



P-ISSN : 2622-1276
E-ISSN: 2622-1284

The 6th Conference on Innovation and Application of Science and Technology (CIASTECH)

Website Ciastech 2023 : <https://ciastech.net>

Open Conference Systems : <https://ocs.ciastech.net>

Proceeding homepage : <https://publishing-widyagama.ac.id/ejournal-v2/index.php/ciastech/issue/view/236>

STATUS PENGAKUAN TANAH ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PROYEK PEMBANGUNAN REMPANG *ECO-CITY*

Muhammad Nizar Zulmi ^{1*)}

¹⁾ Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang

INFORMASI ARTIKEL

Data Artikel :

Naskah masuk, 13 November 2023

Direvisi, 20 November 2023

Diterima, 27 November 2023

Email Korespondensi :

mnzulmi@student.ub.ac.id

ABSTRAK

Penulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi atas belum terakunya keberadaan tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat Rempang akibat adanya Proyek Strategis Nasional pembangunan Rempang *Eco-City*. Kajian tulisan dibatasi hanya pada peraturan perundang-undangan sektoral yang mengakui dan melindungi keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan metode pendekatan studi kasus dan peraturan perundang-undangan. Pengambilan bahan hukum melalui studi pustaka dengan teknik analisis kualitatif. Kajian ini menyimpulkan dua hal. Pertama, peraturan perundang-undangan sektoral telah mengakui eksistensi Masyarakat Hukum Adat dan hak ulayatnya. Namun, berdasarkan Pasal 2 Permendagri No. 52 Tahun 2014 bahwa Gubernur Kepulauan Riau dan Wali Kota Batam belum ada tindakan pengakuan atas keberadaan Masyarakat Hukum Adat Rempang beserta tanah ulayatnya melalui produk hukum peraturan daerah, sehingga status tanah ulayat tersebut belum terakui eksistensinya. Kedua, belum diakuinya eksistensi Masyarakat Hukum Adat dan tanah ulayatnya berimplikasi pada penguasaan HPL oleh PT. MEG di wilayah Pulau Rempang. Selain itu, Wali Kota Batam hanya mengakui keberadaan 16 (enam belas) perkampungan tua yang ada di Pulau Rempang melalui keputusan Wali Kota Batam Nomor KPTS. 105/HR/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam dan belum mengakui hak ulayat Masyarakat Hukum Adat Rempang.

Kata Kunci : Status, Pengakuan, Tanah Ulayat, Pembangunan

1. PENDAHULUAN

Tanah memegang peran yang sangat penting dalam kehidupan suatu negara. Tanah memiliki banyak fungsi seperti untuk tempat tinggal, untuk mempertahankan kehidupan, sebagai alat pengikat

antaranggota persekutuan, dan sebagai simbol bertahannya suatu persekutuan masyarakat. Selain beberapa fungsi tersebut, tanah juga berfungsi sebagai sumber nafkah dan letak persemayaman terakhir manusia.[1] Tidaklah berlebihan apabila tanah merupakan salah satu sumber utama yang menjadi kebutuhan dan kepentingan semua orang, baik individu maupun badan hukum. Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut MHA) termasuk entitas yang membutuhkan tanah untuk sarana beribadah, sarana perekonomian, dan sarana aktivitas pada umumnya. Tanah di satu sisi memiliki manfaat, namun di sisi yang lain tanah juga dapat menimbulkan potensi konflik yang seakan tidak pernah ada habisnya. Bentuk konflik tersebut dapat terjadi antara masyarakat dengan perusahaan, konflik antara anggota masyarakat dengan masyarakat lain, maupun konflik antara masyarakat dengan pemerintah.

Belum lama ini banyak media Indonesia baik media *online* maupun media cetak memberitakan peristiwa bentrokan antara warga Pulau Rempang dengan petugas gabungan dari anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), Polri, Direktorat Pengamanan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (selanjutnya disebut BP Batam), dan Satpol PP yang terjadi di Jembatan 4 Barelang, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau. Bentrokan terjadi imbas adanya rencana pembangunan proyek Rempang *Eco-City* yang merupakan salah satu Proyek Strategis Nasional (PSN) tahun 2023. PSN tersebut termuat dalam Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2023 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional. Perlu diketahui, pada tahun 2004 sebenarnya BP Batam, Pemerintah Kota Batam, dan PT. Makmur Elok Graha (selanjutnya disebut PT. MEG) sebagai pemegang Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut HPL) telah mengikatkan diri dalam perjanjian untuk mengembangkan kawasan Rempang yang luasannya sekitar 16.500 hektare dengan masa perjanjian mencapai 80 tahun. Kawasan Rempang tersebut akan dibangun kawasan industri, perdagangan, hingga pusat hiburan. Adanya proyek pembangunan mengakibatkan masyarakat Pulau Rempang harus direlokasi ke Pulau Galang. Akan tetapi, masyarakat menolak untuk direlokasi dan memilih untuk bertahan di Pulau Rempang. Di sisi lain, BP Batam, PT. MEG bersama pihak lainnya bersikeras tetap ingin melanjutkan pembangunan dan berupaya merelokasi warga dari Pulau Rempang.[2]

Bahwa pengalokasian lahan untuk proyek pembangunan Rempang *Eco-City* yang beralaskan HPL telah berdampak terhadap eksistensi tanah ulayat MHA Rempang. Lebih parahnya, berdasarkan hasil penelitian Agus Riyanto dan Padrisan Jamba menunjukkan bahwa masyarakat yang telah lama tinggal di wilayah pemerintahan Kota Batam tersebut ternyata masih beralaskan Hak Guna Bangunan (HGB).[3] HGB tersebut berdiri di atas HPL yang dikelola oleh Otorita Batam (sekarang bernama BP Batam) berlandaskan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam. Seiring berjalannya waktu berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1992, Presiden Soeharto kemudian memutuskan untuk menambah kawasan lingkungan kerja taman industri Pulau Batam menjadi Pulau Rempang dan Pulau Galang.

Contoh lain permasalahan pertanahan yang dialami oleh masyarakat untuk melakukan pensertifikatan tanah yaitu pengajuan permohonan yang rumit kepada BP Batam. Oleh masyarakat, prosedur pengajuan permohonan tersebut dirasa sulit, birokratis, dan berbiaya mahal. Selain masalah tersebut, pengalokasian lahan kepada pihak ketiga tanpa menyertakan partisipasi masyarakat menimbulkan persoalan juga. Oleh karenanya, atas inisiatif Wali Kota Batam terhadap banyaknya permasalahan yang terjadi sebelumnya, Wali Kota Batam mengeluarkan keputusan atas eksistensi kampung-kampung tua. Perkampungan tua merupakan wujud nilai-nilai kearifan lokal

masyarakat yang dilindungi berdasarkan Keputusan Nomor KPTS. 105/HR/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam.[3] Sayangnya, keputusan Wali Kota Batam tersebut hanya bentuk perlindungan terhadap perkampungan tua yang berada di wilayah pemerintahan Kota Batam termasuk yang terdapat di Pulau Rempang. Keputusan Wali Kota tersebut bukanlah tindakan perlindungan dan pengakuan terhadap tanah ulayat MHA Rempang.

Isu hukum dalam tulisan ini yaitu adanya kekosongan hukum terhadap pengakuan tanah ulayat MHA Rempang dalam tataran peraturan daerah sehingga berimplikasi pada status tanah ulayat tersebut. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) mengatur keberadaan MHA sebagai subjek hukum yang berbeda dengan subjek hukum lainnya. Keberadaan MHA telah termuat dalam rumusan Pasal 18B ayat (2) yang menyatakan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Selain dalam UUD NRI Tahun 1945, pengakuan eksistensi MHA juga diatur dalam berbagai undang-undang sektoral. Amanat pengakuan MHA turun hingga terbentuknya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut Permendagri No. 52 Tahun 2014). Pasal 2 Permendagri No. 52 Tahun 2014 memerintahkan kepada gubernur dan bupati/wali kota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat. Akan tetapi, sejauh penulis melakukan penelusuran di internet mengenai peraturan daerah (Perda) baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota tentang pengakuan dan perlindungan MHA Pulau Rempang, penulis tidak menemukan perda yang dimaksud. Jadi, terdapat kekosongan norma dalam strata peraturan daerah dalam mengakui keberadaan Masyarakat Hukum Adat Rempang beserta hak ulayatnya.

Adapun urgensi topik yang akan dibahas dalam tulisan ini bahwa Masyarakat Hukum Adat Rempang membutuhkan pengakuan dari negara atas tanah ulayatnya dalam bentuk peraturan daerah. Tulisan ini membatasi pada satu rumusan masalah yaitu bagaimanakah status pengakuan tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat Rempang dalam proyek pembangunan Rempang *Eco-City*? Tujuan penulisan ini untuk mengetahui dan mengidentifikasi status pengakuan keberadaan MHA Rempang beserta tanah ulayatnya yang terdampak proyek pembangunan Rempang *Eco-City*. Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini akan dianalisis dengan menggunakan teori perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang cocok digunakan dalam tulisan ini yaitu menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif memanfaatkan data sekunder sebagai bahan penelitian.[4] Sumber data penelitian sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pengumpulan data sekunder antara lain dengan berbagai kegiatan penelitian bahan pustaka berupa kegiatan membaca dan mengkritisi ketentuan hukum, buku, jurnal, dan internet yang berkaitan erat dengan kedudukan pengakuan tanah ulayat MHA Rempang. Adapun metode pendekatannya adalah metode pendekatan studi kasus dan perundang-undangan dengan mengidentifikasi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengakui eksistensi MHA beserta tanah ulayatnya. Teknik analisis data berupa analisis kualitatif dengan pemaparan hasil penelitian.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengakuan dan Penghormatan Masyarakat Hukum Adat dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan

Pengakuan (*erkenning*) secara istilah berarti proses, cara, tindakan mengakui. Sedangkan mengakui berarti menyatakan berhak. Pengakuan dalam rangka keberadaan suatu negara atau pemerintah yang benar-benar menjalankan kekuasaan efektif di suatu daerah disebut pengakuan de facto. Sementara itu, pengakuan secara de jure melalui tindakan hukum tertentu seperti pertukaran diplomasi dan pembuatan perjanjian bilateral/multilateral negara.[5] Definisi selanjutnya yaitu tentang masyarakat hukum adat, yaitu sebuah istilah umum yang digunakan di Indonesia untuk menyebut masyarakat adat yang tinggal di wilayah Indonesia. Secara resmi, penyebutan istilah masyarakat hukum adat lazim digunakan dalam ilmu dan teori hukum. Namun dalam perkembangannya, masyarakat adat menolak untuk dikelompokkan hanya dari segi hukum saja. Kelompok masyarakat tersebut harus diperhatikan dalam seluruh aspek dan tingkat kehidupan.[6] Pengakuan negara terhadap eksistensi MHA merupakan pengakuan juga atas keberlakuan hukum adatnya. Hilman Hadikusuma memaparkan corak atau ciri-ciri hukum adat di Indonesia. Adapun ciri-ciri adalah sebagai berikut:[7]

- a. magis-religius;
- b. tradisional;
- c. kebersamaan;
- d. konkret dan visual;
- e. terbuka dan sederhana;
- f. dapat berubah dan menyesuaikan;
- g. tidak dikodifikasi;
- h. musyawarah dan mufakat.

Upaya pemerintah untuk melindungi hak-hak MHA pada intinya merupakan pengakuan bersyarat terhadap persekutuan MHA agar diakui secara resmi.[8] Terdapat beberapa hak MHA yang oleh hukum negara maupun hukum internasional diakui, yaitu: hak atas sumber daya alam, hak atas tanah ulayat, dan hak partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan.[9] Pengakuan yang disyaratkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengindikasikan bahwa hukum negara berupaya untuk menundukkan hukum adat seperti yang diungkapkan oleh Griffiths dengan istilah pluralisme hukum yang lemah. Artinya, hukum adat berlaku apabila telah diakui oleh hukum negara.[5] Selain pengakuan yang telah ada dalam UUD NRI Tahun 1945, ada juga pengaturan keberadaan dan hak-hak MHA yang terdapat dalam undang-undang sektoral dan peraturan di bawahnya. Berkenaan dengan itu, beberapa peraturan perundang-undangan tersebut antara lain:

a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA)

Pasal 2 ayat (4) bahwa "Hak menguasai dari negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah." Pasal ini mendelegasikan bahwa hak menguasai negara dalam pelaksanaannya dapat diserahkan kepada daerah Swatantra dan MHA. Pendelegasian hak tersebut merupakan pemberian dari negara. Ketentuan ini merupakan wujud tindakan negara Indonesia yang jelas-jelas melemahkan amanah untuk mengakui dan menghormati MHA. Bentuk pengakuan menurut Pasal 2 ayat (4) ini berlapis dan

bersyarat karena harus memenuhi apa yang ditentukan oleh negara, bukan atas pernyataan MHA sendiri.

b. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pengakuan dan perlindungan MHA terdapat pada Pasal 6 ayat (1) dan (2) yang berbunyi “Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah”. Lalu, pada ayat (2) spesifik menyinggung terkait hak ulayat yang berbunyi “Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman”.

c. Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dan diperbarui dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

Pengakuan MHA dalam undang-undang ini salah satunya terdapat pada Pasal 4 ayat (3) tentang hutan adat. Yakni “Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.”

d. Undang-Undang No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air sebagaimana telah diubah dan diperbarui dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Sumber Daya Air mengakui eksistensi hak ulayat MHA yang tercantum pada Pasal 9 ayat (2) bahwa “Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat adat setempat dan hak yang serupa dengan itu sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Lalu, pada ayat (3) menyebutkan “hak ulayat dari masyarakat adat atas sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah diatur dengan peraturan daerah.” Dijelaskan pula definisi masyarakat adat dan syarat pengakuan dalam penjelasan ayat (3) ini. Adapun “pengakuan adanya hak ulayat masyarakat adat, termasuk hak yang serupa dengan itu dipahami bahwa yang dimaksud dengan masyarakat adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum adat yang didasarkan atas kesamaan tempat tinggal atau atas dasar keturunan. Hak ulayat masyarakat adat dianggap masih ada apabila memenuhi tiga unsur, yaitu: a) unsur adanya masyarakat adat; b) unsur wilayah; c) unsur hubungan antara masyarakat tersebut dengan wilayahnya.”

e. Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan sebagaimana telah diubah dan diperbarui dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

Pengakuan MHA dalam undang-undang ini spesifik mengakui tanah ulayat yang terdapat pada Pasal 12 ayat (1) bahwa “Dalam hal tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat, pelaku usaha perkebunan harus melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.” Pada penjelasan pasalnya, imbalan yang bisa diberikan antara lain berupa uang dan/atau kepemilikan saham. Bahwa dalam hal ini MHA berhak mendapatkan imbalan berupa uang dan/atau kepemilikan saham atas pemanfaatan dari hasil usaha perkebunan.

f. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagaimana telah diubah dan diperbarui dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Desa mengakui eksistensi desa adat yang terdapat pada Pasal 96. Pengaturan tersebut terkait penataan desa adat yang mana pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan

ditetapkan menjadi desa adat. Kriteria penetapan desa adat selanjutnya diatur secara rinci pada Pasal 97 hingga Pasal 102.

g. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dan diperbarui dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja

Dalam undang-undang ini pengakuan keberadaan MHA, kearifan lokal, lembaga kemasyarakatan, lembaga adat, dan hak MHA yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup termuat dalam matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Selain itu, dalam matriks tersebut juga termuat perihal pengisian jabatan dan masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat.

h. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat

Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/BPN ini spesifik mengakui “Hak ulayat kesatuan MHA dianggap masih ada, apabila memenuhi kriteria tertentu meliputi unsur adanya: a) masyarakat dan lembaga hukum adat; b) wilayah tempat hak ulayat berlangsung; c) hubungan, keterkaitan, dan ketergantungan kesatuan masyarakat hukum adat dengan wilayahnya; dan d) kewenangan untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan tanah di wilayah kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, berdasarkan hukum adat yang masih berlaku dan ditaati masyarakatnya.” Kemudian, pada Pasal 2 ayat (3) menyebutkan “kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c harus memenuhi syarat: a) secara nyata masih hidup baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional; b) sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan c) sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

i. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut Permendagri No. 52 Tahun 2014)

Bahwa dalam Permendagri No. 52 Tahun 2014 menguraikan istilah MHA pada Pasal 1 angka 1 yaitu, “Warga Negara Indonesia yang memiliki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun.” Kriteria yang dibangun merupakan alat untuk mengenali suatu komunitas hukum adat. Adanya kriteria bukan untuk meniadakan keberadaan suatu komunitas hukum adat, tetapi juga bukan membuat kelompok masyarakat hukum adat yang baru. Selain itu, Permendagri No. 52 Tahun 2014 ini menjabarkan mengenai pedoman teknis pengakuan MHA.

Berdasarkan uraian dari beberapa peraturan perundang-undangan sektoral yang mengakui keberadaan MHA. Terdapat kesamaan kriteria persyaratan antara lain: sepanjang masih ada atau masih hidup, tidak berlawanan dengan kepentingan nasional, sesuai dengan prinsip NKRI, dan diatur dalam perundang-undangan. Malahan, dalam Undang-Undang Sumber Daya Air mensyaratkan telah diatur dengan peraturan daerah. Bentuk pengakuan dan penghormatan negara terhadap keberadaan MHA adalah sebuah bentuk pengakuan dan penghormatan secara sepihak oleh negara yang persyaratannya bersifat berlapis dan ketat. Menurut Sulastriyono, model pengakuan dan penghormatan yang ideal adalah model yang memadukan pernyataan diri masyarakat hukum adat dengan model pengakuan dan penghormatan dari negara yang bersifat tegas, tidak mengekang atau longgar, namun fleksibel. Model pembatasan secara longgar ini diterapkan di mana negara dalam

berbagai peraturan perundang-undangan wajib mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat [10].

Adanya pengakuan dan penghormatan oleh negara, esensinya adalah sebagai wujud perlindungan hukum terhadap keberadaan MHA. Perlindungan hukum MHA pada konteks ini relevan jika dianalisis dengan menggunakan teori perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon yang membaginya menjadi 2 model, yaitu model perlindungan hukum preventif dan model perlindungan hukum represif. Model perlindungan hukum preventif (pencegahan) ialah pemerintah memberikan kesempatan pengajuan keberatan kepada masyarakat sebelum keputusan final pemerintah diberikan. Tujuan perlindungan preventif ini sebagai tindakan pencegahan agar tidak terjadi sengketa. Adanya perlindungan hukum preventif mendorong pemerintah dalam upaya pengambilan keputusan dengan cara yang hati-hati. Sedangkan model perlindungan hukum yang represif merupakan upaya perlindungan yang dilakukan oleh lembaga peradilan, baik peradilan tata usaha negara (PTUN) maupun peradilan umum. Selain itu, perlindungan hukum yang represif ditujukan untuk menyelesaikan perselisihan. Penerapan perlindungan hukum preventif oleh pemerintah cocok digunakan untuk mencegah terjadinya sengketa. Cara yang tepat ialah dengan mengedepankan dialog dalam proses pengakuan keberadaan MHA Rempang.

Keberadaan MHA di Pulau Rempang masuk dalam wilayah pemerintahan Kota Batam. Dalam wilayah Pulau Rempang terdapat tiga suku yang menghuni wilayah ini, antara lain adalah Suku Orang Laut, Suku Orang Darat, dan Suku Melayu. Ketiga kelompok MHA tersebut secara turun temurun telah menghuni Pulau Rempang sejak tahun 1834.[11] Akan tetapi, sejauh pengamatan dan penelusuran di internet, penulis belum menemukan peraturan daerah (Perda) pengakuan MHA Rempang baik berupa Perda Provinsi Kepulauan Riau maupun Perda Kota Batam berdasarkan ketentuan Pasal 2 Permendagri No. 52 Tahun 2014. Penulis hanya menemukan Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 1 Tahun 2014 tentang Lembaga Adat Melayu Kepulauan Riau yang membahas perihal pengakuan adat istiadat dan Lembaga Adat Melayu Kepulauan Riau yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dalam perda tersebut memang mengakui Lembaga Adat Melayu yang mana populasi Suku Melayu juga banyak menetap di Pulau Rempang. Namun, dalam perda tersebut secara eksplisit sama sekali tidak mengatur pengakuan terhadap tanah ulayat MHA Suku Melayu. Padahal adanya perda pengakuan MHA beserta hak ulayatnya urgen untuk diakui dan dilindungi agar hak-hak MHA Rempang terjamin. Kenyataannya, perda tersebut belum dibentuk yang oleh karenanya terjadi kekosongan hukum terhadap pengakuan tanah ulayat MHA Rempang dalam tataran peraturan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Meskipun belum diakui oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau maupun Pemerintah Daerah Kota Batam melalui perda, MHA Orang Darat, Orang Laut, dan Melayu dapat menyatakan atau mendeklarasikan keberadaan mereka sendiri atau *self-recognition*. Selain melakukan *self-recognition*, MHA dapat proaktif untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah daerah terkait melalui berbagai cara seperti aksi unjuk rasa, membuat petisi, dan membuat forum dialog agar eksistensinya diakui oleh negara.

3.2 Implikasi Belum Diakuinya Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Rempang

Di Indonesia sebelum berlakunya UUPA, hak atas tanah muncul dari suatu proses yang didasarkan pada interaksi tiga faktor utama:[12] 1) penguasaan nyata hak atas tanah untuk ditinggali dan dikelola; 2) pengaruh lamanya waktu; dan 3) pewarisan. Penguasaan nyata hak atas tanah diperoleh seperti dengan cara membuka hutan, individualisasi hak ulayat, dan hadiah dari raja di masa lalu. Pengakuan eksistensi MHA tegas diakui oleh konstitusi UUD NRI Tahun 1945 tepatnya pada Pasal

18B ayat (2). Selanjutnya, pada Pasal 28I ayat (3) menyebutkan, “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”. Lalu, pada Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga menyebutkan, ayat (1) “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”. Ayat (2) menyebutkan bahwa “Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional”. Oleh karena itu, pemberlakuan hukum adat tidak bergantung pada lembaga negara atau *political will* dari penyelenggara negara, melainkan merupakan bagian dari kehendak konstitusi.

UUPA tidak menjelaskan definisi hak ulayat, akan tetapi yang dimaksud hak ulayat disini adalah *beschikkingrecht* dalam peristilahan hukum adat. Istilah *beschikkingrecht* ini juga identik dengan apa yang diungkapkan oleh van Vollenhoven yang maknanya sama dengan hak ulayat.[13] Pengakuan terhadap hak ulayat dapat dijumpai dalam UUPA seperti pada Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 3 didasarkan dari adanya eksistensi hak ulayat yang masih dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat. Merujuk pada Pasal 3 penyelenggaraan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih eksis, sesuai dengan kepentingan nasional yang didasarkan atas persatuan bangsa, serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang lebih tinggi.

Tanah yang terdapat dalam lingkungan masyarakat hukum adat merupakan objek tanah hak ulayat. Subjek dari pengambil manfaat tanah ulayat tersebut adalah masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pemanfaatan atas tanah ulayat bukan saja boleh dilakukan oleh anggota masyarakat hukum adat, melainkan pihak luar juga boleh memanfaatkan tanah ulayat atas seizin fungsionaris adat atau kepala adat setempat.[14] Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Bushar Muhammad bahwa hak ulayat yang memiliki ciri berlaku ke dalam dan ke luar. Maksud dari berlaku ke dalam bahwa anggota persekutuan masyarakat hukum adat dapat mengambil manfaat dari hasil tanah yang di atasnya terdapat segala tumbuhan dan hewan yang hidup. Sedangkan maksud berlaku keluar adalah entitas yang bukan anggota persekutuan boleh mengambil manfaat dari hasil tanah ulayat namun harus seizin fungsionaris persekutuan. Selain itu, masyarakat luar tersebut diwajibkan membayar atas biaya pemanfaatan tanah ulayat.[15]

Apabila ciri hak ulayat yang berlaku ke luar tersebut dikaitkan dengan ketentuan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 18 Tahun 2021) bahwa hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Maka, entitas pengelola tanah ulayat baik berupa perorangan maupun badan hukum di luar persekutuan MHA dapat mengambil manfaat atas tanah ulayat. Lalu, pada Pasal 136 Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja menentukan bahwa hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Adapun subjek hukum yang berhak menerima HPL yang berasal dari tanah negara mengacu Pasal 5 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 diberikan kepada: a) instansi pemerintah pusat; b) pemerintah daerah; c) badan bank tanah; d) badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah; e) badan hukum milik negara/daerah; atau f) badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.

Kemudian, Pasal 5 ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 mengatur bahwa HPL yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Definisi masyarakat hukum adat dalam pasal *a quo* adalah masyarakat hukum adat yang menguasai tanah ulayat, telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang memuat kelembagaan dalam

perangkat penguasa adatnya, wilayah hukum adat, pranata, atau perangkat hukum yang masih ditaati. Apabila di dalam proses penetapan tanah ulayat telah ada hak-hak yang sudah diberikan, maka tidak termasuk yang dapat ditetapkan menjadi hak pengelolaan. Masalah yang sama muncul tatkala pengakuan MHA Rempang belum diakui melalui instrumen peraturan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 2 Permendagri No. 52 Tahun 2014. Bahwa Gubernur Kepulauan Riau dan Wali Kota Batam belum mengakui dan melindungi eksistensi MHA dan hak ulayatnya, sehingga hal tersebut berimplikasi pada pengabaian terhadap hak ulayat MHA Rempang. Sedangkan di lain sisi, Wali Kota Batam hanya mengakui eksistensi kampung-kampung tua di Pulau Rempang yang terdiri dari 16 (enam belas) Kampung Tua yang tersebar di Pulau Rempang, yakni Tanjung Kertang, Rempang Cate, Tebing Tinggi, Blongkeng, Monggak, Pasir Panjang, Pantai Melayu, Tanjung Kelingking, Sembulang, Dapur Enam, Tanjung Banun, Sungai Raya, Sijantung, Air Lingka, Kampung Baru dan Tanjung Pengapit.

Pada tahun 1973, keluarlah sebuah Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam. Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) huruf a Keppres tersebut menentukan bahwa seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (sekarang BP Batam). BP Batam sebagai pihak pemegang HPL melimpahkan hak tersebut kepada PT. MEG sebagai pemegang konsesi yang berlaku sejak tahun 2004. PT. MEG merupakan subjek hukum yang berhak menerima HPL yang berasal dari tanah negara dan termasuk pada kategori badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Dikatakan sebagai badan hukum karena berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dan diperbarui dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, bahwa perseroan terbatas selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai usaha mikro dan kecil.

PT. MEG berdasarkan Pasal 7 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 memiliki kewenangan antara lain: “untuk menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; mempergunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain; dan menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian.” PT. MEG rencananya akan mengembangkan kawasan Rempang *Eco-City* menjadi kawasan wisata, perdagangan, hingga industri. Oleh karena itu, sebagai dampak atas proyek pembangunan tersebut, BP Batam maupun PT. MEG adalah pihak yang berwenang untuk memperhatikan kepentingan dan hak-hak masyarakat yang terdampak. Sesuai dengan yang termuat pada penjelasan umum UUPA, memerintahkan kepada pemerintah agar masyarakat diberikan kompensasi yang layak. Pemerintah dalam hal ini BP Batam menawarkan ganti rugi untuk pemindahan atau relokasi masyarakat dari Pulau Rempang ke Pulau Galang berupa lahan 500 meter persegi, rumah tipe 45, hunian baru yang dilengkapi fasilitas umum, dan ganti rugi sementara dalam bentuk biaya hidup sekitar Rp1 juta per orang tiap Kartu Keluarga [16].

4. KESIMPULAN

Secara umum, eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya sebenarnya telah diakui dan dihormati dengan syarat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Namun,

menurut Pasal 2 Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, baik Gubernur Kepulauan Riau dan Wali Kota Batam belum mengakui dan melindungi keberadaan Masyarakat Hukum Adat Rempang beserta tanah ulayatnya. Oleh sebab itu, Masyarakat Hukum Adat Rempang beserta hak ulayatnya dalam proyek pembangunan Rempang *Eco-City* secara hukum statusnya belum diakui oleh negara melalui instrumen peraturan daerah. Meskipun belum diakui oleh negara, MHA Rempang dapat menyatakan diri atas eksistensinya kepada Gubernur Kepulauan Riau dan Wali Kota Batam sebagai pihak yang berwenang melakukan pengakuan. Implikasi dari belum diakuiinya tanah ulayat MHA Rempang mengakibatkan tanah tersebut dibebani Hak Pengelolaan yang mana PT. Makmur Elok Graha sebagai subjek hukum penerima hak tersebut. Bukan hanya itu, Wali Kota Batam belum mengakui eksistensi Masyarakat Hukum Adat Rempang dan tanah ulayatnya, justru hanya mengakui eksistensi 16 (enam belas) Kampung-Kampung Tua melalui Keputusan Nomor KPTS. 105/HR/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam.

Untuk penelitian selanjutnya, penulis menyarankan agar meneliti tentang isu hukum *das sollen* dengan *das sein* terkait upaya pemenuhan ganti rugi yang layak oleh pemerintah kepada Masyarakat Hukum Adat Rempang sebagai akibat dari penggusuran dari Pulau Rempang ke Pulau Galang karena adanya proyek pembangunan Rempang *Eco-City*. Isu tersebut dapat dianalisis dengan menggunakan teori perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon.

5. REFERENSI

- [1] D. G. Herryani, L. F. Soraya, and O. Moechtar, "Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria," *Jurnal Kertha Patrika*, vol. 41, no. 3, pp. 283–299, 2019, doi: 10.24843/KP.2019.v41.i03.p07.
- [2] T. Salsabila, "Konflik Relokasi Rempang Eco City," Kompasiana. Accessed: Nov. 08, 2023. [Online]. Available: https://www.kompasiana.com/talithasalsabila4469/6510211a4addee1ded3e4b02/konflik-relokasi-rempang-eco-city#google_vignette
- [3] A. Riyanto and P. Jamba, "Peran Negara dalam Penyelesaian Konflik Agraria (Studi Kasus Kampung Tua/Nelayan di atas Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Batam)," *Jurnal Selat*, vol. 5, no. 1, pp. 105–122, 2017, doi: <https://ojs.umrah.ac.id/index.php/selat/article/view/291>.
- [4] S. Soekanto and S. Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rhineka, 2003.
- [5] H. Alting, "Penguasaan Tanah Masyarakat Hukum Adat (Suatu Kajian Terhadap Masyarakat Hukum Adat Ternate)," *Jurnal Dinamika Hukum*, vol. 11, no. 1, pp. 87–98, Feb. 2011, doi: 10.20884/1.jdh.2011.11.1.75.
- [6] Y. Salamat, "Pengaturan Mengenai Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat (Studi Kasus Pengakuan Terhadap Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dayak di Kalimantan Tengah)," *Jurnal Legislasi Indonesia*, vol. 13, no. 4, pp. 411–420, 2016, doi: <https://doi.org/10.54629/jli.v13i4.88>.
- [7] H. Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 2014.
- [8] H. Kurniasih and T. H. Sitabuana, "Perlindungan Hukum Hutan Adat Ditinjau dari Hak Masyarakat Hukum Adat," in *Seri Seminar Nasional Ke-IV Universitas Tarumanagara Tahun 2022 (SERINA IV UNTAR 2022) Pemberdayaan dan Perlindungan Konsumen di Era Ekonomi Digital*, Jakarta, 2022, pp. 765–770. doi: <https://doi.org/10.24912/pserina.v2i1.19801>.
- [9] E. Triani, N. F. Nasution, and A. N. Magello, "Kedudukan Hak Atas Tanah Masyarakat Adat di Pulau

- Rempang Dalam Pembangunan Rempang Eco City,” *Jurnal Kajian Agraria dan Kedaulatan Pangan*, vol. 2, no. 2, pp. 20–26, 2023, doi: <https://doi.org/10.32734/jkakup.v2i2.14048>.
- [10] Sulastriyono, “Filosofi Pengakuan dan Penghormatan Negara Terhadap Masyarakat Hukum Adat di Indonesia,” *Yustisia*, vol. 3, no. 3, pp. 97–108, 2014, doi: <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i3.29556>.
- [11] M. A. Y. C. Chaerudin, “Perlindungan Hak Tinggal Bagi Masyarakat Pulau Rempang Terhadap Pengusuran Proyek Strategis Negara,” *Jurnal Socia Logica*, vol. 3, no. 3, pp. 385–395, 2023, doi: <https://doi.org/10.572349/sociallogica.v3i3.1299>.
- [12] T. Arianto, T. Nugroho, and E. B. Wahyono, *Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan*. Sleman: STPN Press, 2015.
- [13] A. Hastarini and G. F. F. Luthfan, “Kedudukan Hukum Masyarakat Adat Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah di Indonesia,” *Jurnal Hukum Sasana*, vol. 8, no. 2, pp. 243–264, Oct. 2022, doi: [10.31599/sasana.v8i2.1326](https://doi.org/10.31599/sasana.v8i2.1326).
- [14] H. M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- [15] B. Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2002.
- [16] K. Mahendra, “5 Hari Tenggat Pengosongan Pulau Rempang, Ini 6 Jenis Ganti Rugi yang Ditawarkan Pemerintah,” *Bisnis Tempo*. Accessed: Nov. 08, 2023. [Online]. Available: <https://bisnis.tempo.co/read/1775687/5-hari-tenggat-pengosongan-pulau-rempang-ini-6-jenis-ganti-rugi-yang-ditawarkan-pemerintah>