

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap warga negara berhak untuk mendapatkan kehidupan yang layak, diantaranya dengan memiliki lahan atau tanah yang akan dimanfaatkan sebagai tempat tinggal, aktivitas ekonomi, sosial, budaya dan fungsi lain dalam kehidupan, yang berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut sebagai UUPA). Berkenaan dengan pentingnya kepemilikan tanah dikemukakan oleh Benhard Limbong yang mengatakan bahwa tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia di muka bumi. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan, dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik dan ekologis¹.

Pendapat senada juga dikemukakan oleh K. Wantjik Saleh yang mengatakan bahwa tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk mati pun manusia masih memerlukan sebidang tanah.²

Hak pengelolaan merupakan salah satu objek pendaftaran tanah,³ sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA sebagai upaya pemerintah untuk menjamin kepastian hukum diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Menurut Hengki

¹ Benhard Limbong, *"Konflik Pertanahan"*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hlm.2.

² K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm.7

³ Isdian Anggraeny, *Kepastian Hukum Atas Hak Pengelolaan Tanah*, Amerta Media, Jawa Tengah, 2020, hlm.67

Andora pengelolaan dapat dimaknai sebagai proses mengurus atau melakukan kegiatan tertentu untuk mencapai tujuan organisasi. Lebih lanjut Hengky mengatakan bahwa pengelolaan; “Rangkaian kegiatan yang dapat berupa; (1) perencanaan; (2) pengadaan; (3) penggunaan; (4) pemanfaatan; (5) pengamanan dan pemeliharaan; (6) penilaian; (7) pemindahtanganan; (8) penghapusan; (9) penatausahaan; (10) pembinaan, pengawasan dan pengendalian”⁴

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 sertikat sebagai 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.⁵ Pendaftaran Tanah tersebut meliputi:⁶

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

⁴ Hengky Andora, *Pengusahaan dan Pengelolaan Tanag Pemerintah; Konsep dan Dialektika dalam Sistem Hukum Indonesia*.PT Raja Grafindo Persada. Depok. 2021, hlm. 10

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesi: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013, hlm.474.

⁶ Mhd Yamin Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm.105

Batam merupakan kota industri dan perdagangan yang telah jauh berkembang dibandingkan daerah-daerah sekitarnya. Pada tahun 1973 terbit Keppres Nomor 41 Tahun 1973 Pasal 6 ayat 2 huruf a yang menyatakan bahwa seluruh areal yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam yang saat ini berubah menjadi Badan Pengusahaan Batam (selanjutnya disebut sebagai BP Batam). Hal ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan kewenangan kepada pemerintah Kota Batam mengenai penguasaan dan/atau penggunaan tanah. Secara tegas bahwa sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan, dilaksanakan oleh pemerintah kota meliputi:⁷

1. Pemberian izin lokasi;
2. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. Penyelesaian sengketa tanah garapan
4. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan satuan tanah untuk pembangunan
5. Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*
6. penetapan dan penyelesaian masalah tanah *ulayat*
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong

⁷ Unggul Basoeki, *Hukum Pertanahan Kajian Peralihan Penguasaan Yuridis Hak Atas Tanah Perspektif Hukum Progresif*, Amerta Media, Jawa Tengah, 2021, hlm.38

8. Pemberian izin membuka tanah
9. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Sebelum diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah pihak Otorita Batam/Badan Pengusahaan Batam telah menjalankan seluruh kewenangan, mulai pelayanan publik sampai alokasi lahan. Setelah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan maka sebagian kekuasaan tersebut harus berpindah menjadi kekuasaan Pemerintah Kota. Dengan demikian, Badan Pengusahaan Batam juga memiliki kewenangan yang sama dengan Pemerintah Kota Batam di bidang pertanahan.⁸ Meskipun tujuannya sama, namun ruang lingkup pekerjaan yang membawahi kedua badan ini berbeda. Badan Pengusahaan Batam bertanggung jawab atas seluruh lahan yang terdapat pada Kota Batam. Sedangkan tugas dari Pemerintah Kota Batam lebih menitikberatkan pada pemenuhan kepentingan serta kebutuhan administrasi penduduk Kota Batam.⁹

Pemerintah Kota Batam menerbitkan Surat Keputusan (SK) nomor 105/HK/IV/2004 oleh Walikota Batam tentang Penetapan Kawasan Perkampungan Tua di Kota Batam Tahun 2004. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Batam, Kampung Tua dijadikan sebagai salah satu kawasan cagar budaya di Kota Batam. Berdasarkan Pasal 1 Perda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Batam tahun 2004-2014, bahwa “Kampung Tua atau Perkampungan Tua adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan

⁸ Muhammad Zaenuddin, *Dualisme Kelembagaan Antara Pemerintah Kota dan Badan Pengusahaan Batam Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Perekonomian di Kota Batam*, *Jurnal Of Business Administration* (2017), 1:2, hlm.221

⁹ I Made Dedy Priyanto, *Analisis Yuridis Terhadap Problematika Status Kepemilikan Tanah di Kota Batam*, *Jurnal Kertha Negara* (2023), 11:5, hlm.519

tempat tinggal penduduk asli Kota Batam sebelum tahun 1970 saat Batam mulai dibangun, yang mengandung nilai sejarah, budaya tempatan, dan/atau agama yang perlu dijaga dan dilestarikan keberadaannya. Berdasarkan data BPN 2022 terdapat 37 Kampung Tua yang telah ditetapkan di Kota Batam, sebagai berikut:

Tabel 1.1
Data Kampung Tua di Kota Batam

No.	Kecamatan	Jumlah Kampung Tua	Jumlah Kampung Tua Bersertifikasi
1	Kecamatan Batu Ampar	4 kampung tua	0
2	Kecamatan Bengkong	4 kampung tua	0
3	Kecamatan Batam Kota	1 kampung tua	0
4	Kecamatan Lubuk Baja	1 kampung tua	0
5	Kecamatan Sekupang	3 kampung tua	1
6	Kecamatan Nongsa	13 kampung tua	2
7	Kecamatan Sei Beduk	3 kampung tua	1
8	Kecamatan Sagulung	7 kampung tua	3
9	Kecamatan Batu Aji	1 kampung tua	0
Total		37 kampung tua	7 kampung tua

Sumber: Dinas Pertanahan Kota Batam 2024

Setelah ditetapkan 37 Kampung Tua yang ada di Kota Batam, terdapat 30 Kampung Tua yang belum mendapatkan sertifikat sebagai bentuk kepastian hukum.

Keberadaan Kampung Tua di Kota Batam juga merupakan masalah serius yang harus segera dicarikan solusinya, Kampung Tua saat ini sedang diperjuangkan untuk terlepas dari Hak Pengelolaan BP Batam.¹⁰

Pemerintah Kota Batam berusaha melestarikan dan menjaga budaya Melayu dengan tidak merekomendasikan Kampung Tua menjadi bagian hak pengelolaan Badan Pengusahaan Batam. Badan Pengusahaan Batam bekerjasama dengan Pemerintah Kota Batam untuk memberikan status hak atas tanah berupa hak milik, hak pakai dan hak guna bangunan di wilayah Kampung Tua Perolehan hak milik dan hak guna bangunan terhadap tanah di Kampung Tua dilakukan secara bertahap setelah adanya rekomendasi Badan Pengusahaan Batam. Pengurusan tanah di Kota Batam mempunyai karakteristik yang berbeda dari pada pengurusan tanah di wilayah lainnya di Indonesia¹¹

Penetapan wilayah Kampung Tua sejatinya telah dilakukan, guna dalam memberikan kepastian hukum kepada masyarakat Kampung Tua yang telah lama dan secara turun menurun menempati wilayah tersebut. Semenjak tahun 2004 mulai dari diterbitkannya SK Walikota 105/2004 sampai tahun 2024, penyelesaian legalitas lahan di 37 titik Kampung Tua belum dapat dituntaskan, sehingga pendaftaran tanah bagi masyarakat Kampung Tua belum dapat direalisasikan seluruhnya.

¹⁰ Tjahjo Arianto, dkk, *Menata Pendaftaran Tanah Kota Batam Untuk Penyelesaian Permasalahan Penguasaan Tanah Kampung Tua Yang Menjamin Kepastian Hukum dan Keadilan*, (2016), hlm.3

¹¹ Padrisan Jamba, *Program penerbitan sertifikat pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) terhadap KSB di Kota Batam*, SNISTEK 1, 2018, hlm.128

Berdasarkan hasil prapenelitian di BPN Kota Batam, proses pemberian hak atas tanah Kampung Tua di Kota Batam mempunyai ciri khas yang berbeda dari pada pengurusan tanah di wilayah lainnya di Indonesia, maka penulis tertarik untuk membahas dan menganalisa lebih jauh terkait pemberian hak atas tanah di Kampung Tua Kota Batam dengan judul: **“PENDAFTARAN TANAH BAGI MASYARAKAT DI WILAYAH KAMPUNG TUA KOTA BATAM”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pendaftaran tanah bagi masyarakat di wilayah Kampung Tua Kota Batam ?
2. Bagaimana jenis hak atas tanah yang diberikan pada masyarakat di wilayah Kampung Tua Kota Batam ?
3. Mengapa penerbitan sertifikat untuk masyarakat Kampung Tua Kota Batam belum dapat direalisasikan seluruhnya?

C. Tujuan Penelitian

Bertolak dari latar belakang permasalahan di atas, penulisan penelitian ini bertujuan antara lain :

1. Untuk mengetahui proses pendaftaran tanah bagi masyarakat di wilayah Kampung Tua Kota Batam.
2. Untuk mengetahui jenis hak atas tanah yang diberikan kepada masyarakat di wilayah Kampung Tua Kota Batam.

3. Untuk mengetahui mengapa penerbitan sertifikat untuk masyarakat Kampung Tua Kota Batam belum dapat direalisasikan seluruhnya.

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap melalui penelitian ini dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

1. **Manfaat Teoritis**

Penelitian ini dapat mengembangkan pola pikir agar lebih logis, sistematis dan rasional terkait Pendaftaran Tanah bagi masyarakat di Wilayah Kampung Tua Kota Batam

2. **Manfaat Praktis**

- a. Bagi mahasiswa, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan untuk memperdalam pengetahuan terkait masalah yang diteliti sekaligus sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Andalas

- b. Untuk Masyarakat, diharapkan dapat mengetahui informasi terkait Pendaftaran Tanah bagi masyarakat di Wilayah Kampung Tua Kota Batam.

- c. Untuk pemerintah, sebagai masukan dalam memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, berkaitan dengan Pendaftaran Tanah bagi masyarakat di Wilayah Kampung Tua Kota Batam dalam mendapatkan hak-haknya sebagai warga negara.

- d. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, sekaligus diharapkan dapat dijadikan referensi bagi peneliti selanjutnya.

E. Keaslian Penelitian

Setelah dilakukan penelusuran di perpustakaan Universitas Andalas tidak ditemukan Penelitian tentang Pendaftaran tanah bagi masyarakat di wilayah Kampung Tua Kota Batam. Begitu juga ketika dilakukan penelusuran di *Google*, tidak ditemukan penelitian yang serupa. Yang ditemukan adalah penelitian-penelitian yang berkaitan dengan prosedur pendaftaran tanah, dengan obyek penelitian yang berbeda.

Adapun penelitian yang berkaitan pendaftaran tanah bagi Masyarakat di Wilayah Kampung Tua Kota Batam telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya, diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh:

1. Bambang Susilo, Magister Hukum, Fakultas Hukum Universitas Tri Sakti dengan judul Penetapan Status Hukum Tanah Kampung Tua, di atas Tanah Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Batam Oleh Pemerintah Daerah Kota Batam. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peraturan Perundang-undangan yang mengatur hak *ulayat* Kampung Tua di Kota Batam dan kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Batam.
2. Nur Hadiyati, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan judul Analisis Atas Penetapan Status Hukum Lahan Kampung Tua Kota Batam Ditinjau dari Asas Umum Pemerintahan Yang Baik “*Analysis of establishment of the legal status of 'Kampung Tua' Batam*

City in terms of the general principles of good governance.” Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana status hukum lahan Kampung Tua Kota Batam dilihat dari Surat Keputusan Walikota Batam Nomor : KPTS.105/HK/IV/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam 2004-2014, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dan bagaimana penepatan status hukum lahan Kampung Tua Kota Batam berdasarkan Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai tolak ukur tindakan pemerintah dan upaya melindungi masyarakat.

3. Jhosua Melvin, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dengan judul Analisis Hukum Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Tanah Tongkonan di Kabupaten Toraja Utara. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah dan menganalisis bentuk kepemilikan serta pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap tanah Tongkonan.

Dari ketiga penelitian diatas, dapat dilihat bahwa masalah utama yang dibahas ialah mengenai Status Hukum Kampung Tua di Kota Batam, tidak membahas pemberian hak atas tanah Kampung Tua di Kota Batam, karena permasalahan dan fokus penelitian yang berbeda maka penelitian ini dapat dikatakan “ASLI” dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori adalah hal-hal yang dapat memperbaiki taraf hidup dan pergaulan hidup manusia. Suatu teori dalam ilmu-ilmu sosial bertujuan untuk menyajikan pola-pola yang terjadi dalam kehidupan sosial manusia.¹² Kelly merumuskan teori sebagai suatu cara untuk mengklasifikasikan data, sehingga semua fakta tersebut dapat dipahami sekaligus.¹³

Teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lain atau berbagai ide yang memadatkan dan mengorganisasi pengetahuan tentang dunia. Ia adalah sarana yang ringkas untuk berfikir tentang dunia dan bagaimana dunia itu bekerja.¹⁴ Kerangka teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*), yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui.¹⁵

Keberadaan teori dalam dunia ilmu pengetahuan sangat penting karena teori merupakan konsep yang akan menjawab suatu masalah. Teori oleh kebanyakan ahli dianggap sebagai sarana yang memberi rangkuman bagaimana memahami satu masalah dalam setiap bidang ilmu pengetahuan.¹⁶ Fungsi teori adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 122.

¹³ *Ibid.* hlm. 125.

¹⁴ HR. Otje Salman S dan Anton F Sutanto, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm.22.

¹⁵ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 27.

¹⁶ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 113.

diamati. Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.

Menurut Soerjono Soekanto, bahwa kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori. Teori inilah yang dipergunakan sebagai landasan konseptual dalam pola berpikir untuk meneliti lebih lanjut mengenai Pendaftaran Tanah bagi masyarakat di wilayah Kampung Tua Kota Batam. Adapun teori yang digunakan penelitian ini sebagai berikut:

a. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan *legislate* (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif *administrative*. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.¹⁷

Menurut Prayudi Atmosudidjo Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/ administratif. Kewenangan adalah

¹⁷ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981.hlm. 78

kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.¹⁸

Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.¹⁹ Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Menurut Bagir Manan kekuasaan (*macht*) tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat wewenang, berarti hak sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).²⁰

Wewenang acapkali disandingkan dengan istilah bahasa Belanda "*bevoegdheid*" yang mempunyai arti wewenang atau berkuasa. Kewenangan dalam

¹⁸ Prayudi Atmosudidjo, *Opcit.* hlm.29

¹⁹ Kemal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia*, Makassar, Pustaka Refleksi, 2010, Hlm. 35.

²⁰ Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, (2011), 4:1, Universitas Widyagama, Malang, hlm. 116.

kamus umum bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang merupakan hal yang fundamental bagi badan/pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (pelayanan publik). Kewenangan ini bersumber dari perundang-undangan yang telah ditetapkan dan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memperhatikan asas legalitas. Teori kewenangan ini bertujuan untuk menganalisis tentang kewenangan Pemerintah Kota Batam dan BP Batam dalam pelaksanaan/penerapan pendaftaran tanah kampung tua Kota Batam.

b. Teori Implementasi Kebijakan

Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan.²¹

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi

²¹ Akib Haedar, Antonius Tarigan. "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya," Jurnal Baca, Volume 1, Universitas Pepabari Makassar, 2008, 117

kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.²² Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Menurut Agustino, “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan yang berspektif *top down* yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : 1. Komunikasi; 2. Sumber daya; 3. Disposisi; dan 4. Struktur birokrasi²³

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan”.²⁴ Selanjutnya, menurut Merilee S. Grindle Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua

²² Joko Pramono, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik, Unispres, Solo, 2020. Hlm.2

²³ Ibid, hlm.3

²⁴ Purwanto dan Sulistyastuti, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan, Bumi Aksara Jakarta, 1991. Hlm.21.

variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target grup termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target grup, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.

- 1) Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- 2) Derajat perubahan yang diinginkan.
- 3) Kedudukan pembuat kebijakan.
- 4) (Siapa) pelaksana program.
- 5) Sumber daya yang dihasilkan sementara itu, konteks implementasinya adalah:
 - a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
 - b) Karakteristik lembaga dan penguasa.
 - c) Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan

implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan. Grindle (dalam Winarno), memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Begitu pula dengan pengimplementasian kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2019 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Penunjukan *ex-officio* walikota Batam sekaligus sebagai Kepala BP Batam telah menciptakan sinkronisasi kebijakan dalam mempercepat proses pendaftaran tanah masyarakat di Wilayah Kampung Tua Kota Batam.

c. Teori Kepastian Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo dalam bukunya yang berjudul Mengenal Hukum mengatakan “Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.”²⁵ Kepastian hukum merupakan landasan sebuah negara dalam menerapkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁶

Sudikno Mertokusumo mengartikan: “Kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2019, hlm.145.

²⁶ *Ibid*, hlm.145

dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.”²⁷

Menurut Lon Fuller dalam bukunya yang berjudul “*The Morality of Law*” ia menjelaskan bahwa ada delapan asas yang harus dipenuhi oleh hukum. Apabila delapan asas tersebut tidak terpenuhi, maka hukum yang hadir akan gagal untuk kemudian dapat disebut sebagai hukum, atau dapat dikatakan bahwa dalam hukum harus ada kepastian hukum.²⁸

Lon L. Fuller pun menjelaskan kedelapan asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yaitu sebagai berikut:²⁹

- 1) Sistem yang dibuat oleh pihak berwenang dan berwibawa haruslah terdiri dari peraturan yang tidak berdasarkan pada putusan sesaat balaka untuk hal-hal tertentu.
- 2) Peraturan yang ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa harus diumumkan kepada publik.
- 3) Peraturan yang ditetapkan tidak berlaku surut, karena dapat merusak integritas suatu sistem.
- 4) Peraturan tersebut dibuat dalam sebuah rumusan yang dapat dimengerti oleh masyarakat umum.
- 5) Peraturan satu dan lainnya tidak boleh ada yang saling bertentangan.
- 6) Suatu peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh menuntut suatu tindakan yang kiranya melebihi apa yang dapat dilakukan.

²⁷ *Ibid*, hlm.145

²⁸ Lon L. Fuller, *The Morality of law*, Yale University Press, 1969, hlm.39

²⁹ *Ibid*, hlm.39

- 7) Peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh terlalu sering diubah-ubah.
- 8) Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan, harus memiliki kesesuaian antara peraturan serta dalam hal pelaksanaan dalam kehidupan sehari-hari.

Unsur kepastian hukum berkaitan erat dengan keteraturan dalam masyarakat, karena kepastian merupakan inti dari keteraturan itu sendiri. Adanya keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian, karena dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam bermasyarakat.³⁰

Kepastian hukum selalu dikaitkan dengan hubungan antar warga negara dan negara. Kepastian hukum sering dikaitkan dengan penyelenggaraan hukum secara konsisten dalam suatu proses sosial sehingga diperoleh patokan perilaku. Berdasarkan teori Lon L. Fuller, pada dasarnya kepastian hukum merupakan jaminan agar hukum yang ada dapat berjalan dengan semestinya. Teori-teori ini dapat dijadikan sebagai landasan dalam penelitian Pendaftaran tanah bagi masyarakat di wilayah Kampung Tua Kota Batam.

2. **Kerangka Konseptual**

Kerangka yang menggambarkan konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti. Pada umumnya kerangka konsep, mengedepankan definisi-definisi yang ada dari suatu permasalahan dengan kata lain konsep ini merupakan urutan mengenai hubungan-hubungan dalam fakta tersebut. Agar penelitian ini tidak mengambang dan mendapatkan hasil yang maksimal, penulis memberikan

³⁰ Margono. *Asas Keadilan Kemanfaatan & Kepastian Hukum dalam Putusan Hakim*. Jakarta. Sinar Grafika, 2020, hlm.114

penjelasan dan definisi operasional dari beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian ini. Oleh karena itu, sangat penting adanya kerangka konseptual.

Kerangka konseptual penelitian adalah suatu hubungan atau kaitan antara konsep satu terhadap konsep yang lainnya dari masalah yang ingin diteliti. Kerangka konsep ini gunanya untuk menghubungkan atau menjelaskan secara panjang lebar tentang suatu topik yang akan dibahas. Kerangka ini didapatkan dari konsep ilmu/teori yang dipakai sebagai landasan penelitian yang didapatkan pada tinjauan pustaka yang penulis definisikan sebagai ringkasan dari tinjauan pustaka yang dihubungkan dengan garis sesuai variabel yang diteliti. Sedangkan konsep adalah definisi operasional dari istilah-istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini. Definisi operasional ini dipergunakan untuk menghindari terjadinya salah penafsiran. Berikut beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian:

a. Pendaftaran tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur untuk mengumpulkan, mengolah, membukukan, menyajikan, dan memelihara data fisik dan yuridis mengenai bidang-bidang tanah. Kegiatan ini bertujuan memberikan kepastian hukum dan jaminan hak atas tanah bagi pemiliknya.

b. Masyarakat

Masyarakat adalah kumpulan individu yang hidup bersama dan berinteraksi secara berkelanjutan, diikat oleh kesamaan tujuan, kepentingan, norma, nilai, dan budaya.

c. Wilayah

Wilayah adalah suatu zona yang difungsikan menurut jenis dan kekhususan, suatu area yang saling berhubungan satu sama lain. Wilayah merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.

d. Kampung Tua

Kampung Tua atau Perkampungan Tua adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal penduduk asli Kota Batam yang dijadikan sebagai perkampungan jauh sebelum tahun 1970, saat Batam mulai dibangun, yang mengandung nilai sejarah, budaya tempatan, dan/atau agama yang perlu dijaga dan dilestarikan keberadaannya.

e. Kota Batam

Kota Batam adalah suatu instansi pemerintah yang juga merupakan kota terbesar di Provinsi Kepulauan Riau, Indonesia. Wilayah Kota Batam terdiri beberapa pulau diantaranya pulau Batam, Pulau Rempang, Pulau Galang dan pulau-pulau kecil lainnya di kawasan Selat Singapura dan Selat Malaka. Pulau Batam, Rempang, dan Galang terkoneksi oleh Jembatan Bareleng. Batam merupakan bagian dari kawasan khusus perdagangan bebas Batam–Bintan–Karimun (BBK).

G. Metode Penelitian

Metodologi penelitian berasal dari kata “Metode” yang artinya cara yang tepat untuk melakukan sesuatu; dan “logos” yang artinya ilmu atau pengetahuan.

Jadi, metodologi artinya cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan.³¹

Metodologi penelitian mempunyai beberapa fungsi. Berikut fungsi metodologi penelitian menurut Suteki:

- 1) Memberikan pedoman tentang bagaimana mempelajari, menganalisis dan memahami sesuatu yang dihadapinya.
- 2) Menambah kemampuan peneliti untuk mengadakan atau melaksanakan penelitian secara baik dan lengkap.
- 3) Memmberikan kemungkinan untuk meneliti hal-hal yang belum diketahui.
- 4) Memberikan kemungkinan untuk melakukan penelitian.
- 5) Memberikaan pedoman untuk mengorganisasikan serta mengintegrasikan pengetahuan.³²

Penelitian hukum suatu kegiatan ilmiah yang di dasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satau atau beberapa hukum tertentu, dengan jalan menganalisanya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.³³ Selanjutnya menurut Soetandyo Wignyosoebroto penelitian hukum adalah seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar (*right answer*) dan/atau jawaban yang tidak

³¹Suteki dan Galang Syaukani, 2017 “*Metodologi Penelitian Hukum*”, Filsafat, teori dan Praktik, Rajawali Pers, Depok, hlm.148.

³²*Ibid*, hlm.149

³³Soerjono Soekanto.2019. “*Penentuan Penelitian Hukum*”, UI-Press, Jakarta, hlm.43

sekali-kali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan hukum diperlukan hasil penelitian yang cermat, berketeladanan, dan sah untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan yang ada.³⁴

1. Metode Pendekatan Penelitian

Metode penulisan yang digunakan dalam tesis ini adalah Metode Penelitian Hukum Yuridis Empiris yaitu penelitian yang bertitik tolak pada penelitian bagaimana hukum yang berlaku dalam masyarakat dan bagaimana pelaksanaan suatu aturan yang sudah berlaku di masyarakat dalam prakteknya. Jadi pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan.³⁵

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai, penelitian yang dilakukan ini bersifat deskriptif analitis, untuk memberikan data yang seteliti mungkin dan menyajikan fakta secara sistematis, yang mengelompokkan keadaan atau gejala-gejala lainnya, yang dapat mendeskripsikan kenyataan atau realitas tentang permasalahan yang ada Dalam Prosedur Pendaftaran Hak Atas Tanah Kampung Tua di Kota Batam.

³⁴Zainuddin Ali, 2018 *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.18

³⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2010, hlm.14

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data.

Berdasarkan beberapa macam sudut pandang penelitian hukum, umumnya data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder.³⁶ Jenis data yang akan diperlukan dan digunakan oleh penulis diperoleh dari:

1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber utama.³⁷

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dengan melakukan penelitian di lapangan dengan cara wawancara dengan Badan Pertanahan Nasional Kota Batam, Badan Pengusahaan Batam, Dinas Pertanahan Pemerintah Kota Batam, Ketua Rumpun Khazanah Warisan Batam (RKWB) dan tokoh-tokoh masyarakat Kampung Tua Kota Batam

2) Data Skunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian.³⁸ Sumber data sekunder berasal dari bahan hukum. Data Sekunder merupakan data yang sudah diolah terlebih dahulu dan baru didapatkan oleh peneliti dari sumber yang lain sebagai tambahan informasi. Data sekunder terdiri atas :

³⁶ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.23

³⁷ Amiruddin, Zainal Asikin., *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.30

³⁸ Opcit, Zainuddin ali, hlm.106

a) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*outiritatif*). Bahan Hukum tersebut terdiri atas Peraturan Perundang-Undangan, catatan-catatan resmi, putusan Hakim.³⁹ Dalam Penelitian ini penulis menggunakan bahan Hukum Primer, diantaranya:

- (1) Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2008 tentang Perubahan ketiga Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi dan Kota Batam.
- (3) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- (4) Keppres No.41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam.
- (5) PP No.46 Tahun 2007 tentang Kawasan perdagangan bebas dan Pelabuhan bebas Batam
- (6) Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- (7) Surat Keputusan (SK) Nomor 105/HK/IV/2004 untuk Walikota Batam tentang Penetapan Kawasan Perkampungan Tua di Kota Batam.

³⁹ Zainuddin Ali, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hlm.47.

- (8) Perda Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kota Batam
- (9) Perwako Batam Nomor 2 Tahun 2024 tentang Pembebasan Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) di Kampung Tua Batam.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu serta menganalisis.⁴⁰ Bahan hukum ini terdiri dari literatur yang berkaitan dengan penelitian ini maupun yang diperoleh dari sumber lainnya seperti buku-buku yang membahas tentang Hukum Agraria, buku-buku yang membahas tentang Hukum Pertanahan, Makalah, artikel, jurnal, internet dan sebagainya.⁴¹

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus dan ensiklopedia.⁴²

⁴⁰ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pres, 2011, hlm. 13-14.

⁴¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm.14

⁴² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Pres (UI-Pres), 2019, hal. 52

b. Sumber Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini berdasarkan sumbernya terdiri dari:

- 1) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) Data kepustakaan diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari pengaturan Perundang-Undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian dan mengkaji bahan-bahan hukum yang terkait dengan penelitian dari :
 - a) Perpustakaan Magister Kenotariatan Padang
 - b) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
 - c) Perpustakaan Wilayah Padang.
- 2). Penelitian Lapangan (*Field Research*) Data lapangan yang diperlukan sebagai data penunjang diperoleh melalui informasi dan pendapat-pendapat yang berkaitan dengan penelitian ini. Terkait informasi dan dengan penelitian untuk memperoleh data primer secara langsung.

c. Teknik Pengumpulan Data

- 1). Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data dengan mempelajari bahan kepustakaan atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

- 2). Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab secara lisan terhadap responden. Wawancara ini

dilakukan secara semi terstruktur yaitu di samping penulis telah mempersiapkan pedoman wawancara (daftar pertanyaan) dan kemudian jawaban dari pertanyaan tersebut dapat dikembangkan dengan pertanyaan lain yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

d. Pengolahan dan Analisis Data

1). Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap dipakai untuk dianalisis. Dalam penelitian ini, setelah berhasil memperoleh data yang diperlukan, selanjutnya peneliti melakukan pengolahan terhadap data tersebut dengan cara editing, yaitu meneliti kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, dan informasi yang dikumpulkan, yang diharapkan agar dapat meningkatkan mutu reliabilitas data yang akan dianalisis.⁴³

2). Analisis Data

Analisa data sebagai tindak lanjut dari proses pengolahan data, untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum. Setelah mendapatkan data-data yang diperlukan, maka peneliti melakukan analisis kualitatif.⁴⁴ yakni dengan

⁴³ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Raja Grafindo, Jakarta, 2004), hlm. 168-169.

⁴⁴ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Sinar Grafika: Jakarta, 1999), hlm. 72.

melakukan penilaian terhadap data-data yang didapatkan di lapangan dengan bantuan literatur-literatur atau bahan-bahan terkait dengan penelitian, kemudian ditarik kesimpulan yang dijabarkan dalam bentuk penulisan deskriptif.

