta sertifikat hak yang dibebani berdasarkan surat tanda bukti beralihnya piutang yang dijamin karena cessie, subrogasi, pewarisan atau penggabungan serta peleburan perseroan.

#### **Pasal 54**

- (1) Pendaftaran hapusnya hak tanggungan dilakukan sesuai ketentuan dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
- (2) Dalam hal hak yang dibebani hak tanggungan telah dilelang dalam rangka pelunasan utang, maka surat per-nyataan dari kreditor bahwa pihaknya melepaskan hak tanggungan atas hak yang dilelang tersebut untuk jumlah yang melebihi hasil lelang beserta kutipan risalah lelang dapat dijadikan dasar untuk pendaftaran hapusnya hak tanggungan yang bersangkutan.

**Paragraf 6**  
**Perubahan Data Pendaftaran Tanah**  
**Berdasarkan Putusan Atau Penetapan Pengadilan**  
**Pasal 55**

- (1) Panitera Pengadilan wajib memberitahukan kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai isi semua putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pe-netapan Ketua Pengadilan yang mengakibatkan terjadinya perubahan pada data mengenai bidang tanah yang sudah didaftar atau satuan rumah susun untuk dicatat pada buku tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin pada sertifikatnya dan daftar-daftar lainnya.
- (2) Pencatatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan juga atas permintaan pihak yang berkepen-tingan, berdasarkan salinan resmi putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau salinan pe-netapan Ketua Pengadilan yang bersangkutan yang dise-rahkan olehnya kepada Kepala Kantor Pertanahan.
- (3) Pencatatan hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan dan hak milik atas satuan rumah susun berdasarkan putusan Pengadilan dilakukan setelah diperoleh surat keputusan mengenai hapusnya hak yang bersangkutan dari Menteri atau

Pejabat yang ditunjuknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1).

### **Paragraf 7**

#### **Perubahan Nama**

#### **Pasal 56**

Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah sebagai akibat pemegang hak yang ganti nama dilakukan dengan mencatatnya di dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan berdasarkan bukti mengenai ganti nama pemegang hak tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

### **BAB VI**

#### **PENERTIBAN SERTIFIKAT PENGGANTI**

#### **Pasal 57**

- (1) Atas permohonan pemegang hak diterbitkan sertifikat baru sebagai pengganti sertifikat yang rusak, hilang, masih menggunakan blanko sertifikat yang tidak digunakan lagi, atau yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi.
- (2) Permohonan sertifikat pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan oleh pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah yang bersangkutan atau pihak lain yang merupakan penerima hak berdasarkan akta PPAT atau kutipan risalah lelang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 dan Pasal 41, atau akta sebagaimana dimaksud Pasal 43 ayat (1), atau surat sebagaimana dimaksud Pasal 53, atau kuasanya.
- (3) Dalam hal pemegang hak atau penerima hak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sudah meninggal dunia, permohonan sertifikat pengganti dapat diajukan oleh ahli warisnya dengan menyerahkan bukti sebagai ahli waris.

- (4) Penggantian sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicatat pada buku tanah yang bersangkutan.

#### **Pasal 58**

Dalam hal penggantian sertifikat karena rusak atau pembaharuan blangko sertifikat, sertifikat yang lama ditahan dan dimusnahkan.

#### **Pasal 59**

- (1) Permohonan penggantian sertifikat yang hilang harus disertai pernyataan di bawah sumpah dari yang bersangkutan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk mengenai hilangnya sertifikat hak yang bersangkutan.
- (2) Penerbitan sertifikat pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didahului dengan pengumuman 1 (satu) kali dalam salah satu surat kabar harian setempat atas biaya pemohon.
- (3) Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari dihitung sejak hari pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak ada yang mengajukan keberatan mengenai akan diterbitkannya sertifikat pengganti tersebut atau ada yang mengajukan keberatan akan tetapi menurut pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan keberatan tersebut tidak beralasan, diterbitkan sertifikat baru.
- (4) Jika keberatan yang diajukan dianggap beralasan oleh Kepala Kantor Pertanahan, maka ia menolak menerbitkan sertifikat pengganti.
- (5) Mengenai dilakukannya pengumuman dan penerbitan serta penolakan penerbitan sertifikat baru sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) dibuatkan berita acara oleh Kepala Kantor Pertanahan.
- (6) Sertifikat pengganti diserahkan kepada pihak yang memohon diterbitkannya sertifikat tersebut atau orang lain yang diberi kuasa untuk menerimanya.

- (7) Untuk daerah-daerah tertentu Menteri dapat menentukan cara dan tempat pengumuman yang lain daripada yang ditentukan pada ayat (2).

### **Pasal 60**

- (1) Penggantian sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang tidak diserahkan kepada pem-beli lelang dalam lelang eksekusi didasarkan atas surat keterangan dari Kepala Kantor Lelang yang bersangkutan yang memuat alasan tidak dapat diteruskannya sertifikat tersebut kepada pemenang lelang.
- (2) Kepala Kantor Pertanahan mengumumkan telah diterbitkannya sertifikat pengganti untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tidak berlakunya lagi sertipikat yang lama dalam salah satu surat kabar harian setempat atas biaya pemohon.

## **BAB VII**

### **BIAYA PENDAFTARAN TANAH**

#### **Pasal 61**

- (1) Besarnya dan cara pembayaran biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri.
- (2) Atas permohonan yang bersangkutan, Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dapat membebaskan pemohon dari sebagian atau seluruh biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut.
- (3) Untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan yang diajukan dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris, tidak dipungut biaya pendaftaran.
- (3) Tata cara untuk memperoleh pembebasan atas biaya pendaftaran tanah diatur oleh Menteri.

## **BAB VIII**

## **SANKSI**

### **Pasal 62**

PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikan-kannya ketentuan-ketentuan tersebut.

### **Pasal 63**

Kepala Kantor Pertanahan yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini dan ketentuan dalam peraturan pelaksanaannya serta ketentuan-ketentuan lain dalam pelaksanaan tugas kegiatan pendaftaran tanah dikenakan sanksi administratif sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **BAB IX**

### **KETENTUAN PERALIHAN**

#### **Pasal 64**

- (1) Berlakunya Peraturan Pemerintah ini, semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah ada masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diubah atau diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.
- (2) Hak-hak yang didaftar serta hal-hal lain yang dihasilkan dalam kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tetap sah sebagai hasil pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah ini.

## **BAB X**

**KETENTUAN PENUTUP****Pasal 65**

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah ini maka Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2171 dinyatakan tidak berlaku.

**Pasal 66**

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku 3 (tiga) bulan sejak tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

**Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 8 Juli 1997**

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

ttd.

**SOEHARTO**

**Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 8 Juli 1997**

**MENTERI NEGARA SEKRETARIS NEGARA**

ttd.

**MOERDIONO**

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1997 NOMOR 59**

## Lampiran: 2

### PERATURAN KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 4 TAHUN 1991 TENTANG KONSOLIDASI TANAH

KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL,

#### **Menimbang:**

- a. bahwa tanah sebagai kekayaan Bangsa Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- b. bahwa untuk mencapai pemanfaatan dimaksud dalam huruf a, perlu dilaksanakan pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah melalui Konsolidasi Tanah sebagai upaya untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penggunaan tanah serta menyelaraskan kepentingan indi-vidu dengan fungsi sosial tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan;
- c. bahwa untuk meningkatkan peran serta aktif para pemilik tanah dalam pembangunan dan upaya pemerataan hasil-hasilnya perlu dilaksanakan Konsolidasi Tanah baik di perkotaan maupun di perdesaan;
- d. bahwa sehubungan dengan itu, perlu menetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Konsolidasi Tanah;

#### **MENGINGAT:**

1. Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
3. Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
4. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;

5. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Rugi;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal Di Daerah;
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1980 tentang Organisasi Dan Tata Cara Kerja Penyelenggaraan Landreform;
8. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Dan Belanja Negara;
9. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional;

**MEMERHATIKAN:**

Surat Menteri Keuangan Nomor 3.487/NK.01/1991 tanggal 15 Mei 1991 perihal:

Pengelolaan Biaya Konsolidasi Tanah Secara Swadaya.

**MEMUTUSKAN:**

**Menetapkan :**

**PERATURAN**

**KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL TENTANG  
KONSOLIDASI TANAH.**

**BAB I**

**KETENTUAN UMUM**

**Pasal 1**

Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan :

1. Konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumberdaya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

2. Peserta Konsolidasi Tanah adalah pemegang hak atas tanah atau penggarap Tanah Negara objek Konsolidasi Tanah.
3. Tanah Objek Konsolidasi Tanah adalah Tanah Negara non pertanian dan/atau tanah hak, di wilayah perkotaan atau perdesaan yang ditegaskan oleh Kepala Badan Per-tanahan Nasional untuk dikonsolidasi.
4. Sumbangan Tanah untuk Pembangunan adalah bagian dari objek Konsolidasi Tanah yang disediakan untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya, serta untuk Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan.
5. Pengganti Biaya Pelaksanaan adalah bagian dari Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan yang diserahkan kepada pihak ketiga dengan pembayaran kompensasi berupa uang yang dipergunakan untuk pembiayaan kegiatan pelaksanaan konsolidasi tanah sesuai dengan Daftar Rencana Kegiatan konsolidasi Tanah (DRKK).
6. Surat Izin Menggunakan Tanah (SIMT) adalah Surat Izin Menggunakan Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan sebagai tersebut angka 4 yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.

## **BAB II TUJUAN DAN SASARAN**

### **Pasal 2**

- (1) Tujuan Konsolidasi Tanah adalah untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, melalui peningkatan efisiensi dan produktifitas penggunaan tanah.
- (2) Sasaran Konsolidasi Tanah adalah terwujudnya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur.

## **BAB III PELAKSANAAN**

### **Pasal 3**

- (1) Dalam rangka peningkatan kualitas lingkungan dan sekaligus menyediakan tanah untuk pembangunan prasarana dan fasilitas umum dilaksanakan pengaturan penguasaan dan

penatagunaan tanah dalam bentuk Konsolidasi Tanah di wilayah perkotaan dan di perdesaan.

- (2) Kegiatan Konsolidasi Tanah meliputi penataan kembali bidang-bidang tanah termasuk hak atas tanah dan atau penggunaan tanahnya dilengkapi prasarana jalan, irigasi, fasilitas lingkungan dan atau serta fasilitas penunjang lainnya yang diperlukan, dengan melibatkan partisipasi para pemilik tanah dan atau penggarap tanah.

#### **Pasal 4**

- (1) Lokasi Konsolidasi Tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota/kotamadya Kepala Daerah Tingkat II dengan mengacu kepada Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan Daerah.
- (2) Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan sekurang-kurangnya 85 persen dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi sekurang-kurangnya 85 persen dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi, menyatakan per-setujuannya.

#### **Pasal 5**

- (1) Konsolidasi Tanah diselenggarakan secara fungsional oleh Badan Pertanahan Nasional.
- (2) Dalam penyelenggaraan Konsolidasi Tanah sebagaimana dimaksud ayat (1) :
  - a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya melakukan dan bertanggungjawab atas pelaksanaan penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah objek Konsolidasi Tanah;
  - b. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi mengendalikan pelaksanaan Konsolidasi Tanah;
  - c. Kepala Badan Pertanahan nasional melakukan pem-binaan pelaksanaan Konsolidasi Tanah di Daerah.
- (3) Konsolidasi Tanah dilaksanakan dengan melibatkan instansi-instansi lain yang terkait dan masyarakat di bawah koordinasi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I di tingkat Propinsi dan

Bupati/Walikota/madya Daerah Tingkat II di tingkat Kabupaten/Kotamadya.

- (4) Dalam rangka koordinasi sebagaimana dimaksud ayat (3) dibentuk Tim Koordinasi Konsolidasi Tanah dan Satuan Tugas Pelaksanaan Konsolidasi Tanah di tingkat Kabupaten/Kotamadya oleh Bupati/Walikota/madya Kepala Daerah Tingkat II dan Tim Pengendalian Konsolidasi Tanah di tingkat Propinsi oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I.

#### **BAB IV**

#### **SUMBANGAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN**

##### **Pasal 6**

- (1) Dalam rangka pelaksanaan penataan penguasaan dan penggunaan tanah objek Konsolidasi Tanah, para peserta menyerahkan sebagian tanahnya sebagai Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan yang akan dipergunakan untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya dan pembiayaan pelaksanaan Konsolidasi Tanah.
- (2) Besarnya Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan berdasarkan kesepakatan bersama peserta Konsolidasi Tanah dengan mengacu kepada Rencana Tata Ruang Daerah.
- (3) Peserta yang persil tanahnya terlalu kecil sehingga tidak mungkin menyerahkan sebagian tanahnya sebagai Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan dapat mengganti sumbangan tersebut dengan uang atau bentuk lainnya yang disetujui bersama oleh para peserta Konsolidasi Tanah.

#### **BAB V**

#### **PEMBIAYAAN**

##### **Pasal 7**

- (1) Pada dasarnya pembiayaan Konsolidasi Tanah ditanggung para peserta Konsolidasi Tanah, melalui sumbangan berupa tanah dan atau berupa uangmaupun bentuk-bentuk sumbangan lainnya sebagaimana dimaksud Pasal 6.
- (2) Sumbangan berupa tanah sebagaiman a dimaksud pada ayat (1) oleh peserta Konsolidasi Tanah dilepaskan hak atas

- tanahnya atau garapannya kepada negara dihadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat.
- (3) Tanah Pengganti Biaya Pelaksanaan, yang merupakan bagian dari Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan yang diperuntukkan bagi pembiayaan pelaksanaan Konsolidasi Tanah, diserahkan penggunaannya kepada peserta yang memiliki persil tanah terlalu kecil atau kepada pihak lain dengan pembayaran kompensasi uang yang jumlahnya disetujui oleh para peserta Konsolidasi Tanah.
  - (4) Penyerahan penggunaan sebagaimana dimaksud ayat (3) dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat dengan menerbitkan Surat Izin Menggunakan Tanah (SIMT) yang selanjutnya menjadi dasar pemberian hak atas tanah kepada yang bersangkutan.
  - (5) Uang sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (3) diterima dan dikelola oleh Bendaharawan Khusus Penerimaan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan merupakan penerimaan Negara yang dapat dipergunakan secara langsung untuk pembiayaan pelaksanaan Konsolidasi Tanah berdasarkan Daftar Rencana Kegiatan Konsolidasi Tanah (DRKK) yang disetujui oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.
  - (6) Dana sebagaimana dimaksud ayat (4) disimpan dalam Rekening Bendaharawan Khusus yang bersangkutan pada Bank Pemerintah dan dibukukan dalam Buku Kas Umum (BKU) dan Buku Pembantu (BP) Dana Konsolidasi Tanah.
  - (7) Pertanggungjawaban atas pengelolaan Dana Konsolidasi Tanah disampaikan secara bulanan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Cq. Kepala Biro Keuangan dan tembusannya disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor

29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

## **BAB VI PENYELESAIAN HAK ATAS TANAH**

### **Pasal 8**

- (1) Untuk dapat dilaksanakan pengaturan penguasaan tanah dalam bentuk-bentuk bidang tanah yang teratur, maka para peserta Konsolidasi Tanah melepaskan hak atas tanahnya untuk selanjutnya ditetapkan sebagai Objek Konsolidasi Tanah oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional atas usul Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.
- (2) Hak atas tanah objek Konsolidasi Tanah diberikan kepada para peserta Konsolidasi Tanah sesuai dengan rencana penataan kapling yang disetujui oleh para peserta Konsolidasi Tanah.
- (3) Pemberian hak atas tanah sebagaimana dimaksud ayat (2) dilaksanakan secara kolektif sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- (4) Peserta Konsolidasi Tanah sebagaimana dimaksud ayat (2) yang semula menguasai tanah objek Konsolidasi Tanah dengan sesuai hak menurut ketentuan Undang-undang Pokok Agraria, baik telah bersertifikat maupun belum, dibebaskan dari kewajiban membayar uang pemasukan kepada Negara dan hanya diwajibkan membayar biaya administrasi dan biaya pendaftaran tanah berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 Tahun 1991 tentang Besarnya Pungutan Biaya dalam Rangka Pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah yang Berasal dari Pemberian Hak Atas Tanah Tanah, Penegasan Hak Tanah Adat dan Konversi Bekas Hak

Tanah Adat, yang Menjadi Objek Proyek Operasi Nasional Agraria.

**BAB VII**  
**P E N U T U P**

**Pasal 9**

Dengan berlakunya Peraturan ini, maka Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 9 Oktober 1985 Nomor 590/5648/Agr dan tanggal 22 Desember 1986 Nomor 592/6365/Agr dinyatakan tidak berlaku.

**Pasal 10**

Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

DITETAPKAN DI JAKARTA  
PADA TANGGAL 7 DESEMBER 1991  
KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL

ttd.

IR. SONI HARSONO

## Lampiran: 3

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 44 TAHUN 2007  
TENTANG  
P E N E T A P A N  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-  
UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2007  
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG  
NOMOR 36 TAHUN 2000  
TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGGANTI UNDANG-UNDANG  
NOMOR 1 TAHUN 2000  
TENTANG KAWASAN PERDAGANGAN BEBAS  
DAN PELABUHAN BEBAS  
MENJADI UNDANG-UNDANG  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

**Menimbang:**

- a. bahwa globalisasi ekonomi yang menuntut dikurangnya berbagai hambatan di bidang perdagangan selain merupakan kondisi yang memberi peluang untuk mencapai pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan ekspor dan investasi, juga mengakibatkan menurunnya daya saing nasional sehingga menimbulkan dampak yang sangat serius terhadap perekonomian dan perdagangan nasional serta meningkatnya angka pengangguran dan kemiskinan;
- b. bahwa kebijakan nasional pembentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000, yang merupakan salah satu bentuk kawasan ekonomi

- husus untuk mengatasi dampak negatif globalisasi ekonomi sebagaimana dimaksud pada huruf a, belum dapat diwujudkan karena kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas tersebut hanya dapat dibentuk dengan undang-undang;
- c. bahwa penundaan pembentukan kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas telah menciptakan kondisi darurat ekonomi dan hal ihwal kegentingan lainnya yang mendorong Pemerintah menempuh kebijakan strategis untuk mengatasinya;
  - d. bahwa untuk segera mewujudkan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di Indonesia, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang;
  - e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

**Mengingat:**

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3612) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan

- Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4661);
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3613) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4755);
  4. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 251, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4053);
  5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);
  6. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pembagian Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia

- Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
7. 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 Persetujuan Bersama:**  
**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK**  
**INDONESIA**  
**dan**  
**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

**MEMUTUSKAN:**

**Menetapkan:**

**UNDANG-UNDANG TENTANG PENETAPAN**  
**PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2007 TENTANG**  
**PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 36**  
**TAHUN 2000 TENTANG PENETAPAN PERATURAN**  
**PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG**  
**NOMOR 1 TAHUN 2000 TENTANG KAWASAN**  
**PERDAGANGAN BEBAS DAN PELABUHAN BEBAS**  
**MENJADI UNDANG-UNDANG**

**Pasal 1**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4729) ditetapkan menjadi Undang-Undang dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

**Pasal 2**

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

**Disahkan di Jakarta,  
pada Tanggal 1 November 2007**

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

**ttd.**

**DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO**

**Diundangkan di Jakarta,  
pada Tanggal 1 November 2007**

**MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,**

**ttd.**

**ANDI MATTALATTA**

