

BAB I

PENDAHULUAN UMUM

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai bagian dari masyarakat dan warga negara Indonesia. Sudah seharusnya bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, telah di anugerahkan lingkungan hidup yang sangat baik dan kaya akan sumber daya alamnya, yang terdiri dari ribuan pulau, dan beberapa diantaranya masih berupa hutan lebat yang merupakan paru-paru dunia, serta lautan yang sangat luas membentang dengan garis katulistiwa sehingga memiliki iklim tropis yang sangat baik bagi hutan dan lahan pertanian yang ada di Indonesia. Selain disyukuri anugerah ini wajib dilestarikan dengan baik untuk kesejahteraan hidup saat ini dan generasi yang akan datang. Tanah ulayat masyarakat hukum adat tersebut harus diakui maka pemerintah Indonesia memberikan hak atas menguasai yang dikenal dengan hak ulayat. Hak ulayat masyarakat adat diakui dan dilindungi oleh negara, sesuai dengan amanat Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”¹ Dari hal tersebut, dipahami bahwa warga negara untuk lingkungan yang baik dan sehat merupakan salah satu bentuk hak sosial dalam hak dasar yang diakui dan dijamin oleh konstitusi negara.

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18B ayat (2).

Kemudian pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) mengatur bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukan untuk sebesar-sebesarannya kemakmuran rakyat.² Dalam pasal ini menegaskan bahwa sumber daya alam yang ada di Indonesia, seperti tanah, air dan mineral, harus dikelola oleh negara dengan tujuan utama untuk kesejahteraan rakyat. Serta negara berhak mengatur, mengelola, dan memanfaatkan kekayaan alam ini demi kepentingan publik. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dimaksud dengan lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan hidup dan kesejahteraan manusia dan makhluk hidup lainnya.³ Lingkungan hidup diartikan sebagai semua benda dan kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya, yang terdapat dalam ruang tempat manusia berada dan mempengaruhi hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya. Di antara unsur-unsur tersebut terjalin suatu hubungan timbal balik, saling memengaruhi dan ada ketergantungan satu sama lain. Adanya hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya menunjukkan bahwa makhluk hidup dalam kehidupannya selalu berinteraksi dengan lingkungan di mana ia hidup.

Lebih lanjut Menurut Mochtar Kusumaatmadja, “Hukum Agraria adalah hukum yang mengatur tentang hak atas tanah dan segala sesuatu yang berkaitan

² *Ibid.*, Pasal 33 Ayat (3).

³ Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang *Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pasal 1 Ayat (1).

dengan penggunaannya, serta hak-hak dan kewajiban-kewajiban pemegang hak tersebut.”⁴ Salah satu definisi Hukum Agraria juga mengatakan bahwa: “Hukum agraria mencakup seperangkat aturan hukum yang mengatur hak atas tanah, kepemilikan, penggunaan, pemindahan, dan pemanfaatan sumber daya alam di atas dan di bawah permukaan tanah, serta segala bentuk konflik yang terkait dengan pengelolaan tanah dan sumber daya alam tersebut.”⁵ terutama untuk fungsi perlindungan ekosistem, bukan untuk produksi kayu atau perolehan pendapatan dalam jumlah besar dalam waktu yang singkat. Pada Pasal 26 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, mengatur bahwa bentuk pemanfaatan hutan lindung terbatas pada pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Pemanfaatan kawasan pada hutan lindung dapat berupa budidaya tanaman dan penangkaran. Sedangkan pemanfaatan jasa lingkungan adalah bentuk usaha yang memanfaatkan potensi hutan lindung dengan tidak merusak lingkungan seperti ekowisata dan pemanfaatan air. Dalam pemanfaatan hutan lindung harus melalui pemberian Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat.⁶ Dalam konteks tentang penggunaan kawasan hutan Pada Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan mengatur, Penggunaan Kawasan Hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan Kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam Kawasan Hutan Produksi dan Kawasan Hutan Lindung. Selanjutnya Pada ayat (2) mengatur,

⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Agraria dan Pengembangannya di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1995), hlm. 1

⁵ Lambang Probo Sumirat, “*The Complexity of Agrarian Law in Indonesia: An Analysis of the Legal Framework for Land Acquisition in the Context of Infrastructure Development*,” *Journal of East Asia and International Law* 12, no. 131-155

⁶ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 26 ayat (1).

Penggunaan Kawasan Hutan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok Kawasan Hutan.⁷

Demikian mengingat pentingnya arti tanah bagi manusia dan kelangsungan hidupnya, maka diperlukan peraturan yang menjamin kepastian hukum atas kepemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Maka dari itu dibuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Peraturan ini seharusnya dapat memberikan keadilan bagi sebagian besar masyarakat untuk mendapatkan tanah. Dalam UUPA dikenal adanya tiga entitas tanah yaitu :

1. Tanah Negara, hubungan penguasaannya di sebut dengan hak menguasai (oleh) Negara, kewenangannya bersifat publik.
2. Tanah Ulayat, hubungan penguasaannya disebut hak ulayat, subjeknya Masyarakat Hukum Adat dan kewenangannya bersifat publik dan keperdataan.
3. Tanah yang dapat dipunyai oleh orang perorangan atau badan hukum, kewenangannya bersifat keperdataan. Macam-macam hak diatur dalam Pasal 16 UUPA⁸

⁷ *Ibid.*, Pasal 38 Ayat (1) dan Ayat (2)

⁸ Boedi Harsono. 2000. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta; Djambatan. Hlm. 5.

memadai dari pemerintah daerah setempat, serta pemerintah pusat. Eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam banyak diwarnai oleh paradigma yang menilai sumberdaya sebagai sumber pendapatan ketimbang modal. Pulau Rempang termasuk juga Pulau Galang awalnya tidak masuk dalam Otorita Batam dan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah Riau. Namun setelah dikeluarkannya Kepres No. 28 Tahun 1992, wilayah kerja Otorita Batam diperluas meliputi wilayah Pulau Batam, Pulau Rempang, Pulau Galang dan pulau-pulau sekitarnya. Pulau Rempang terhubung dengan pulau-pulau lain seperti Pulau Batam, dan Galang melalui Jembatan Bareleng. Jembatan ini adalah jembatan yang saling sambung-menyambung dan dibangun untuk memperluas Otorita Batam sebagai regulator daerah industri Pulau Batam.⁹ Kondisi sumber daya alam yang melimpah dan letak geografis yang strategis memperlihatkan keunggulan kondisi suatu daerah. Belum optimalnya pemanfaatan yang dilakukan masyarakat menjadi faktor pemerintah merencanakan pembangunan sesuai target dan kebutuhan kondisi daerah tersebut. Mendatangkan investasi merupakan salah satu langkah cepat yang dapat dilakukan guna meningkatkan kondisi ekonomi suatu daerah. investasi adalah pilihan yang dilakukan dalam mengumpulkan pendapatan dari suatu aset untuk mendapatkan keuntungan dimasa depan. Pembangunan Rempang *Eco City* di dilakukan pemerintah merupakan salah satu bentuk pemanfaatan strategis sebagai Langkah peningkatan kondisi Ekonomi wilayah Rempang.

⁹ <https://www.kompas.com/2023/09/10>

Di Pulau Rempang, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau akan dibangun menjadi kawasan ekonomi baru dengan konsep *Green and Sustainable City Rempang Eco-City* akan dibangun menjadi kawasan industri, perdagangan, dan wisata yang terintegrasi dan diharapkan dapat mendorong daya saing Indonesia, Proyek Rempang *Eco City* rencananya didirikan pada lahan seluas 7.572 hektar di Pulau Rempang yang memiliki luas 16.500 hektar, sehingga proyek tersebut akan menggunakan sekitar 45,89 persen lahan dari total luas Pulau Rempang. Rencana pembangunan proyek Rempang *Eco-City*, berawal pada tahun 2004 PT Makmur Elok Graha (MEG) berdasarkan rekomendasi DPRD Batam, untuk melakukan pengembangan di wilayah Batam, termasuk Pulau Rempang. Kemudian, diwujudkan pembuatan nota kesepahaman adanya pemberian Hak Guna Usaha (HGU) oleh pihak Otorita Batam kepada PT MEG dengan rencana pembangunan Kawasan Wisata Terpadu Eksklusif (KWTE) di lahan seluas 17.000 hektar, Proyek Kawasan Wisata Terpadu Eksklusif (KWTE), pengembangannya tidak terealisasi, Lalu pada tahun 2023 direncanakan proyek pembangunan Rempang *Eco City* yang berada dibawah PT MEG, pembangunannya akan dimulai pada bulan September 2023 dan telah ditetapkan menjadi proyek strategis nasional (selanjutnya disebut PSN). Tidak teralisasikannya proyek KWTE pada tahun 2004 yang kemudian pada tahun 2023 ditetapkan menjadi proyek baru bernama Rempang *Eco-City*, berimplikasi pada kondisi masyarakat yang telah hidup bertahun-tahun.

Rencana pembangunan Proyek Rempang *Eco-City* akan merelokasi warga yang tinggal di Pulau Rempang, termasuk masyarakat hukum adat yang

berada di 16 Kampung Tua. Masyarakat hukum adat Kampung Tua memberikan penolakan terhadap adanya rencana relokasi lahan, lebih dari 70% menyatakan menolak untuk direlokasi atau digeser ke kampung lain untuk pembangunan proyek Rempang Eco-City. Penolakan tersebut menyebabkan terjadinya bentrok antara warga dan aparat gabungan (TNI, Polisi, Satpol PP, dan Ditpam Batam) saat akan dilakukan pengukuran untuk pengembangan kawasan Rempang *Eco-City*. Relokasi masyarakat hukum adat berpotensi menghilangkan identitas, mulai dari sejarah kehidupan, ikatan sosial, bahkan mata pencaharian yang telah dikerjakan secara turun temurun.

Setidaknya terdapat dua masalah utama dalam konflik ini. Pertama, masyarakat adat yang terdiri dari beberapa Suku telah menempati Pulau Rempang selama lebih dari 200 tahun. Selama masa tersebut, tanah di Pulau Rempang telah dianggap milik masyarakat adat secara utuh. Kemudian pemerintah memberikan kewenangan berupa Hak Guna Usaha (HGU) pada sebuah perusahaan atas tanah Batam. Namun, hingga sebelum konflik terjadi, tanah tersebut tidak pernah dikunjungi atau dikelola oleh investor. Kedua, Pihak yang memegang hak pengelolaan memiliki wewenang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b PP No. 18 tahun 2021 dapat menggunakan atau memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah untuk digunakan sendiri atau bekerja sama dengan pihak lain. Kewenangan atas pengelolaan lahan di Batam diatur oleh Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (BP Batam). Sayangnya, batas-batas pengelolaan tanah oleh BP Batam dan tanah adat milik masyarakat tidak diuraikan secara jelas, hingga menimbulkan tumpang tindih penguasaan tanah.

Maka berdasarkan isu hukum yang muncul dari uraian latar belakang diatas membuat penulis tertarik untuk menganalisis lebih lanjut permasalahan ini dengan mengangkat judul penelitian **“ANALISIS PERLINDUNGAN HUKUM HAK ATAS TANAH MASYAYAKAT HUKUM ADAT DI PULAU REMPANG”**

B. Rumusan Masalah

- 1 Analisis Kriteria Pengakuan Tanah Ulayat Dalam Peraturan Perundang-Undangan?
- 2 Implementasi Norma Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan Dapat Memberikan Perlindungan Hukum?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Menganalisis dan Mengkaji Implementasi Terkait Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Di Pulau Rempang
2. Untuk Menganalisis dan Mengkaji Perlindungan Hukum seperti apa Yang Semestinya

Setiap penelitian yang telah dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat penelitian yang diinginkan adalah:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat memberikan informasi, menambah wawasan dan mengembangkan pengetahuan tentang perlindungan hukum bahan perbandingan bagi yang ingin melakukan penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik kepada pembaca, maupun kepada penulis sendiri. Adapun manfaat yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

1) Manfaat bagi pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber acuan sebagai bahan pertimbangan dalam menyelenggarakan kebijakan pemerintah daerah maupun pusat yang telah di perbaharui namun memiliki pasal yang kontroversi berkaitan dengan “Perlindungan Hak Ulayat Dan Pengelolaan Tanah Masyarakat Adat.

2) Manfaat bagi penulis

Hasil penelitian ini diharapkan disamping memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin, juga menambah pengetahuan serta wawasan di bidang Ilmu Agraria.

D. Orisinalitas Penelitian

Untuk memastikan orisinalitas (keaslian) penelitian, penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian yang pernah diteliti oleh para penulis-penulis sebelumnya. Secara umum, terdapat beberapa penelitian yang membahas mengenai alih fungsi kawasan hutan lindung. Namun penelitian tersebut mempunyai substansi kajian atau pembahasan yang berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis

penelitian ini. Adapun judul-judul tersebut antara lain:

Nama Penulis	Syabilal Ali, Irwan Triadi	
Judul Tulisan	Kasus Rempang Dalam Perspektif Hukum Militer Dampak Atas Respresifitas Aparat Penegak Hukum	
Kategori	Jurnal	
Tahun	2024	
Perguruan Tinggi	Unversitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Kekerasan penegak hukum dalam menegaskan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional atas arahan dari pemerintah tidak semestinya terjadi, karena aparat penegak hukum mengetahui peraturan-peraturan yang tentu dibuat untuk aparat penegak hukum dalam	Rencana pembangunan Proyek Rempang Eco-City akan merelokasi warga yang tinggal di Pulau Rempang, termasuk masyarakat hukum adat yang berada di 16 Kampung Tua. Masyarakat hukum adat Kampung Tua memberikan penolakan terhadap adanya rencana relokasi lahan, lebih dari 70% menyatakan menolak untuk direlokasi atau digeser ke kampung lain untuk pembangunan proyek Rempang

	melaksanakan perannya dalam memberikan pengawasan, penindakan, dan pengayoman terhadap pihak-pihak yang tidak sejalan dengan langkah-langkah yang dibentuk oleh pemerintah, selain itu aparat penegak hukum juga semestinya mengetahui bahwa setiap adanya demonstrasi dalam melakukan penolakan, dan/atau memberikan kritik saran karena hilangnya sebuah nilai-nilai keadilan sehingga pihak-pihak tersebut berani berunjuk rasa untuk mendapatkan hak yang dimiliki oleh setiap manusia.	Eco-City. Relokasi masyarakat hukum adat berpotensi menghilangkan identitas, mulai dari sejarah kehidupan, ikatan sosial, bahkan mata pencaharian yang telah dikerjakan secara turun temurun.
Teori pendukung	-	Teori Penyelesaian Konflik, Teori Perlindungan Hukum, Teori

		Kepastian hukum
Metode penelitian	Yuridis Normatif	Normatif
Pendekatan (normatif)	Pendekatan Perundang- Undangan, Pendekatan Analisa Konsep, Pendekatan Kasus	Pendekatan Perundang- Undangan, Pendekatan Historis, Pendekatan Konseptual
Populasi & Sampel (opsional)	-	-
Hasil & Pembahasan	Terdapat batasan-batasan aparatur penegak hukum dalam menjalankan tugas yang diberikan oleh negara antara lain adalah tindakan- tindakan preventif dalam memberikan pengawasan dan keamanan sehingga hak asasi manusia warga sipil tetap bisa dilindungi.	
		Tesis ini membahas secara khusus mengenai Perlindungan

Desain Kebaruan Tulisan/Kajian		Dan Jaminan Hukum Terhadap Status Penguasaan Tanah Dipulau Rempang
--------------------------------------	--	--

Nama Penulis	Mauludy Nugraha	
Judul Tulisan	Analisis Upaya Perlawanan Masyarakat Rempang Batam Melawan Hegemoni Negara Dalam Proyek Strategis <i>Eco-City</i>	
Kategori	Jurnal	
Tahun	2024	
Perguruan Tinggi	Unversitas Muhammadiyah Tappanuli Selatan	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan	Upaya perlawanan masyarakat Rempang Batam dalam menghentikan hegemoni pemerintah menjadi pembahasan menarik sebab proyek yang dinilai strategis dan	Rencana pembangunan Proyek Rempang <i>Eco-City</i> akan merelokasi warga yang tinggal di Pulau Rempang, termasuk masyarakat hukum adat yang berada di 16 Kampung Tua. Masyarakat hukum adat Kampung Tua memberikan penolakan terhadap adanya rencana relokasi

	menguntungkan,tetapi menyisakan permasalahan baru khususnya terhadap kemanusiaan dan hak asasi masyarakat Rempang.	lahan, lebih dari 70% menyatakan menolak untuk direlokasi atau digeser ke kampung lain untuk pembangunan proyek Rempang Eco-City. Relokasi masyarakat hukum adat berpotensi menghilangkan identitas, mulai dari sejarah kehidupan, ikatan sosial, bahkan mata pencaharian yang telah dikerjakan secara turun temurun.
Teori pendukung	-	Teori Penyelesaian Konflik, Teori Perlindungan Hukum, Teori Kepastian hukum
Metode penelitian	Yuridis Normatif	Normatif
Pendekatan (normatif)	Pendekatan Perundang-Undangan, Pendekatan Analisa Konsep, Pendekatan Kasus	Pendekatan Perundang-Undangan, Pendekatan Historis, Pendekatan Konseptual
Populasi & Sampel	-	-

(opsional)		
Hasil & Pembahasan	strategi dan dinamika yang terjadi seputar gerakan masyarakat di Rempang dalam menolak relokasi dari pemerintah. Maka perlawanan masih terus berlanjut mengingat rencana pembangunan Eco-City menjadi kebijakan dan mendatangkan aparat ke Rempang berujung pada represifitas dan traumatik pada anak kecil dan perempuan. Begitu pun dengan konflik yang terjadi menyisakan masalah dan pekerjaan rumah bagi pemerintah terhadap konflik agraria yang terus berlanjut di Indonesia.	
		Tesis ini membahas secara

Desain		husus mengenai Perlindungan
Kebaruan		Dan Jaminan Hukum Terhadap
Tulisan/Kajian		Status Penguasaan Tanah
		Dipulau Rempang

E. Landasan Teoritis

1. Teori Penyelesaian Konflik

Agar dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai isu konflik, perlu kiranya diketahui terlebih dahulu tentang definisi konflik itu sendiri, tanpa mengetahui arti dan pengertian itu maka akan sulit memahami hal hal yang berhubungan dengan konflik. Secara etimologi, konflik (*conflict*) berasal dari bahasa latin yang berarti saling memukul. Menurut Antonius, dkk. Adalah suatu tindakan salah satu yang bersifat menghalangi, menghambat, atau mengganggu pihak lain yang mana hal ini dapat terjadi antar kelompok masyarakat atau hubungan antar individu.¹⁰

Sedangkan menurut Ritzer menyatakan bahwa teori konflik sebenarnya masih berada dalam naungan paradigma dengan fungsi teori fungsional struktural, tetapi memiliki dua sudut pandang yang berbeda. Teori fungsional struktural menilai konflik adalah suatu hal fungsional, sementara teori konflik menyoroti fakta sosial berupa wewenang dan posisi yang justru merupakan sumber pertentangan dalam kehidupan sosial. Perbedaan tersebut pada gilirannya dapat memicu timbulnya

¹⁰ Antonius Atosokhi Gea, dkk. 2002. *Relasi Dengan Sesama*. Jakarta; Elex Media Komputindo. Hlm. 175

konflik dalam masyarakat.¹¹ Hunt & Metcalf membagi konflik menjadi dua jenis, yaitu *intrapersonal conflict* (konflik intrapersonal) dan *interpersonal conflict* (konflik interpersonal). Konflik intrapersonal adalah konflik yang terjadi dalam diri individu itu sendiri atau biasa disebut dengan konflik batin, misalnya ketika keyakinan yang dipegang individu bertentangan dengan nilai budaya masyarakat, atau keinginannya tidak sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya.

2. Teori Kebijakan

Konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *policy*. Agustino dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* mengutip pendapat Carl J. Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan (tantangan) terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.¹²

Kebijakan atau *policy* berkaitan dengan perencanaan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan. Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrument untuk mengatur penduduk dari atas kebawah, dengan cara memberi *rewards* dan *sanctions*. Kebijakan sengaja

¹¹ George Ritzer, Douglas J Goodman. 2005. *Teori Sosial Modern*. Jakarta; Kencana. Hlm. 15.

¹² Leo Agustino, 2008, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm. 7.

disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut.¹³

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan negara sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (kebijakan merupakan pilihan tindakan apapun yang dilakukan pemerintah atau tidak dilakukan). Selanjutnya beliau mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan (objektivitas) dan kebijakan negara harus meliputi semua tindakan pemerintah. Dengan demikian bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.¹⁴

Konsep kebijakan publik menurut Thomas R. Dye ini mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut di buat oleh pemerintah, bukan swasta dan kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak untuk dilakukan oleh badan pemerintah. Batasan lain juga disebutkan oleh James Anderson, bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh aktor atau sejumlah aktor yang mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.¹⁵

Menurut James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy mengungkapkan kebijakan *adalah “a purposive course of action followed by an actor or set of actors*

¹³ Amri Marzali, 2012, *Antropologi & Kebijakan Publik*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 20.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Budi Winarno, 2007, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo, hlm. 102.

in dealing with a problem or matter of concern” (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).¹⁶

Suatu kebijakan yang telah diformulasikan oleh pemerintah tidak akan berarti tanpa diikuti dengan pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan, karena kalau tidak ada implementasi maka kebijaksanaan hanya berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip. Karena itu setiap kebijakan dan program yang dicanangkan pemerintah selalu diimplementasikan, sehingga tidak hanya menjadi hal yang sia-sia.¹⁷ Dengan pendekatan-pendekatan Dan manajerial (*procedural and managerial approaches*) mengemukakan tahap implementasi mencakup urutan langkah sebagai berikut:¹⁸

1. Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur, dan metode-metode yang tepat;
2. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur, dan metode-metode;

¹⁶ M Irfan Islamy, 2009, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm 17.

¹⁷ Sholichin Abdul Wahab, 2005, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm 5-7.

¹⁸ *Ibid.* hlm 112.

3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

Dari rangkaian tahap diatas, secara garis besar implementasi kebijakan meliputi kegiatan perencanaan, penjadwalan, dan pengawasan. Kemungkinan, terjadi ketidak efektifan kebijakan yang telah ditempuh oleh pemerintah. Menjelaskan suatu keadaan dimana dalam proses pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi pelaksanaan kebijakan. Besar kecilnya perbedaan tersebut tergantung pada kemampuan organisasi atau actor untuk mengimplementasiakan kebijakan yang dipercayakan sedemikian rupa, sehingga tujuan yang telah ditetapkan dalam dokumen kebijakan tercapai (*implementation capacity*).¹⁹

Kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengawasan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu kebijakan peublik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.²⁰

¹⁹ *Ibid.* hal. 61.

²⁰ Arifin Tahir, 2011, *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta Pusat: Pustaka Indonesia Press, hlm. 38.

Ada lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. *Pertama*, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. *Kedua*, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. *Ketiga*, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakana akan dikerjakan. *Keempat*, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. *Kelima*, tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.²¹ Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah disebutkan menyangkut tentang isi, prosedur yang ditentukan, strategi, waktu pengambilan keputusan, dan pelaksanaan. Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan, istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya tindakan pemerintah, serta perilaku negara. Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut.

3. Teori Perlindungan Hukum

Negara Indonesia merupakan negara berlandaskan hukum yang telah diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam melakukan setiap jenis aktivitas kehidupan berbangsa dan bernegara menghendaki agar harus mempunyai dasar hukum yang

²¹ *Ibid.* hlm. 40-41.

pasti, dengan tujuan adanya kepastian dan perlindungan hukum. Dalam hal ini, masing-masing warga negara Indonesia dipastikan mempunyai hak dalam mendapat kepastian dan perlindungan hukum. Teori perlindungan hukum menurut para ahli memberikan perspektif yang lebih mendalam mengenai bagaimana hukum berfungsi untuk melindungi hak-hak individu-individu dalam masyarakat. Berikut beberapa pengertian dari para ahli tentang teori perlindungan hukum.

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.²²

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di pihak lain. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan

²² Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 53.

segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.²³

Menurut C.S.T. Kansil perlindungan hukum adalah berbagai macam upaya hukum yang diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai macam ancaman dari pihak manapun.²⁴

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasrakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar manusia.²⁵

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta

²³ *Ibid*, hlm. 54.

²⁴ C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 102.

²⁵ Muchsin, 2003, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, hlm. 14.

memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

2. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.²⁶ Philipus M. Hadjon berpendapat Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan atau sebagai kumpulan peraturan atau kaidah yang akan dapat melindungi suatu hal dari hal lainnya.²⁷ Pada prinsipnya, tujuan perlindungan hukum adalah untuk memberikan rasa aman, kepastian dan keadilan bagi masyarakat. dengan kata “perlindungan” itu sendiri bermakna memberikan pengayoman kepada pihak yang lemah sehingga perlindungan hukum dapat juga diartikan sebagai pengayoman yang diberikan oleh pemerintah kepada seseorang untuk memberikan rasa aman, kepastian, dan keadilan terhadap hak-haknya dalam lingkungan masyarakat dan kehidupan berbangsa dan bernegara, baik dalam bentuk pelayanan, peraturan perundang-undangan atau kebijakan lainnya.

²⁶ *Ibid.* hlm. 20.

²⁷ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bima Ilmu, hlm.

F. Kerangka Pikir

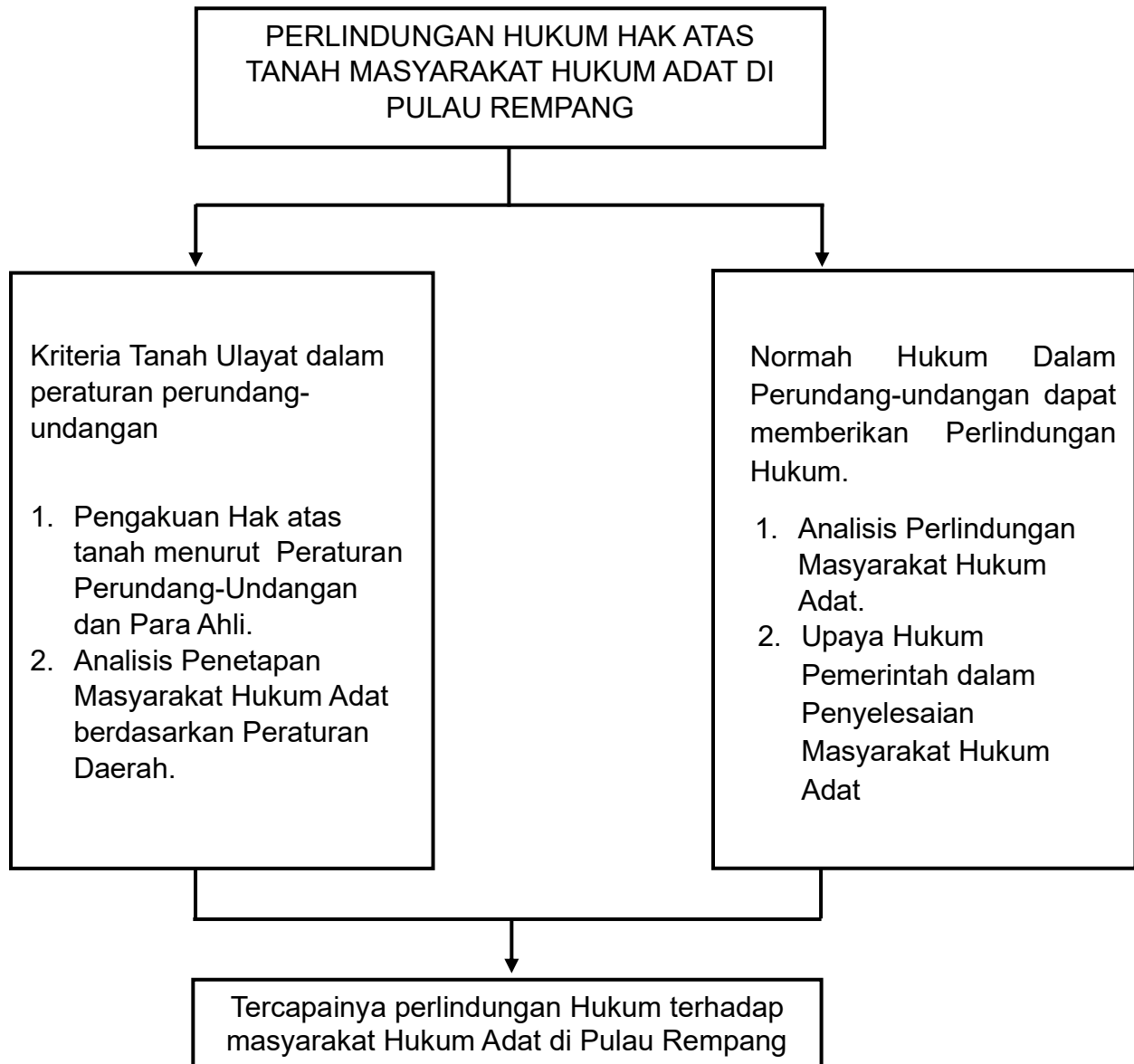
1. Alur Pikir

Penelitian ini akan mengkaji Penelitian Dengan judul Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Masyarakat Adat di Pulau Rempang dalam penelitian ini berfokus pada dua variable yakni: alas hak atas penguasaan tanah di pulau rempang, dalam variable pertama mempunyai beberapa indikator yaitu (1) kriteria perundang-undangan sudah terpenuhi. (2) Status hukum kepemilikan tanah masyarakat rempang. variable kedua yakni: Norma Hukum dalam perundang-undangan dapat memberikan Perlindungan Hukum, mempunyai indikator yakni (1) kriteria perundang-undangan masyarakat rempang, (2) Perlindungan pada masyarakat rempang terkait hak penguasaan tanah ulayat. Adapun dalam penelitian ini di tetapkan 2 (dua) variabel yang akan dianalisis sebagai variabel bebas/berpengaruh (independent variable) dan variabel terikat/terpengaruh (dependent variable) serta dijelaskan secara rinci melalui indikator-indikator variabel turunannya.

Di mana dalam menjawab kedua variable tersebut penulis harus menganalisis Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pengaturan Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Daerah Kota Batam No.2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014, Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sehingga pertanyaan pada kedua variable tersebut dapat terjawab. Dari kedua hubungan variable tersebut maka tujuan yang akan dicapai adalah Terwujudnya perlindungan dan jaminan hukum terhadap penguasaan tanah dipulau rempang.

2. Bagan Kerangka Pikir

BAGAN KERANGKA PIKIR



BAB II METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, disebut juga penelitian doktrinal, dimana hukum seringkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap sesuai.²⁸

Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang diartikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Metode pendekatan berdasarkan penjelasan diatas, penulis memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan tesis ini sebagai metode penelitian hukum. Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan tesis ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis.

²⁸ Amiruddin dan H Zainal Asikin, 2006, Pengantar Metode Penelitian Hukum. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 118

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Jo Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
- e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.
- f) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
- g) Peraturan Menteri Bidang Koordinator Perekonomian No.7 tahun 2023

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana (doktrin), yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.²⁹

3. Bahan Hukum Tersier (Bahan Non Hukum)

Bahan hukum tersier atau bahan non hukum adalah bahan penelitian yang terdiri atas buku teks bukan hukum yang terkait dengan penelitian seperti buku Hukum Bisnis, buku mengenai Pengaturan Investasi, buku mengenai Investasi Internasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan ensiklopedia umum. Bahan ini menjadi penting karena mendukung dalam proses analisis hukumnya.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka, maupun penelusuran melalui media internet yang ada kaitannya dengan permasalahan penelitian.

D. Analisis Bahan Hukum

Analisis penelitian ini dilakukan dengan cara mengkritik, mendukung, atau memberi komentar, kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan bantuan kajian pustaka. Metode untuk jenis penelitian

²⁹ Marzuki, 1983, *Metodelogi Riset*, Yogyakarta: Hanindita OFFset, hlm. 56.

hukum normatif berupa metode preskriptif yaitu metode analisis yang memberikan penilaian (Justifikasi) tentang obyek yang diteliti apakah benar atau salah atau apa yang seharusnya menurut hukum. Data-data yang telah terkumpul agar mudah ditarik kesimpulan maka diolah dalam bentuk analisis deskriptif yaitu suatu upaya menggambarkan atau melukiskan keadaan atau obyek penelitian dengan mengemukakan gejala-gejala secara lengkap didalam aspek yang diselidiki .