

# TESIS

**KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS TANAH  
BAGI MASYARAKAT TRADISIONAL DI WILAYAH PESISIR PANTAI**

***LEGAL CERTAINTY of TRADITIONAL COMMUNITIES LAND RIGHTS  
in COASTAL AREAS***



Oleh:

**SITI MUNAWIRIYAH**

**B022171096**

**MAGISTER KENOTARIATAN**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2020**



**HALAMAN JUDUL**

**KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS TANAH  
BAGI MASYARAKAT TRADISIONAL DI WILAYAH PESISIR PANTAI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

**SITI MUNAWIRIYAH**

B022171096

**MAGISTER KENOTARIATAN**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2020**



**TESIS**

**KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS TANAH  
BAGI MASYARAKAT TRADISIONAL DI WILAYAH PESISIR PANTAI**

Disusun dan diajukan oleh:

**SITI MUNAWIRIYAH**  
**Nomor Pokok B022171096**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis  
Pada tanggal 08 Januari 2020  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui**  
**Komisi Penasehat**

Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.  
Ketua

Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H.  
Anggota

Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan

Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si.



Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Fanda Patittingi, S.H., M.Hum.



## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Siti Munawiriyah  
NIM : B022171096  
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS TANAH BAGI MASYARAKAT TRADISIONAL DI WILAYAH PESISIR PANTAI** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, Januari 2020  
Yang membuat pernyataan,



**SITI MUNAWIRIYAH**



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT Yang telah melimpahkan Rahmat dan Karunia Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul “Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Masyarakat Tradisional di Wilayah Pesisir Pantai”. Tesis ini diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian Program Magister Kenotariatan Program Pascasarjana pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Dengan rasa hormat, cinta, kasih sayang Penulis ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tuaku Ibunda Hj. Asniah dan Ayahanda H. Sudirman atas segala pengorbanan, cinta, kasih sayang dan jerih payahnya selama membesarkan dan mendidik Penulis, selalu memberikan motivasi, serta doa yang tak henti-hentinya demi keberhasilan Penulis dan teruntuk anak-anakku tercinta Amira Athirah Rahmat dan Mochammad Rafiq Asyura Rahmat yang selalu menjadi Penyemangat Penulis dikala suka dan duka. Terkhusus untuk suamiku tersayang Rahmat, S.T.,M.T. sebagai Motivatorku yang selalu mendukung, setia menemani, memberi semangat, waktu, dan doa tak hentinya sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis



Pada kesempatan ini Penulis juga ingin menyampaikan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan bidang Akademik dan Pengembangan, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan bidang Perencanaan, keuangan, dan sumber daya dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan bidang kemahasiswaan dan alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Ibu Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si., selaku Ketua Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
5. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H., selaku Ketua Penasehat dan Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H. selaku Anggota Penasehat yang selalu membantu dengan sabar dalam perbaikan tesis ini, memberikan semangat serta saran-saran yang sangat berarti kepada penulis.
6. Bapak Prof. Dr. M. Yunus Wahid, S.H., M.H., Ibu Prof. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., dan Ibu Prof. Dr. A. Suriyaman Mustari Pide, S.H. M.Hum. selaku Dosen Penguji.
7. Ibu Dr. Harustiati Andi Moein, S.H. M.H. selaku Penasehat Akademik yang selalu memberikan dorongan dan motivasi kepada Penulis.



8. Seluruh Dosen Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
9. Staf Pengurus Akademik beserta jajarannya yang tak kenal lelah membantu Penulis selama kuliah.

Semoga segala bantuan amal kebaikan yang telah diberikan mendapat balasan yang setimpal Tuhan Sang Pencipta. Tak ada gading yang tak retak, tak ada manusia yang luput dari kesalahan. Oleh karena itu Penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dalam rangka perbaikan Tesis ini, harapan Penulis kiranya Tesis ini akan bermanfaat bagi yang membacanya. Amin.

**Makassar, Januari 2020**



**Siti Munawiriyah**



## ABSTRAK

**SITI MUNAWIRIYAH (B022171096)**, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Masyarakat Tradisional di Wilayah Pesisir (dibimbing oleh Abrar Saleng, dan Kahar Lahae).

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui kepastian hukum hak atas tanah bagi masyarakat tradisional di wilayah pesisir, dan untuk mengetahui sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait penataan kawasan permukiman dan dampaknya terhadap masyarakat tradisional di wilayah pesisir.

Tipe penelitian yang digunakan yaitu penelitian normative. Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan non-hukum berupa bahan yang tidak berkaitan dengan hukum namun menjadi data penunjang. Untuk mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder maka digunakan metode studi kepustakaan adapun bahan non-hukum dikumpulkan dengan menggunakan metode wawancara dan observasi. Bahan hukum yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis secara preskriptif dengan metode deduktif untuk menghasilkan kesimpulan.

Maka hasil yang diperoleh bahwa *pertama*, Pemberian Sertifikat Hak Milik atas tanah bagi masyarakat tradisional tidak memberikan Kepastian Hukum karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan . *Kedua*, dalam penelitian ini ditemukan bahwa secara vertical terjadi ketidaksinkronan antara Permen ATR/Ka BPN PPWP dan UU PWP3K, Perpres Sempadan Pantai dan Permen ATR/Ka BPN PPWP, Permen ATR/Ka BPN PPWP dan UUPPLH, serta Permen ATR/Ka BPN PPWP dan UU SDAHE, adapun secara horizontal antar Pasal 14 dan Pasal 27 UU Pemda dan Pasal 50 UU PWP3K.

**Kata Kunci:** Hak Atas Tanah, Kepastian Hukum, Masyarakat Tradisional, Wilayah Pesisir



## ABSTRACT

**SITI MUNAWIRIYAH**, *Legal Certainty of Traditional Communities Land Rights in Coastal Areas*, supervised by Abrar Saleng and Kahar Lahae.

*The aim of the study is to know the legal certainty of the traditional communities land rights in coastal areas and to find out the synchronization of the legislation related to the arrangement of settlement and its impact to the traditional communities in the coastal areas.*

*The type of research is normative research. In this study, the legal material is classified into primary legal materials, secondary legal materials, and non-legal materials. The Primary legal materials relate to some relevant laws regarding to coastal areas. The secondary legal materials can be seen in the form of books and scientific publications related to the issue being examined. The non-legal materials are in the form of materials not related to law, but it becomes supporting data. To collect those legal materials, the literature study method is used in gathering the primary and secondary legal materials, while non-legal materials are collected using interviews and observation methods. The legal material obtained is then processed and analyzed prescriptive with deductive methods to produce conclusions.*

*The results of the research show that (1) The granting of certificates of ownership over land to traditional communities does not provide legal certainty because it is contrary to statutory regulations. (2) it was found that vertically there was not a synchronization between PPNP ATR / Ka PPN PPWP and PPWP3K Law, Coastal Perpres and PPNP ATR / Ka BPN PP, ATR PPN PPWP and UUPLH, and PPWP PPN SDAHE Law. It was found also that horizontally between Article 14 and Article 27 of the Regional Government Law and Article 50 of the PWP3K Law did not synchronize.*

**Keywords:** Land Rights, Legal Certainty, Traditional Community, Coastal Area.



## DAFTAR ISI

**Halaman**

**Judul**

.....

**i**

**Lembar**

**Pengesahan**

.....

**ii**

**Pernyataan**

**Keaslian**

.....

**iii**

**Kata**

**Pengantar**

.....

**iv**

**Abstrak**

.....

**vii**

***Abstract***

.....



**Daftar**

**Isi**

.....

**ix**

**Bab**

**I**

**Pendahuluan**

.....

**1**

A. Latar

Belakang

Masalah

.....

**1**

B. Rumusan

Masalah

.....

**9**

C..Tujuan

Penelitian

.....

**9**

D..Manfaat

tian



.....

10

E..Orisinalitas

Penelitian

.....

10

**Bab**

**II**

**Tinjauan**

**Pustaka**

.....

**13**

A..Tanah

.....

13

1..Pengertian

Tanah

.....

13

2..Hukum

Tanah

.....

17

insip

Hukum

Agraria

onal



.....  
22

C..Wilayah Pesisir dan Tanah  
Pantai

.....  
25

1..Wilayah  
Pesisir

.....  
25

2..Tanah  
Pantai

.....  
29

D..Perizinan dalam Pemanfaatan  
Pesisir

.....  
30

E..Asas-Asas Peraturan Perundang-  
Undangan



F..Landasan

Teori

.....

37

1..Teori

Kepastian

Hukum

.....

37

2..Stufenbau

*Theory*

.....

38

G..Kerangka

Pikir

.....

42

H..Definisi

Operasional

.....

44

**Bab**

**III**

**Metode**

an



.....  
46

A..Tipe

Penelitian

.....

46

B..Jenis

Pendekatan

.....

46

C..Sumber

Bahan

Hukum

.....

47

D..Teknik

Pengumpulan

Bahan

Hukum

.....

49

E..Teknik

Analisis

Bahan

Hukum

.....



**Bab IV Hasil dan Pembahasan**

---

**50**

A..Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Masyarakat Tradisional di Wilayah Pesisir

---

50

B..Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait Penataan Kawasan Permukiman dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Tradisional di Wilayah Pesisir

---

75

**Bab V Penutup**

---

**96**

A..Kesimpulan

---

92



B..Saran

.....

93

**Daftar**

**Pustaka**

.....

**98**



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan dari dibentuknya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (kemudian disebut UUPA) adalah menjadi landasan guna menciptakan kepastian hukum dalam hukum agraria nasional termasuk dalam bidang pertanahan. Kepastian hukum dianggap penting dalam hukum agraria karena ketiadaannya dapat menimbulkan ketidakadilan berupa terpinggirkannya hak-hak masyarakat yang hidupnya bergantung pada sumber daya agraria.<sup>1</sup> Selain itu, hal ini juga penting agar tindakan pemilik yang berkaitan dengan tanah mendapatkan perlindungan hukum, terjadinya tertib administrasi pertanahan dan mencegah konflik di masyarakat akibat adanya ketidakpastian hukum.

Pembahasan mengenai kepastian hukum di bidang pertanahan ini membutuhkan definisi tanah yang jelas. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa tanah adalah permukaan bumi. Menurut Boedi Harsono, tanah adalah permukaan bumi yang berada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air termasuk air laut.<sup>2</sup> Dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 17



---

<sup>1</sup> Kirno, *Kebijakan Ego Sektoral dan Rendahnya Implementasi Hukum Sebagai Pemicu Masalah Hak Ulayat*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 39 No. 1 Maret 2010, hlm. 20  
<sup>2</sup> Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kedua Belas, Jakarta: Djambatan, hlm. 6

Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir (selanjutnya disebut Permen ATR/Ka BPN PPWP) diatur bahwa wilayah pantai adalah daerah yang merupakan pertemuan antara laut dan daratan diukur pada saat pasang tertinggi dan surut terendah. Berdasarkan definisi ini maka wilayah pantai dapat dikategorikan sebagai tanah yang berada di bawah air laut. Berkaitan dengan hal ini, wilayah pesisir merupakan bagian dari laut.<sup>3</sup> Oleh sebab itu, tanah yang berada di bawah laut juga dapat dikategorikan sebagai tanah yang berada di wilayah pesisir.

Uraian ini menunjukkan bahwa pantai memiliki dua kategori yaitu sebagai tanah dan juga sebagai bagian dari wilayah pesisir.<sup>4</sup> Pantai dapat dikategorikan sebagai bagian dari wilayah pesisir karena batas wilayah pesisir ke arah laut dan wilayah pantai adalah sama yakni diukur dari pasang tertinggi hanya saja wilayah pesisir mencapai dua belas mil<sup>5</sup> sedangkan wilayah pantai hanya mencapai surut terendah. Masuknya wilayah pantai sebagai tanah menyebabkan pengaturan wilayah pantai

---

<sup>3</sup>Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, laut adalah ruang perairan di muka bumi yang menghubungkan daratan dengan daratan dan bentuk-bentuk alamiah lainnya, yang merupakan kesatuan geografis dan ekologis beserta segenap unsur terkait, dan yang batas dan sistemnya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan hukum internasional. Berdasarkan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, kelautan adalah hal yang berhubungan dengan Laut dan/atau kegiatan di wilayah Laut yang meliputi dasar Laut dan tanah di bawahnya, kolom air dan permukaan Laut, termasuk wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

<sup>4</sup>Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan di laut.

<sup>5</sup>Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 23/Permen-KP/2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, batas wilayah pesisir tersebut adalah ke arah darat mencakup wilayah pesisir di kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai. Dalam Pasal 7 Permen ini dinyatakan bahwa garis pantai adalah batas pertemuan antara bagian daratan pada saat terjadi air laut pasang tertinggi. Ini berarti bahwa batas wilayah pesisir ke arah laut adalah dari air pasang tertinggi sejauh 12 mil.



tunduk pada pengaturan pertanahan. Pengaturan tersebut termasuk dalam menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah yang dimilikinya melalui pemberian hak atas tanah pada wilayah pantai sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Permen ATR/Ka BPN PPWP. Pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara termasuk pemberian hak di atas hak pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (selanjutnya disebut Permen ATR/Ka BPN PPHATNHP).

Pemberian hak atas tanah ini dapat dilakukan terhadap wilayah pantai yang belum terdapat hak atas tanah dikategorikan sebagai tanah negara seperti yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 Permen ATR/Ka BPN PPHATNHP. Pemberian hak atas tanah di wilayah pantai dilakukan terhadap masyarakat yang secara turun temurun telah menempati wilayah pantai sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Permen ATR/Ka BPN PPWP. Salah satu masyarakat yang bermukim di wilayah pantai secara turun temurun adalah masyarakat tradisional. Masyarakat tradisional adalah masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang

daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai kaidah hukum laut internasional.



Dalam konteks perikanan tangkap, kata tradisional terkait dengan masyarakat, budaya, area penangkapan ikan, kapal, metode dan teknologi penangkapan. Dalam menilai masyarakat tradisional dalam konteks perikanan tangkap, terdapat dua kriteria yang harus diperhatikan yaitu *pertama*, masyarakat tersebut memiliki praktik penangkapan ikan secara turun temurun dan *kedua*, penangkapan ikan tersebut ditujukan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Seperti yang terjadi di Kecamatan Kusambi Kabupaten Muna Barat, masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir khususnya masyarakat tradisional telah diberikan hak atas tanah oleh pemerintah melalui Proyek Operasi Nasional Reforma Agraria (PRONA). Berdasarkan data Kantor Pertanahan Muna Barat, terdapat sekitar 200 rumah yang telah disertifikatkan sejak tahun 2018 yang terletak di Desa Tanjung Pinang, Kecamatan Kusambi, Muna Barat.<sup>6</sup>

Namun hal yang menarik dari pemberian hak atas tanah terhadap wilayah pantai sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 Permen ATR/Ka BPN PPHATNHP tersebut adalah benar dapat memberikan kepastian hukum, namun apakah pemberian kepastian hukum tersebut beriringan dengan kemanfaatan yang dapat dirasakan oleh masyarakat tradisional? Tentunya hal ini memerlukan kajian yang mendalam pula, karena melihat kondisi pantai yang menjadi wilayah permukiman masyarakat tradisional

di Kabupaten Muna Barat.

Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Muna Barat, Asmanto Mesman, tanggal 27 September 2019.



Wilayah Pesisir Kabupaten Muna Barat merupakan wilayah yang mengalami dampak besar dari kejadian gelombang ekstrem yang terjadi pada peralihan musim timur yaitu bulan Mei hingga Agustus. Sejak tahun 2014 sampai dengan tahun 2015 sebanyak 26 buah rumah rusak parah 18 rumah rusak ringan dan 8 dermaga rakyat rusak parah (BPBD Kab. Muna Barat 2015) yang tersebar 8 kecamatan yaitu Kecamatan Tiworo Selatan, Kecamatan Tiworo Tengah, Kecamatan Tiworo Utara, Kecamatan Tiworo Kepulauan, Kecamatan Maginti, Kecamatan Kusambi, Kecamatan Napano Kusambi dan Sawerigadi. Kondisi ini diakibatkan konsentrasi permukiman di delapan kecamatan tersebut sebahagian besar terletak di pesisir, dan adanya beberapa desa kepulauan yang terletak di wilayah kecamatan Tiworo Utara dan Tiworo Kepulauan yang berbatasan langsung dengan Selat Buton, dengan kondisi wilayah yang landai, sehingga angin yang kecilpun dapat memicu gelombang yang cukup tinggi. Integrasi dari beberapa permasalahan diatas dapat menimbulkan bencana apabila tidak ada penanganan yang serius.<sup>7</sup>

Melihat kondisi tersebut, seharusnya pemerintah juga memberikan perhatian khusus pada aspek kemanfaatan bagi masyarakat pesisir. Dengan kondisi wilaya pesisir yang ekstrem dan rawan akan bencana artinya keberadaan dan keselamatan masyarakat pesisir juga terancam. Prinsip utilitarianisme menyatakan bahwa kemanfaatan atau prinsip



---

<sup>7</sup> Nurul Syawal, 2018, *Kerentanan Wilayah Terhadap Gelombang Ekstrem di Pesisir Muna Barat Provinsi Sulawesi Tenggara*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada diakses [td.repository.ugm.ac.id/](http://td.repository.ugm.ac.id/) pada 18 September 2019

kebahagian terbesar ketika tindakan tertentu benar dan cenderung memperbesar kebahagiaan. Ide dasar utilitarianisme adalah suatu tindakan dinilai benar atau salah tergantung pada apakah tindakan tersebut meningkatkan kebahagiaan dan keadilan. Berdasarkan hal tersebut, kebahagiaan terbesar bagi masyarakat tradisional tentunya bukan sekedar mendapatkan kepastian hukum melainkan mendapatkan rasa aman dari bencana dalam melangsungkan hidupnya. Harusnya pemerintah memberikan perhatian khusus terkait hal tersebut, agar pemenuhan kepastian hukum tetap sejalan dengan kemanfaatan hukum yang akan dirasakan oleh masyarakat tradisional.

Hal yang menarik bahwa berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf i Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2018-2038 (selanjutnya disebut Perda RZWP3K Sultra) wilayah pesisir Kec. Kusambi, Kab. Muna Barat termasuk dalam zona kawasan pemanfaatan umum permukiman nelayan (zona KPU-PM-N). Hal ini tentunya menarik untuk dikaji, karena melihat kondisi fisik wilayah pesisir Kabupaten Muna Barat yang rawan akan bencana, seharusnya pemerintah setempat mempertimbangkan segala kemungkinan yang akan terjadi apabila kawasan tersebut masuk sebagai kawasan permukiman warga.

Hal ini sejalan dengan ketentuan yang termuat dalam Undang-

Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya UU Tata Ruang), khususnya yang termuat dalam ketentuan Pasal



6 ayat (1) huruf a bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memerhatikan kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana.<sup>8</sup> Dengan demikian, seharusnya pemerintah sebelum memberikan hak atas tanah kepada masyarakat tradisional Suku Bajo khususnya di Kec. Kusambi Kab. Muna Barat mempertimbangkan kondisi fisik wilayah pesisir tersebut. Apalagi berdasarkan data yang telah disebutkan di atas, wilayah pesisir Kabupaten Muna Barat merupakan wilayah yang mengalami dampak besar dari kejadian gelombang ekstrem sehingga masyarakat yang bermukim rentan terdampak bencana alam.

Ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf a UU Tata Ruang tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 2 huruf g UU Tata Ruang bahwa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas perlindungan kepentingan umum. Dalam penjelasan Pasal 2 huruf g UU Tata Ruang, yang dimaksud dengan perlindungan kepentingan umum adalah penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat. Nomenklatur kepentingan masyarakat dalam hal ini menurut penulis dapat dimaknai sebagai salah satu bagian dari hak asasi manusia (HAM), hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan,

dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas

---

nar, 2016, *Penataan Ruang Wilayah Pesisir dan Laut dalam Perspektif Hukum dan* Disertasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hal 168



rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Selain itu, berdasarkan Pasal 4 huruf b Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai (selanjutnya disebut Perpres Sempadan Pantai) bahwa penetapan batas sempadan pantai dilakukan dengan tujuan melindungi dan menjaga kehidupan masyarakat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dari ancaman bencana alam. Hal ini tentunya kontras dengan ketentuan dalam Permen ATR/Ka BPN PPWP yang membolehkan pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir yang notabeneanya berada di wilayah perairan.

Apabila dianalisis pada dasarnya pemberian hak atas tanah berdasarkan Permen ATR/Ka BPN PPHATNHP dan Permen ATR/Ka BPN PPWP lebih mengedepankan kepastian. Sedangkan berdasarkan Permen Tata Ruang dan Perpres Batas Sempadan Pantai lebih mengedepankan kemanfaatan dalam hal ini manfaat pemberian sertifikat dan izin bermukim di wilayah pesisir pantai terhadap keamanan dan keselamatan masyarakat.

Secara umum aliran konvensional mengenal tiga sudut pandang tujuan hukum. Sudut pandang tujuan hukum tersebut meliputi: (1) sudut pandang filsafat hukum, yang lebih menekankan kepada keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) sudut pandang sosiologi hukum, yang lebih menekankan kepada kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) sudut

ilmu hukum positif normatif, yang lebih menekankan kepada kepastian hukum (*Rechtssicherheit*). Secara ideal, sesuai dengan



pemikiran Gustav Radbruch, hukum seharusnya dapat mengakomodasi baik keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Namun pada praktiknya terkadang penegak hukum dihadapkan kepada suatu kenyataan bahwa harus condong kepada satu tujuan hukum dan memberi perhatian yang lebih sedikit, bahkan mengabaikan tujuan hukum yang lain. Hal inilah yang melatarbelakangi penulis untuk melakukan penelitian tesis ini berdasarkan judul Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Masyarakat Tradisional di Wilayah Pesisir Pantai.

### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah kepastian hukum hak atas tanah bagi masyarakat tradisional di wilayah pesisir Pantai?
2. Bagaimanakah sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait penataan kawasan permukiman dan dampaknya terhadap masyarakat tradisional di wilayah pesisir Pantai?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui kepastian hukum hak atas tanah masyarakat tradisional di wilayah pesisir Pantai.
2. Untuk mengetahui mengetahui sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait penataan kawasan permukiman dan dampaknya terhadap masyarakat tradisional di wilayah pesisir Pantai.



#### D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis/Akademis, penelitian ini bermanfaat:
  - a. Sebagai bahan informasi bagi pemerintah dalam membuat kebijakan khususnya terkait izin lokasi dan pemberian sertifikat bagi masyarakat tradisional di wilayah pesisir pantai;
  - b. Sebagai bahan untuk menambah khasanah keilmuan bagi para akademisi dan dunia pendidikan pada umumnya, bagi pengembangan ilmu hukum.
2. Praktis, penelitian ini bermanfaat:
  - a. Sebagai bahan masukan bagi praktisi yang terlibat langsung dalam pemberian sertifikat bagi masyarakat tradisional di wilayah pesisir pantai, khususnya wilayah pesisir bagi masyarakat tradisional;
  - b. Sebagai bahan masukan untuk pembuat undang-undang dalam kebijakan memerhatikan situasi dan kondisi masyarakat tradisional khususnya wilayah pesisir, sehingga bagi masyarakat tradisional tidak hanya memberikan kepastian hukum tetapi juga memberikan kemanfaatan hukum.

#### E. Orisinalitas Penelitian

Jurnal yang ditulis oleh Basri pada *Perspektif* Volume XVIII No. 3

Tahun 2013 Edisi September dari Fakultas Hukum Universitas Borneo

dengan judul “**Penataan dan Pengelolaan Wilayah Kelautan Otonomi Daerah dan Pembangunan Berkelanjutan**”.



Penelitian tersebut mengkaji tentang penataan dan pengelolaan wilayah dan sumber daya kelautan secara terpadu dalam Hukum Agraria Perspektif Otonomi Daerah, serta menganalisis penataan dan pengelolaan sumber daya kelautan secara berkelanjutan dalam Hukum Agraria Perspektif Otonomi Daerah.

Disertasi yang ditulis oleh Kahar, 2016, Sekolah Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dengan judul “**Penataan Ruang Wilayah Pesisir dan Laut dalam Perspektif Hukum dan Keadilan**”. Disertasi tersebut mengkaji tentang substansi hukum pengaturan penataan ruang wilayah pesisir dan laut yang memberikan jaminan kepastian hukum, mengkaji kebijakan pemerintah dalam penataan ruang wilayah pesisir dan laut yang dapat mewujudkan keseimbangan bagi pemangku kepentingan, dan menganalisis konsep pengaturan penataan ruang pesisir dan laut yang dapat mewujudkan keadilan dan kepastian hukum bagi pemangku kepentingan.

Jurnal yang ditulis oleh Wacipto Setiadi, Muhammad Arafah Sinjar, dan Heru Sugiono pada Jurnal *Rechts Vinding* Media Pembinaan Hukum Nasional Volume 8 No. 1 April 2019 dari Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta dengan judul “**Implementasi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Dikaitkan dengan Model Jual Beli Tanah Menurut Hukum Adat di**

**Isari, Kabupaten Bogor**”. Penelitian tersebut membahas tentang g menjadi faktor-faktor yang menyebabkan transaksi jual beli tanah



di Desa Tanjungsari masih dilakukan dengan sistem adat, dan implementasi PP No. 24 Tahun 1997 dikaitkan dengan model jual beli menurut hukum adat di Desa Tanjungsari.

Dengan demikian, terdapat perbedaan objek kajian antara penelitian-penelitian yang telah disebutkan di atas dengan objek penelitian pada Tesis yang penulis susun dengan judul “**Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Masyarakat Tradisional di Wilayah Pesisir.**” Dalam penelitian ini, penulis akan mengkaji terkait pemenuhan kepastian hukum bagi masyarakat tradisional di wilayah pesisir pantai sejalan dengan kemanfaatan, dan menganalisis sinkronisasi penataan kawasan permukiman masyarakat tradisional di wilayah pesisir pantai.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tanah

##### 1. Pengertian Tanah

Tanah memiliki definisi yang berbeda dengan lahan. Kamus besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disingkat KBBI) memberikan pengertian terhadap tanah yang meliputi:<sup>9</sup>

(1) permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali; (2) keadaan bumi di suatu tempat; (3) permukaan bumi yang diberi batas; (4) daratan; (5) permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara; negeri; (6) bahan-bahan dari bumi; bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, napal, cadas, dan sebagainya); (7) dasar (warna, cat, dan sebagainya).

Sedangkan lahan<sup>10</sup> diartikan sebagai (1) tanah tempat kegiatan atau usaha dilakukan (tentang pertanian, permukiman); (2) tanah garapan. Dari pengertian tersebut, dapat dilihat kata tanah memiliki makna lebih luas ketimbang lahan yang hanya berkaitan dengan kegiatan.

Tanah dalam *Blacks' Law Dictionary*<sup>11</sup> berarti *land* yang diartikan (1) *An immovable and indestructible three dimensional area consisting of a portion of the earth surface, the space above and below the surface, and everything growing on or permanently affixed to it.* (2) *An estate or interest in real property.* Definisi tersebut dalam bahasa Indonesia diterjemahkan



<sup>9</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008, Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, hlm. 1390.  
<sup>10</sup> Ibid., hlm. 771.  
<sup>11</sup> Bryan A. Garner, 2004, *Black's Law Dictionary 8<sup>th</sup> Edition*, St. Paul: West Publishing, hlm.

menjadi (1) Suatu daerah tiga dimensi bergerak dan tidak dapat dihancurkan terdiri dari sebagian permukaan bumi, ruang atas dan di bawah permukaan, dan segala sesuatu yang tumbuh pada atau permanen ditempelkan itu. (2) Sebuah perumahan dalam properti riil.

Sedangkan dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi.<sup>12</sup> Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUPA, yang mengatur:

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Selain itu, A.P. Parlindungan berpendapat bahwa dengan melihat penjelasan UUPA maka dapat ditarik kesimpulan bahwa tanah itu hanya merupakan salah satu bagian dari bumi. Pengertian tanah ini disamakan dengan kata *land* menurut hukum Inggris.<sup>13</sup>

Dengan demikian, pengertian tanah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut.<sup>14</sup> Sejalan dengan UUPA, Boedi Harsono mendefinisikan tanah sebagai permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya, dengan pembatasan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang



<sup>12</sup> P. Santoso, 2009, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, hlm. 10  
<sup>13</sup> Parlindungan, 2009, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (PP No.24 Tahun 1997) Dilengkapi*  
*PP No.37 Tahun 1998*, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 30-31  
<sup>14</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 6.

bersangkutan, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.<sup>15</sup>

Sri Susyanti Nur dalam bukunya *Bank Tanah* membagi pengertian tanah dalam beberapa konsepsi yakni:<sup>16</sup>

a) Tanah Dalam Konsepsi Hukum Adat

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan meskipun mengalami keadaan bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula, malah terkadang tidak menguntungkan bila dipandang dari segi ekonomis. Kecuali itu, adalah suatu kenyataan, bahwa tanah merupakan tempat tinggal keluarga dan masyarakat, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan.

b) Tanah dalam Konsepsi Hukum Barat

Tanah-tanah dengan hak barat yang lazim disebut tanah-tanah barat atau tanah-tanah eropa, adalah tanah hak *eigendom*, tanah hak *Erfpacht*, tanah hak *Opstal*. Tanah hak sewa, hak pakai, dan hak pinjam. Hak *Eigendom* yang menjadi dasar utama dari hukum tanah belanda, yang merupakan hak atas suatu benda yang memberi kebebasan yang seluas-luasnya kepada pemiliknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari benda itu atau tidak mempergunakannya.



d., hlm. 262.

Susyanti Nur, 2010, *Bank Tanah*, Makassar: As Publishing, hlm. 52-57

Keentingan pribadilah yang menjadi pedoman, bukan kepentingan masyarakat. Konsepsi *Eigendom* yang berpangkal pada kebebasan individual, yang membedakannya dengan konsep tanah dalam hukum adat Indonesia yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Konsep penguasaan tanah dalam konsep hukum tanah barat berlandaskan pada asas *domein verklaring* yang mengandung prinsip bahwa pemilikan hak atas tanah harus dinyatakan dengan alat bukti formal berdasarkan prinsip rasionalisme, oleh karena itu jika seseorang tidak dapat membuktikannya bahwa tanah yang dikuasainya itu tanah miliknya, maka tanah tersebut menjadi milik negara. Hal ini pula yang membedakan konsep tanah menurut hukum adat dan menurut konsepsi hukum barat. Dalam hukum adat penguasaan atas tanah lebih kepada penguasaan secara fisik (*legitimate factua*) sedangkan dalam konsep hukum barat berdasarkan bukti formal.

#### c) Tanah dalam Konsepsi Hukum Islam

Dalam konsep Islam yang berkaitan dengan bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya atau segala isi alam semesta ini adalah milik Tuhan yang diamanahkan kepada manusia untuk mengelolannya. Tanah dalam konsepsi Islam termasuk dalam harta, dimana harta bukan saja milik pribadi, tetapi merupakan hak masyarakat. Hak milik atas tanah merupakan hubungan manusia dengan tanah yang dibenarkan oleh hukum (*syara'*) sehingga tanah itu khusus baginya dan

digunakannya untuk kepentingan apapun yang dikehendaki, dan berarti hak milik bersifat absolut, melainkan terikat pada



pembatasan tertentu baik berdasarkan hukum maupun undang-undang suatu negara.

d) Tanah dalam Konsepsi hukum nasional

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, maka berahirlah dualisme dalam hukum agraria di Indonesia dan terselenggaralah unifikasi hukum dimana hukum agraria kita selanjutnya didasarkan atau satu sistem hukum adat. Hukum agraria tidak dapat terus dipertahankan karena bertentangan dengan konsep sosialisme Indonesia yang berdasarkan Pancasila, berjiwa gotong royong dan kekeluargaan. Demikian pula dengan sifat dualisme yang tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

Dengan dilandasi bahwa setiap hak milik atas tanah mempunyai fungsi sosial yang sangat besar seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, maka hak-hak atas tanah yang lama dikonversikan sesuai dengan ketentuan-ketentuan konversi yang berlaku yaitu yang terdapat dalam Bab II UUPA.

## 2. Hukum Tanah

Dalam rezim hukum internasional, tanah termasuk ke dalam wilayah tertentu yang memiliki posisi sangat penting sebagai salah satu unsur *de facto* terbentuknya suatu negara. Dalam UUD NRI 1945, tanah tidak hanya memiliki kedudukan sebagai wilayah, namun juga sebagai sarana dalam

meningkatkan kemakmuran. Hal ini tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) yaitu,



*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

Berbeda dengan pengertian tanah, hukum tanah merupakan keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkret, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.<sup>17</sup> Dari pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa hukum tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.<sup>18</sup>

Didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, kemudian penguasaannya diamanahkan kepada negara untuk diatur dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>19</sup> Adanya Hak Menguasai Negara yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, maka negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan/atau diberikan kepada subjek hukum, yang memenuhi persyaratan. Kewenangan tersebut kemudian diperjelas dengan Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu:



edi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 30 – 31.  
d., hlm. 17.

Susyanti Nur, 2010, *Urgensi Bank Tanah*, Makassar: Pustaka Pena Press, hlm. 1.

*atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.*

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. “*Sesuatu*” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.<sup>20</sup>

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA adalah untuk digunakan dan dimanfaatkan. Diberikan dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Pasal 4 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.<sup>21</sup>

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 *jo.* Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:<sup>22</sup>

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan UU yang baru. Macam-macam

---

edi Harsono, *Op.Cit.*, hlm 24.

d., hlm. 18.

hinuddin Salle et al, 2010, *Hukum Agraria*, Makassar: A.S. Publishing, hlm. 107



hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha (selanjutnya disingkat HGU), Hak Guna Bangunan (selanjutnya disingkat HGB), Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang  
Yaitu hak tanah akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan UU. Hak atas tanah ini macamnya belum ada.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara  
Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 *jo.* Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan UU. Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 kelompok, yaitu:<sup>23</sup>

1. Hak atas tanah yang bersifat primer

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, HGU, HGB atas Tanah negara, Hak Pakai atas Tanah negara.

2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah HGB atas Tanah Hak Pengelolaan, HGB atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas Tanah Hak Milik



d., hlm. 108

Pasal 16 UUPA menetapkan hak-hak atas tanah yang bersifat tetap yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Lahan, Hak Memungut Hasil Hutan, serta hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Pasal 20 UUPA mengartikan Hak Milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat fungsi sosial. *Terkuat*, artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain dan tidak mudah hapus. *Terpenuh*, artinya Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.<sup>24</sup> Subjek dari Hak Milik adalah Warga Negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah.<sup>25</sup>

## B. Prinsip Hukum Agraria Nasional

Berdasarkan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dinyatakan



---

p Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 91.  
Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-  
um yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

bahwa tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam pidatonya, Sukarno mengaitkan keadilan sosial dengan ratu adil atau *sociale rechtvaardigheid* yaitu kondisi dimana terpenuhinya kesejahteraan bersama.<sup>26</sup>

Sukarno<sup>27</sup> menjelaskan secara lebih lengkap mengenai makna keadilan sosial, yakni: a) kesejahteraan sosial sebagai suatu kondisi tidak ada kemiskinan di dalam Indonesia merdeka, b) keadilan sebagai suatu kondisi masyarakat atau sifat suatu masyarakat yang ditandai keadilan dan kemakmuran, situasi bahagia buat semua orang. c) *marhaenisme*<sup>28</sup> yang dimaknai sebagai konsep rakyat kebanyakan (*wong cilik*) yang memiliki alat-alat produksi tradisional.

Keadilan sosial bersifat teleologis atau tujuan dari Bangsa Indonesia yakni menciptakan masyarakat adil dan makmur yang hanya bisa dicapai apabila ditopang oleh sila-sila yang ada dalam Pancasila.<sup>29</sup> Dalam hal ini, perlu dipahami bahwa keadilan sosial sebagai bagian dari Pancasila

---

<sup>26</sup>Ahmad Basarah dan Hasanuddin, Tb. (Ed). 2016, *Historitas dan Spiritualitas Pancasila: Refleksi Peringatan 67 Tahun Hari Lahir Pancasila*, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan MPR RI., hlm. 31-32

Sukarno, 2015, *Filsafat Pancasila Menurut Bung Karno*, Cetakan I, Jakarta: P.T. Buku Seru,

menurut Soekarno, marhaen bukan hanya petani namun juga kaum buruh dan kaum melarat yang lain. Soekarno, Marhaen dan Proletar dalam Luthfi, Ahmad Nashih, 2011, *Melacak pemikiran Agraria: Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor*, Sleman: Pustaka Itifada, hlm. 100  
Sleman, 2013, *Negara Kebangsaan Pancasila: Kultural, Historis, Filosofis, Yuridis Dan lainnya*, Yogyakarta: Paradigma, hlm. 398



merupakan ideologi negara yang menjiwai berbagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk di Indonesia.<sup>30</sup>

Ditematkannya keadilan sebagai tujuan hukum agraria tidak terlepas dari sejarah hukum agraria di masa kolonial yang memberikan perlakuan yang tidak adil bagi golongan bumi putera. Oleh sebab itu, dalam pembentukan UUPA dinyatakan bahwa hukum agraria nasional ini harus mengikis segala kebijakan kolonial-feodal dan memiliki pandangan yang jauh ke depan untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur.<sup>31</sup>

Menurut Achmad Sodiki, keadilan sosial berkaitan erat dengan pemilikan dan penguasaan sumber daya alam yaitu tanah yang selama ini mejadi sumber penghidupan bagi sebagian besar rakyat Indonesia.<sup>32</sup> Salah satu penyebab terjadinya kemiskinan adalah ketidakadilan agraria.<sup>33</sup> Sehingga, dengan adanya keadilan sosial maka terjamin pula kepastian hak masyarakat setempat atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya.

Guna mengakomodasi hal ini maka UUPA telah menganut asas *Goiwgioksiong* sebagai asas nasionalisme yang kuat yang memungkinkan masyarakat Indonesia mendapatkan hak kepemilikan dan bebas menikmati

---

<sup>30</sup>Shidarta, 2013, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 25

skah Akademik Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-  
graria. hlm. 115

hmad Sodiki, *Empat Puluh Tahun Masalah Dasar Hukum Agraria, Pidato Pengukuhan  
r, dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2000*, hlm. 4

rnard Limbong, 2014, *Opini Kebijakan Agraria*, Jakarta: Margaretha Pustaka, hlm. 66

n dengan Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agrarian: Perspektif Hukum*,  
T. Raja Grafindo Persada, hlm. 63



tanahnya.<sup>34</sup> Di sisi lain, negara juga wajib mencegah segala tindakan yang dapat menghilangkan kesempatan masyarakat untuk mendapatkan akses terhadap bumi, air dan ruang angkasa yang terkandung di dalamnya.<sup>35</sup>

Jaminan adanya kesempatan bagi semua masyarakat untuk memperoleh hak atas tanah dan menikmati manfaat dari tanah tersebut juga harus diikuti dengan perlindungan terhadap masyarakat yang kurang beruntung secara sosial ekonomi. Menurut Adrian Sutedi, golongan ekonomi lemah (masyarakat yang kurang beruntung) adalah warga negara Indonesia asli baik asli maupun keturunan yang karena keadaan perekonomian tidak mungkin untuk membiayai semua pungutan biaya yang diperlukan dalam pendaftaran tanah sehingga oleh karenanya perlu mendapat perhatian dari pemerintah.<sup>36</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan keadilan sosial tidak dapat dimaknai sebagai pemberian perlakuan yang sama bagi setiap orang utamanya bagi masyarakat yang kurang beruntung yang perlu diberikan kemudahan agar dapat turut serta menikmati sumber daya alam dan terlindungi kepemilikannya.<sup>37</sup> Hal ini didasari oleh semangat menjadikan keadilan sosial melingkupi seluruh rakyat Indonesia atau bukan hanya sekelompok orang tertentu.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup>Noer Fauzi Rachman, 2012, *Land Reform Dari Masa Ke Masa*, Jakarta: Tanah Air Beta, hlm. 17

<sup>35</sup>Hayatul Ismi, 2017, *Menguji Keadilan Pancasila Dalam Menjaga Kedaulatan Rakyat Atas* Sam Al Khanif, Et. al (ed), *Pancasila dalam Pusaran Globalisasi*, Yogyakarta: LKIS, hlm.

Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, hlm. 71

Bagir Manan, 2000, *Politik Hukum Indonesia*, Bandung: Kumpulan Kuliah Pascasarjana (S3) Universitas Padjadjaran, hlm. 7

Mad Said Ali, 2010, *Negara Pancasila: Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, Jakarta: Pustaka h. 208



Keadilan sosial di bidang agraria akan lebih tepat apabila dimaknai sebagai distribusi sumber daya berdasarkan kebutuhan, mengingat secara keseluruhan lebih banyak masyarakat yang kurang beruntung.<sup>39</sup> Melalui kebijakan tersebut diharapkan terjadi pemerataan sumber daya bagi masyarakat dan melalui kepemilikan sumber daya tersebut diharapkan kemiskinannya dapat dientaskan dan kesenjangan sosial ekonomi di tengah-tengah masyarakat dapat dikurangi.<sup>40</sup>

## C. Wilayah Pesisir dan Tanah Pantai

### 1. Wilayah Pesisir

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bahwa:

(1) Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil antar sektor, antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

(2) Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut.

Kemudian menurut Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep.10/Men/2003 tentang Pedoman Perencanaan Pengelolaan Pesisir Terpadu dijelaskan bahwa:

Wilayah pesisir didefinisikan sebagai wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang saling berinteraksi, dimana ke arah laut 12 mil dari garis pantai dan sepertiga dari wilayah laut untuk

kirno, 2014, *Rekonstruksi Politik Hukum Pengakuan Negara Terhadap Hak Ulayat (Studi Dan Perlindungan Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Baduy Dari Hegemoni* disertasi Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, hlm. 74  
ahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Press, hlm. 10-11



Kabupaten/Kota dan ke arah darat hingga batas administrasi Kabupaten/Kota.

Sampai sekarang belum ada definisi wilayah pesisir yang baku. Namun demikian, terdapat kesepakatan umum di dunia bahwa wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan. Apabila ditinjau dari garis pantai, maka suatu wilayah pesisir memiliki dua macam batas yaitu batas yang sejajar garis pantai (horizontal) dan batas yang tegak lurus terhadap garis pantai (vertikal).<sup>41</sup>

Soegiarto<sup>42</sup> mendefinisikan wilayah pesisir yang digunakan di Indonesia sebagai:

Daerah pertemuan anatara darat dan laut, ke arah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut, dan perembesan air asin, sedangkan ke arah wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat seperti penggundulan hutan dan pencemaran.

Selain itu, menurut Beatley<sup>43</sup>, "*wilayah pesisir didefinisikan sebagai wilayah peralihan antara laut dan daratan, ke arah darat mencakup daerah yang masih terkena pengaruh percikan air laut pasang surut dan ke arah laut meliputi daerah paparan benua*". Sedangkan Dahuri, Rais, Ginting dan Sitepu<sup>44</sup> menyatakan bahwa:

---

<sup>41</sup>Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di* Jurnal Perspektif Hukum Vol. 15 No. 1 Mei 2015, hlm. 31-32, diakses dari [erkim.samarindakota.go.id/asset/filelib/ads/22-34-1-PB.pdf](http://erkim.samarindakota.go.id/asset/filelib/ads/22-34-1-PB.pdf) pada 28 April 2019  
<sup>42</sup>Khmin Dahuri, 2004, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Laut Secara* Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita, hlm. 8  
<sup>43</sup>..., hlm. 9  
<sup>44</sup>..., hlm. 9  
Sengeng Budiharsono, 2005, *Tehnik Analisis Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan*, Pradnya Paramita, hlm. 22



Konsep wilayah pesisir dan lautan dari sudut pandang ilmu perencanaan pembangunan wilayah tentunya ber-beda dengan ilmu kelautan yang ber-orientasi kepada aspek fisik saja. Definisi yang dikembangkan dari aspek fisik bukan definisi fungsional, melainkan definisi yang bersifat kaku dan lebih berorientasi fisik. Definisi yang dikembangkan juga bervariasi tergantung negaranya. Sebagai contoh negara Costa Rica mendefinisikan batas wilayah pesisir adalah jarak secara sembarang ke arah darat dari pasang surut dan batas ke arah laut adalah rata-rata pasang terendah atau rata-rata pasang tertinggi.

Selanjutnya Sugeng Budiharsono<sup>45</sup> menyatakan bahwa wilayah pesisir dan lautan dari konsep wilayah bisa termasuk dalam empat jenis wilayah sebagaimana disebutkan oleh Hanafi<sup>46</sup> bahwa wilayah didefinisikan sebagai suatu unit geografi yang dibatasi oleh kriteria tertentu yang bagiannya bergantung secara internal. Wilayah dapat dibagi menjadi 4 jenis, yaitu:

- 1) Wilayah Homogen; wilayah homogen adalah wilayah yang dipandang dari satu aspek/kriteria mempunyai sifat-sifat atau ciri-ciri yang relatif sama. Sifat-sifat dan ciri-ciri kehomogenan itu misalnya dalam hal ekonomi (seperti daerah dengan struktur produksi dan konsumsi yang homogen, daerah dengan tingkat pendapatan rendah/ miskin, dan lain-lain).
- 2) Wilayah Nodal; wilayah nodal adalah wilayah yang secara fungsional mempunyai ketergantungan antara pusat (inti) dan daerah belakangnya. Tingkat ketergantungan ini dapat dilihat dari arus



---

parma A. Diraputra, 2001, *Sistem Hukum dan Kelembagaan Dalam Pengelolaan Wilayah Terpadu*, Prosiding Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, Bogor: PKSPL  
dalam Nanin Trianawati Sugito dan Dede Sugandi, Tanpa Tahun, *Urgensi Penentuan Hukuk Kawasan Sempadan Pantai*, Makalah, hlm. 21  
d., hlm. 18

penduduk, faktor produksi, barang dan jasa ataupun komunikasi dan transportasi.

- 3) Wilayah Perencanaan; wilayah perencanaan adalah wilayah yang memperlihatkan koherensi atau kesatuan keputusan-keputusan ekonomi. Wilayah perencanaan dapat dilihat sebagai wilayah yang cukup besar untuk memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan penting dalam penyebaran penduduk dan kesempatan kerja.
- 4) Wilayah Administratif; wilayah administratif adalah wilayah yang batas-batasnya ditentukan berdasarkan kepentingan administrasi pemerintahan atau politik, seperti provinsi, kabupaten, kecamatan, kelurahan/desa dan RW/RT.

Sugeng menjelaskan bahwa sebagai wilayah homogen, wilayah pesisir merupakan wilayah yang memproduksi ikan, namun bisa juga dikatakan sebagai wilayah dengan tingkat pendapatan penduduknya yang tergolong di bawah garis kemiskinan. Sebagai wilayah nodal, wilayah pesisir seringkali sebagai wilayah belakang, sedangkan daerah perkotaan sebagai intinya. Bahkan seringkali wilayah pesisir dianggap sebagai halaman belakang yang merupakan tempat pembuangan segala macam limbah. Sebagai wilayah administrasi, wilayah pesisir dapat berupa wilayah administrasi yang relatif kecil yaitu kecamatan atau desa, namun juga dapat berupa kabupaten/kota pada kabupaten/kota yang berupa pulau kecil.

kan sebagai wilayah perencanaan, batas wilayah pesisir lebih an dengan kriteria ekologis. Karena menggunakan batasan kriteria



ekologis tersebut, maka batas wilayah pesisir sering melewati batas-batas satuan wilayah administrasi.

## 2. Tanah Pantai

Seringkali penggunaan istilah pantai dan pesisir tidak didefinisikan dengan jelas dan pasti. Diraputra<sup>47</sup> memberikan pengertian pantai sebagai daerah pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratan. Oleh karena itu, tanah pantai adalah tanah yang berada antara garis air surut terendah dan garis air pasang tertinggi, termasuk di dalamnya bagian-bagian daratan mulai dari garis air pasang tertinggi sampai jarak tertentu ke arah daratan, yang disebut sebagai sempadan pantai.<sup>48</sup>

Dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir (selanjutnya disebut Permen PPWP) bahwa "*pantai adalah daerah yang merupakan pertemuan antara laut dan daratan diukur pada saat pasang tertinggi dan surut terendah*". Berdasarkan definisi ini maka wilayah pantai dapat dikategorikan sebagai tanah yang berada di bawah air laut. Berkaitan dengan hal ini, wilayah pesisir merupakan bagian dari laut.<sup>49</sup> Oleh sebab itu, tanah yang berada di bawah laut juga dapat dikategorikan sebagai tanah yang berada di wilayah pesisir.

---

<sup>47</sup>Suparma A. Diraputra, *Op.Cit.*, hlm. 4

<sup>48</sup>*Ibid.*, hlm. 5

<sup>49</sup>Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, laut yang perairan di muka bumi yang menghubungkan daratan dengan daratan dan luk alamiah lainnya, yang merupakan kesatuan geografis dan ekologis beserta segenap it, dan yang batas dan sistemnya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan rnasional. Berdasarkan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang kelautan adalah hal yang berhubungan dengan Laut dan/atau kegiatan di wilayah Laut uti dasar Laut dan tanah di bawahnya, kolom air dan permukaan Laut, termasuk wilayah pulau-pulau kecil.



Uraian ini menunjukkan bahwa pantai memiliki dua kategori yaitu sebagai tanah dan juga sebagai bagian dari wilayah pesisir<sup>50</sup>. Pantai dapat dikategorikan sebagai bagian dari wilayah pesisir karena batas wilayah pesisir ke arah laut dan wilayah pantai adalah sama yakni diukur dari pasang tertinggi hanya saja wilayah pesisir mencapai dua belas mil<sup>51</sup> sedangkan wilayah pantai hanya mencapai surut terendah. Sedangkan Pasal 1 angka 7 Permen PPWP bahwa “*sempadan pantai daratan panjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai, minimal 100 (seratus) meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat*”.

#### **D. Perizinan dalam Pemanfaatan Wilayah Pesisir**

Pengaturan mengenai pulau kecil dapat kita lihat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, dan lebih rinci lagi diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dalam rangka optimalisasi pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, negara bertanggung jawab atas pengelolaan wilayah pesisir dan

---

<sup>50</sup>Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan di laut.

<sup>51</sup>Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 23/Permen-KP/2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, batas wilayah pesisir tersebut adalah ke arah darat mencakup wilayah pesisir kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai. Dalam Pasal 7 Permen ini dinyatakan bahwa garis pantai adalah batas pertemuan antara bagian daratan pada saat terjadi air laut pasang tertinggi. Ini berarti bahwa batas wilayah pesisir ke arah laut adalah dari air pasang tertinggi sejauh 12 mil.



pulau-pulau kecil dalam bentuk penguasaan kepada pihak lain (perseorangan atau swasta) melalui mekanisme perizinan.<sup>52</sup> Pemberian izin kepada pihak lain tersebut tidak mengurangi wewenang negara untuk membuat kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Dengan demikian, negara tetap menguasai dan mengawasi secara utuh seluruh pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.<sup>53</sup>

Selain itu, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil mengatur bahwa pulau-pulau kecil dapat diberikan Hak Atas Tanah.<sup>54</sup> Tetapi, pemberian Hak Atas Tanah tersebut harus memperhatikan hal-hal berikut:<sup>55</sup>

- a. penguasaan atas pulau-pulau kecil paling banyak 70% (tujuh puluh persen) dari luas pulau, atau sesuai dengan arahan rencana tata ruang wilayah provinsi/kabupaten/kota dan/atau rencana zonasi pulau kecil tersebut;
- b. sisa paling sedikit 30% (tiga puluh persen) luas pulau kecil yang ada dikuasai langsung oleh negara dan digunakan dan dimanfaatkan



---

Penjelasan Umum Paragraf 3 UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil  
d.  
Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Ayat (2)

untuk kawasan lindung, area publik atau kepentingan masyarakat;  
dan

- c. harus mengalokasikan 30% (tiga puluh persen) dari luas pulau untuk kawasan lindung.

Selain hak yang di sebutkan di atas, penguasaan dan pemilikan tanah di pulau kecil juga tidak boleh menutup akses publik, yaitu:<sup>56</sup>

- a. akses perorangan atau kelompok orang untuk berlindung, berteduh, menyelamatkan diri, mencari pertolongan dalam pelayaran;
- b. akses perorangan atau kelompok orang dengan ijin resmi untuk melaksanakan kegiatan terkait pendidikan, penelitian, konservasi dan preservasi.

Selain syarat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai pemberian Hak Atas Tanah, pemberian Hak Atas Tanah di pulau-pulau kecil juga harus memenuhi syarat:<sup>57</sup>

- a. peruntukannya sesuai dengan rencana tata ruang wilayah provinsi/kabupaten/kota, atau rencana zonasi Pulau-Pulau Kecil;
- b. mendapat rekomendasi dari pemerintah provinsi/kabupaten/kota dalam hal belum diatur mengenai peruntukan tanah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW); dan
- c. memenuhi ketentuan perizinan dari instansi terkait.



d., Pasal 10 ayat (1) dan (2)  
d., Pasal 11 ayat (2)

Dengan demikian, pada dasarnya pulau-pulau kecil dapat diberikan Hak Atas Tanah tetapi dengan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi dan dengan tidak menutup akses publik terhadap pulau tersebut.

Setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang dari sebagian perairan pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap wajib memiliki Izin Lokasi. Izin Lokasi menjadi dasar pemberian Izin Pengelolaan.<sup>58</sup> Izin Lokasi adalah izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian Perairan Pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil.<sup>59</sup> Sementara, izin pengelolaan adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil.<sup>60</sup>

Dalam pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil secara menetap, Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional dapat diberikan izin lokasi. Izin lokasi dan izin pengelolaan diberikan kepada Masyarakat Lokal dan Masyarakat Tradisional yang melakukan pemanfaatan ruang dan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil, untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.<sup>61</sup>



---

p. Cit., Pasal 16 UU No. 1 Tahun 2014  
d., Pasal 1 angka 18  
d., Pasal 19 ayat (1)  
d., Pasal 20

## E. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan

Secara nomatif berdasarkan ketentuan Pasal 1 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan di bentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>62</sup>

Bagir Manan mengindikasikan banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Menurut Bagir Manan, undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum lain seperti Hukum Adat, Kebiasaan, dan Hukum Yurisprudensi.<sup>63</sup>

Ketika terdapat dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hal yang sama, akan berlaku asas atau prinsip peraturan perundang-undangan. Setidaknya terdapat 3 (tiga) asas hukum terkait dengan peraturan perundang-undangan, yaitu:<sup>64</sup>

- a. *Lex superior derogate legi inferiori*. Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-



girmanan dalam Kahar, *Op.Cit.*, hlm. 109  
d.  
d., hlm. 110

undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.

- b. *Lex specialis derogate legi generalis*. Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *Lex specialis derogate legi generalis*: 1) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut; 2) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang); 3) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*.
- c. *Asas lex posterior derogate legi priori*. Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas *lex posterior derogate legi priori* mewajibkan menggunakan hukum yang baru. Asas ini pun memuat prinsip-prinsip: 1) Aturan Hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama; 2) Aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama. Asas ini antara lain bermaksud mencegah dualisme yang dapat menimbulkan

tidakpastian hukum. Dengan adanya Asas *lex posterior derogate legi priori*, ketentuan yang mengatur pencabutan suatu peraturan



perundang-undangan sebenarnya tidak begitu penting. Secara hukum, ketentuan lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku. Asas legalitas. Peraturan perundang-undangan tidak dapat berlaku surut (*Nullum delictum noela cine previa lege poenali*).

Dalam prinsip perundang-undangan, menurut Jimly ashiddiqie kesatuan tata hukum tidak pernah bias terancam oleh suatu pertentangan antar norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah di dalam hirarkhi hukum (*The unity of the legal order can never be endangered by any contradiction between a higher and a lower norm in the hierarchy of law*).<sup>65</sup>

## F. Landasan Teori

### 1. Teori Kepastian Hukum

Pengertian Kepastian Hukum menurut Sudikno Mertokusumo ialah sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian Hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh para pihak yang berwenang dan beribawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.<sup>66</sup>



---

Jimly Ashiddiqie dalam Kahar, *Ibid.*, hlm. 111  
Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum sebuah pengantar*, Edisi ke-2 Cetakan ke-2, Yogyakarta, hlm.27

Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perubahan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa kepastian hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antar putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.<sup>67</sup>

Kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Van Kant mengatakan bahwa hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu, berdasarkan anggapan Van Kant, Utrecht mengemukakan pendapat bahwa hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum (*rechtzekerheid*) dalam pergaulan manusia. Bagi dia hukum menjamin kepada pihak yang satu terhadap pihak yang lain.<sup>68</sup>

Kepastian hukum ini merupakan pokok dari ajaran yuridis dogmatic yang bersumber dari pemikiran positivistic di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri karena hukum



---

ter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada, Media Group, n.158  
ainur Arrasjid, 2008, *Dasar – Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta, hlm. 42

tak lain hanya kumpulan aturan.<sup>69</sup> Bagi penganut aliran ini seperti Jhon Austin dan Van Kant, hukum dengan sifatnya yang hanya membuat aturan hukum hanyalah sekedar untuk menjamin kepastian hukum.<sup>70</sup>

## 2. *Stufenbau Theory* (Teori Piramida)

Hans Kelsen dalam bukunya, *General Theory of Law and State* (Teori Umum tentang Hukum dan Negara), menyatakan hukum bersifat hirarkis, tersusun yang menunjukkan adanya hukum yang kedudukannya berada di bawah tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berada di atasnya atau derajatnya yang lebih tinggi. Teori ini kemudian digambarkan dalam bentuk piramida, dimana yang paling tinggi berada pada puncak piramida tersebut yang disebut *ground norm* yang ditafsirkan untuk susunan hukum di negara kita dan norma dasar.<sup>71</sup> Setiap kaedah hukum dari suatu negara merupakan susunan (hierarki) kaedah-kaedah (*stufenbau*). Dipuncak *Stufenbau* tersebut terdapat *Groundnorm* (keadaan dasar). Kaedah dasar inilah yang menjadi dasar dari pandangan yuridis yang bersifat hipotesis, yang aktualitasnya dalam kerangka tata kaedah hukum suatu negara tertentu.

Ajaran Hans Kelsen tersebut mengandung beberapa pengertian sebagai berikut: 1). Peraturan hukum itu disusun sedemikian rupa dengan tata urutan (hierarki) yang cermat, mulai dari yang tertinggi sampai yang terendah derajatnya; 2). Peraturan hukum yang tertinggi menjadi dasar bagi



---

Hamad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum Edisi Kedua*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. c., *Cit.*  
Hans Kelsen dalam Kahar, *Op.Cit.*, hlm. 117

semua peraturan hukum yang ada di bawahnya sehingga peraturan ini dipastikan merupakan pengejawantahan dari suatu norma dasar (*groundnorm*); 3). Pengaturan hukum yang tertinggi yang menjadi norma dasar ini jumlahnya tunggal di negara manapun. Wujudnya adalah serupa dengan UUD NRI atau konstitusi. 4). Di bawah peraturan hukum yang tertinggi ini tersusun berbagai peraturan yang berasal dari norma-norma yang lebih rendah derajatnya, yakni berturut-turut, masing-masing sebagai norma umum (*generalnorm*) dan norma-norma khusus (*spezialnorm*); 5). Peraturan hukum yang lebih rendah: a) tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi; b) merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi; c) jumlahnya lebih banyak dari peraturan yang lebih tinggi; 6). Susunan peraturan hukum dalam hierarkinya akan nampak seperti bangunan piramida/limas, mulai dari yang tertinggi yang menjadi norma puncak yang tunggal, disertai peraturan-peraturan hukum di bawahnya yang semakin kebawah semakin banyak jumlahnya.<sup>72</sup>

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi norma yang tertinggi disebut Norma dasar. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-

n berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga

d.



berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:<sup>73</sup>

- a) *Staatsfundamental norm* (norma fundamental Negara);
- b) *Sataatgrundgesetz* (aturan dasar/aturan pokok Negara);
- c) *Formeell gesetz* (undang-undang formal);
- d) *Verordnung & Autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom)

Selanjutnya, menurut Hans Nawiasky, isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar dari pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Hakikat hukum *suatistaats-fundamentalnorm* ialah syarat dari berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar, ia adaterlebih duu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar. Selanjutnya Hans Nawiasky mengatakan norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagi norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staastsfundamentanorm* ataunorma fundamental negara. *Grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara, norma fundamental negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya pembrontakan kudeta sebagainya.<sup>74</sup>

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, oleh A. Hamid S.

ini membandingkan dengan teori Hans Kelsen dan menerapkannya



Prida Indrati Soeprapto dalam Kahar, *Ibid.*, hlm. 119  
*Id.*, hlm. 120

pada struktur dan tata hukum di Indonesia. Untuk menjelaskan hal tersebut, A Hamid S. Attimimi menggambarkan perbandingan antara Hans elsen dan Hans Nawiasky tersebut dalam bentuk piramida. Selanjutnya A Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Hans Nawasky, berdsarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:<sup>75</sup>

1. *Staatsfundamental norm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945);
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi ketatanegaraan;
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang;
4. *Verordnung & Autonome Satzung*, secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga keputusan Bupati dan Walikota.

Selanjutnya, teori perjenjangan hukum (hierarki) dari Hans Kelsen tersebut dipergunakan dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan dimaksud, adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;

Peraturan Daerah Provinsi; dan

d.



g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## G. Kerangka Pikir

Penelitian ini penulis susun didasarkan pada pemikiran bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan hukum bagi setiap masyarakat. Perlindungan hukum tersebut baik terhadap harta benda, maupun terhadap keselamatan diri sendiri dan keluarganya. Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Meskipun dalam prakteknya, ketiga fungsi hukum tersebut tidak dapat dijalankan secara bersamaan, namun pemerintah selaku pembuat kebijakan harus mampu melihat fungsi hukum yang manakah yang paling dibutuhkan oleh masyarakat, secara khusus bagi masyarakat tradisional yang memiliki keterbatasan ekonomi dan pengetahuan.

Berdasarkan hal tersebut, penulis menyusun penelitian ini dengan judul “**Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Masyarakat Tradisional di Wilayah Pesisir Pantai.**” Penelitian ini akan mengkaji dua hal terkait judul tersebut, *pertama* tentang kepastian hukum hak atas tanah masyarakat tradisional di wilayah pesisir pantai yang akan dikaitkan dengan tercapainya kemanfaatan hukum, dan *kedua* terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait penataan kawasan permukiman masyarakat

di wilayah pesisir pantai. Agar hasil kajian yang penulis lakukan dasar kuat untuk menemukan kesimpulan, maka digunakan



landasan teori sebagai pisau analisis dengan menggunakan teori kepastian hukum dan teori perlindungan hukum.

Penggunaan teori kepastian hukum ini didasari bahwa menurut teori ini, fungsi hukum adalah untuk melindungi kepentingan umum, kepentingan sosial, dan kepentingan individu agar mampu memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak. Kepastian hukum merupakan salah satu hak konstitusional setiap warga Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat 1 UUD NRI 1945 bahwa “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum** yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”. Sehingga memberikan kepastian hukum kepada setiap orang merupakan suatu kewajiban bagi Negara.

Adapun penggunaan teori piramida (*stufenbau theory*) dikarenakan teori ini akan menjadi dasar untuk menunjukkan sinkronisasi atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan khususnya terkait penataan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil baik dari segi tata ruang maupun pemanfaatan sumber daya alamnya. Dalam teori ini akan menjelaskan terkait hubungan sinkronisasi dan hierarki peraturan perundang-undangan.

## H. Definisi Operasional

Untuk menyamakan persepsi antara penulis dan pembaca agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran, maka dalam penelitian ini yang dimaksud:



asyarakat tradisional yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu masyarakat tradisional yang kegiatan utamanya sebagai nelayan

dan telah secara turun-temurun sebagai nelayan dan bermukim di wilayah pesisir.

2. Wilayah Pesisir Pantai merupakan daerah pertemuan antara daerah laut dan daratan yang diukur pada saat pasang tertinggi dan surut terendah
3. Permen ATR/Ka BPN PPWP adalah penyebutan yang digunakan dalam penelitian ini untuk Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir
4. Permen ATR/Ka BPN PPHATNHP adalah penyebutan yang digunakan dalam penelitian ini untuk Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
5. Perda RZWP3K Sultra adalah penyebutan yang digunakan dalam penelitian ini untuk Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2018-2038.
6. Zona KPU-PM-N adalah penyebutan yang digunakan dalam penelitian ini untuk zona kawasan pemanfaatan umum permukiman nelayan.



7. UU Tata Ruang adalah penyebutan yang digunakan dalam penelitian ini untuk dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
8. Perpres Sempadan Pantai adalah penyebutan yang digunakan dalam penelitian ini untuk Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai.
9. Desa Tanjung Pinang adalah Desa Tanjung Pinang yang berada di Kecamatan Kusambi Kabupaten Muna Barat, Provinsi Sulawesi Tenggara.

