

**UJIAN AKHIR MAGISTER**  
**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENATAAN PERMUKIMAN**  
**NELAYAN YANG BERADA DI GARIS SEMPADAN PANTAI**  
**KABUPATEN BONE**



Oleh:  
**REZKY AMALIA SYAFIIN**  
NIM. B012201057

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2022**

**HALAMAN JUDUL**

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENATAAN PERMUKIMAN  
NELAYAN YANG BERADA DI GARIS SEMPADAN PANTAI  
KABUPATEN BONE**

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

Disusun dan diajukan oleh:

**REZKY AMALIA SYAFIIN**

B012201057

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

# TESIS

## PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENATAAN PERMUKIMAN NELAYAN YANG BERADA DI GARIS SEMPADAN PANTAI KABUPATEN BONE

disusun dan diajukan oleh:

**REZKY AMALIA SYAFIIN**  
Nomor Pokok. **B012201057**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal **05 Agustus 2022**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

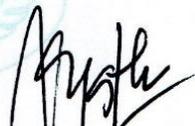
Menyetujui  
Komisi Penasehat

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



**Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19671231 199103 2 002



**Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19641123 199002 2 001

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



**Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.**  
NIP. 19631024 198903 1 002



**Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.**  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Rezky Amalia Syafiin  
NIM : B012201057  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis ini yang berjudul **“Perlindungan Hukum Terhadap Penataan Permukiman Nelayan yang Berada di Garis Sempadan Pantai Kabupaten Bone”** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberikan *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebutkan 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, 3 Juni 2021

Yang membuat pernyataan



Rezky Amalia Syafiin  
NIM. B012201057

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

*Alhamdulillahirabbil'alamiin*, segala puji syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, Dzat Yang Maha Kekal, Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, Yang Maha Mengetahui serta Yang Maha Berkehendak, karena dengan kehendak-Nya maka Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai *Rahmatan Lil'alaamiin*, sehingga Penulis senantiasa diberi kemudahan, kesabaran dan keikhlasan dalam penyusunan Tesis yang berjudul : **Perlindungan Hukum Terhadap Penataan Permukiman Nelayan yang Berada di Garis Sempadan Pantai Kabupaten Bone**". Tesis ini diajukan sebagai tugas akhir dalam rangka penyelesaian Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

*"Setiap kesulitan pasti ada kemudahan"*, Firman Allah dalam Surah Al-Insyirah menjadi motivasi Penulis dalam melewati setiap proses penyelesaian studi ini, Penulis sangat menyadari dalam penyusunan tesis ini bukanlah sesuatu yang mudah karena sesungguhnya terdapat banyak rintangan dan halangan yang penulis hadapi. Namun, *Alhamdulillah* banyak pihak yang membantu dan oleh karena itu Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang membantu sehingga tesis ini selesai tepat pada waktunya. Ungkapan terima kasih, terkhusus Penulis sampaikan kepada orang tua yang sangat penulis cinta dan sayangi dengan sepenuh hati, kepada Ayahanda Baharuddin L. Syafiin dan Ibunda Rostina yang telah mendidik dan membesarkan Penulis dengan

penuh kasih sayang dan kesabaran serta usaha beliau tanpa pamrih yang telah memberikan dukungan dan doa kepada Penulis dalam setiap langkah meraih cita-cita. Kepada kakak dan adik-adik yang Penulis sangat sayangi dan cintai, kepada kakak Fitri Awalia Syafiin terima kasih telah memberi dukungan semangat kepada Penulis, setia mendengar keluh kesah Penulis. Kepada adik Soraya Afdilla Syafiin, Anggraini Hapsaritami Syafiin, dan Muh. Syafaat Syafiin, terima kasih karena senantiasa mendoakan dan memberi semangat kepada Penulis, beserta keluarga besar yang telah mencurahkan doa dengan tulus. Juga terima kasih kepada Ahmad Yani atas dukungan dan doa yang diberikan, telah bersedia menjadi teman diskusi dan berbagi cerita saat Penulis berproses menyelesaikan Tesis ini.

Terima kasih dan penghormatan yang tinggi penulis sampaikan kepada Ibu Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.Hum selaku pembimbing utama dan ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum selaku pembimbing pemdamping yang telah sabar mengarahkan dan memberikan bimbingan, petunjuk dan batuan dari awal penulisan hingga selesainya Tesis ini. Semoga Allah membalas dengan pahala berlipatganda dan menjadi amal Jariyah untuk beliau. Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada dewan penguji yakni Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H, Ibu Prof. Dr. A. Suriyaman Pide, S.H., M.H, dan Bapak Dr. Muhammad Aswan, S.H., M.Kn yang telah meluangkan waktu ditengah kesibukannya untuk memberikan saran dan masukan kepada Penulis hingga selesainya sidang Tesis ini.

Melalui kesempatan ini, tidak lupa penulis haturkan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin., M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Farida Pattitingi, SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar, SH., MH selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya dan Dr. Hasrul, SH., MH selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah dengan ikhlas membagi pengetahuan dan membina penulis selama mengikuti proses perkuliahan pada jenjang Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama melaksanakan kuliah di Universitas Hasanuddin;
6. Keluarga Besar Alumni SDI Maccini Sombala angkatan 2001, SMPN 27 Makassar angkatan 2007, SMAN 11 Makassar angkatan 2010,serta civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah menjadi tempat Penulis menggali dan mendapatkan ilmu pengetahuan;
7. Kepada sahabat-sahabat penulis, Annisa Fadillah Rosadi S.H, Afrida Am.Amin S.E, Viyani Annisa Permatasari S.H, Muh. Irvan Alamsyah S.H, Huriah Nur Insani

Syihab, S.H, Mithayani Suci Arifin, S.Psi, Galang Ramadhan S.H, Kun Arfandi Akbar Anzari, S.H, Dian Qolbi Pratidina S.H. Terima kasih untuk kebersamaan yang terjalin begitu hangat dan atas doa dan dukungan yang diberikan kepada Penulis;

8. Kepada Keluarga Tim Kece, , Rizqa Ananda Hanapi, S.H, Monica Carolina Friandika, Muslim Haq S.H, Adinda Nurul Aulia Maksun, Abang Adelard Alamgir Rahman Jurdi, Muh. Taufik Hidayat S.H., Muliana Mursalim, S.H. Terima kasih telah memberi warna dalam perjalanan studi Penulis;
9. Kepada Keluarga Besar Lentera Indonesia, terima kasih untuk semangat dan doanya yang diberikan;
10. Kepada sahabat-sahabat seperjuangan magang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, atas dukungan dan motivasinya;
11. Terakhir, penulis ucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berperan penting dalam perjalanan pendidikan penulis hingga saat ini.

Penulis menyadari bahwa tidak ada karya tulis yang sempurna, begitu juga dengan Tesis ini yang memiliki banyak kekurangan sehingga membutuhkan kritik dan saran dari semua pihak sangat diharapkan demi penyempurnaan.

Akhir kata, penulis berharap Tesis ini dapat bermanfaat dan menjadi bahan hukum yang memberikan referensi bagi pembaca terkait topik penelitian yang dibahas. Semoga kebaikan senantiasa menyertai kita semua.

*Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Makassar, 18 Juni 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rezky Amalia Syafiin', with a stylized flourish at the end.

**Rezky Amalia Syafiin**

## ABSTRAK

**REZKY AMALIA SYAFIIN (B012201057).PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENATAAN PERMUKIMAN NELAYAN YANG BERADA DI GARIS SEMPADAN PANTAI KABUPATEN BONE (Dibimbing oleh Farida Patittingi dan Sri Susyanti Nur).**

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai Lonrae Kabupaten Bone dan untuk menemukan solusi hukum terhadap penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai Kabupaten Bone.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris. Penulis melakukan penelitian dengan pengumpulan data dan informasi yang dilakukan di Dinas Bina Marga Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Bone, Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, Kelurahan Lonrae, dan Masyarakat Nelayan Lonrae. Jenis data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder. Sumber data yang digunakan yaitu wawancara dan studi pustaka. Hasil yang diperoleh melalui studi pustaka dan wawancara secara langsung disusun secara sistematis dan analisis sesuai dengan metode penelitian empiris.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa (1) Pelaksanaan penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai Kelurahan Lonrae didasarkan pada Peraturan Daerah Kabupaten Bone Nomor 2 Tahun 2013 tentang RTRW Kabupaten Bone yang tidak memperbolehkan adanya permukiman di sempadan pantai. Permukiman yang ada di sempadan pantai Lonrae tidak sesuai dengan peruntukannya karena terdapat 167 Kepala Keluarga yang bermukim di sempadan Pantai. Status hak pakai yang diberikan dan diakui masyarakat juga tidak dapat dibernarkan karena dasar pendirian rumah oleh masyarakat nelayan adalah izin berupa surat keterangan dari lurah dan bukti pembayaran yang bukan merupakan bukti alas hak. (2) Permukiman yang terdapat digaris sempadan pantai Kelurahan Lonrae membawa dampak bagi lingkungan dan ekosistem pantai. Aktivitas manusia membuat kawasan sempadan pantai tercemar. Upaya perlindungan hukum terhadap sempadan pantai Lonrae yang sudah terlanjut tercemar akibat aktivitas manusia sebagai bagian dari dampak adanya permukiman adalah dengan melakukan pemulihan lingkungan. Perlindungan hukum terhadap masyarakat dilandasi dengan Pengaturan kawasan sempadan pantai yang tidak memperbolehkan mendirikan bangunan dan aktivitas permukiman didasarkan pada jaminan keamanan masyarakat. Daerah sempadan pantai termasuk daerah rawan bencana sehingga tidak memenuhi syarat untuk dijadikan permukiman. telah ada upaya yang dilakukan pemerintah untuk merelokasi masyarakat nelayan Lonrae sebagai bentuk perlindungan. Upaya itu diwujudkan dengan pembangunan rumah Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR).

**Kata Kunci : Penataan, Perlindungan Hukum, Permukiman Nelayan, Sempadan Pantai.**

## ABSTRACT

**REZKY AMALIA SYAFIIN (B012201057). LEGAL PROTECTION AGAINST FISHERMEN'S SETTLEMENT AT THE BORDERLINE OF BONE REGENCY (Supervised by Farida Patittingi and Sri Susyanti Nur).**

This study aims to describe the implementation of the arrangement of fishermen's settlements located on the Lonrae coastal border, Bone Regency and to find legal solutions to the arrangement of fishermen's settlements located on the Bone Regency coastal border.

The type of research used is empirical legal research. The author conducted research by collecting data and information carried out at the Office of Bina Marga Cipta Karya and Spatial Planning of Bone Regency, Land Office of Bone Regency, Lonrae Village, and Lonrae Fisherman Society. The types of data used are primary data and secondary data. Sources of data used are interviews and literature study. The results obtained through literature study and direct interviews were arranged systematically and analyzed according to empirical research methods.

The results of the study indicate that (1) The implementation of the arrangement of fishermen's settlements in the coastal border line of Lonrae Village is based on the Regional Regulation of Bone Regency Number 2 of 2013 concerning the RTRW of Bone Regency which does not allow settlements on the coastal border. The settlements on the Lonrae beach border are not in accordance with their designation because there are 167 Heads of Families who live on the Beach border. The status of usufructuary rights granted and recognized by the community also cannot be justified because the basis for the construction of houses by fishing communities is a permit in the form of a certificate from the village head and proof of payment which is not proof of the rights. (2) Settlements located along the coastal border of Lonrae Village have an impact on the environment and coastal ecosystems. Human activities make coastal border areas polluted. Efforts to protect the law against the Lonrae coastal border which has been continuously polluted due to human activities as part of the impact of the existence of settlements is to carry out environmental restoration. Legal protection for the community is based on the regulation of the coastal border area which does not allow the construction of buildings and settlement activities based on the guarantee of community security. Coastal border areas are disaster-prone areas so they do not meet the requirements to be used as settlements. there have been efforts made by the government to relocate the fishing communities of Lonrae as a form of protection. This effort is realized by building houses for Low-Income Communities (MBR).

**Keywords: Arrangement, Legal Protection, Fishermen Settlement, Coastal Border.**

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>LEMBAR PERSETUJUAN</b> .....	iii
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	iv
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>ABSTRAK</b> .....	ix
<b>ABSTRACT</b> .....	x
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xiv
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Kegunaan Penelitian .....	10
E. Orisinalitas Penelitian.....	10
<b>BAB II Tinjauan Pustaka</b> .....	<b>14</b>
A. Wilayah Pesisir.....	14
1. Tinjauan Umum Wilayah Pesisir .....	14
2. Batas Wilayah Pesisir .....	17

3. Pengaturan dan Pemanfaatan Wilayah Pesisir .....	20
B. Sempadan Pantai .....	23
C. Penataan Ruang Permukiman di Wilayah Pesisir .....	25
D. Landasan Teori .....	29
E. Reforma Agraria .....	36
F. Kerangka Pikir .....	44
G. Definisi Operasional .....	45
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>46</b>
A. Tipe Penelitian .....	46
B. Lokasi Penelitian .....	46
C. Jenis dan Sumber Data .....	46
D. Populasi dan Sampel .....	48
E. Analisis Data .....	49
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>50</b>
A. Pelaksanaan Penataan Permukiman Nelayan yang Berada digaris Sempadan Pantai Kabupaten Bone .....	50
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	50
2. Pelaksanaan Penataan Permukiman Masyarakat Nelayan Lonrae digaris Sempadan Pantai .....	53
1. Status Hak Atas Tanah Masyarakat Nelayan Lonrae .....	54
2. Penataan Permukiman di Sempadan Pantai Kelurahan Lonrae .....	65
B. Perlindungan Hukum Terhadap Penataan Permukiman Nelayan Yang Berada di Garis Sempadan Pantai Kabupaten Bone .....	83
1. Perlindungan Terhadap Lingkungan .....	84
2. Pelindungan Terhadap Masyarakat Pasca Relokasi .....	90

3. Model Penataan Sempadan Pantai di Masa Mendatang .....	94
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>98</b>
A. Kesimpulan .....	98
B. Saran .....	99
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>100</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 1.</b> Peta Wilayah Kelurahan Lonrae .....	50
<b>Gambar 2.</b> Peta Spasial Wilayah Kelurahan Lonrae .....	56
<b>Gambar 3.</b> Kondisi Permukiman Masyarakat Nelayan Lonrae .....	58
<b>Gambar 4.</b> Definisi dan Batasan Pantai .....	66
<b>Gambar 5.</b> Permukiman Nelayan Lonrae .....	76
<b>Gambar 5.</b> Kondisi Permukiman Nelayan Lonrae yang Tercemar.....	86

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1.</b> Keadaan Penduduk Kelurahan Lonrae Kecamatan Tanete Riattang Timur Kabupaten Bone Tahun 2020 .....	51
<b>Tabel 2.</b> Data Tingkat Pendidikan Masyarakat Kelurahan Lonrae .....	53
<b>Tabel 3.</b> Pengaturan Hukum Tentang Penataan Permukiman digaris Sempadan Pantai .....	67

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari 17.504 pulau besar dan kecil dengan panjang garis pantai sepanjang 99.093 km<sup>1</sup>. secara geografis, sebagian besar wilayah Indonesia merupakan pantai. Pantai adalah wilayah tempat bertemunya berbagai kepentingan baik pemerintah, pengusaha, maupun masyarakat dalam rangka pemanfaatan wilayah pantai dan sumber daya alam yang ada didalamnya. Pemanfaatan sumber daya pantai dan ekosistemnya melalui peraturan perundang-undangan merupakan hal yang penting sebagai upaya mencegah, meminimalisir, atau bahkan menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.

Wilayah pantai dan sekitarnya merupakan wilayah yang rentan terhadap perubahan, baik perubahan yang terjadi akibat ulah manusia maupun perubahan alam. Selain itu, desakan ekonomi membuat kebutuhan manusia terhadap tanah meningkat menyebabkan wilayah pantai seharusnya menjadi wilayah penyangga daratan menjadi tidak dapat mempertahankan fungsinya sehingga menimbulkan banyak dampak salah satunya kerusakan lingkungan pantai.

---

<sup>1</sup> Pusat Data Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Buku Pintar Kementerian Kelautan dan Perikanan*, hal. 2.

Tanah adalah permukaan bumi yang berada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air termasuk air laut<sup>2</sup>. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya agar bermanfaat bagi kesejahteraan bagi masyarakat. Dengan demikian, kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi hingga tercapainya tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Dalam arti pelaksanaan pembangunan harus sesuai dengan substansi yang akan dituju secara terpadu berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) disebutkan bahwa "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*"<sup>3</sup>

Salah satu bentuk realisasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UPPA (Undang-Undang Pokok Agraria), yaitu Negara diberi wewenang untuk menyelenggarakan dan mengatur penggunaan, peruntukan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Selanjutnya, dalam Pasal 14 UUPA dijelaskan bahwa untuk mencapai apa

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kedua Belas, Djambatan, Jakarta, 2008, hal. 6.

<sup>3</sup> Andi Husnul Khatimah dkk, *Implementasi Hukum Pengendalian Dampak Lingkungan dalam Pembangunan perumahan di Kabupaten Gowa*, Pagaruyung Law Journal Volume 2 Nomor 1, 2018, hal. 130.

yang menjadi cita-cita bangsa, maka Pemerintah membuat suatu Rencana Umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana Umum yang dibuat Pemerintah meliputi seluruh wilayah Indonesia dan Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah di wilayah sesuai dengan kondisi daerah masing-masing dengan Peraturan Daerah<sup>4</sup>. Oleh karena itu, perwujudan penggunaan dan pemanfaatan tanah agar optimal harus menyesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Wilayah pantai adalah daerah yang merupakan pertemuan antara laut dan daratan diukur saat pasang tertinggi dan surut terendah<sup>5</sup>. Merujuk pada pengertian tersebut, wilayah pantai dapat diklasifikasikan sebagai tanah yang berada di bawah air. Masuknya wilayah pantai sebagai tanah menyebabkan pengaturan wilayah pantai tunduk pada pengaturan pertanahan. Pengaturan yang dimaksud adalah aturan dalam menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah yang dihuninya.

Pengaturan pengelolaan wilayah pesisir diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Adapun tujuan yang hendak dicapai dari lahirnya undang-

---

<sup>4</sup> Sukmariningsih, R, *Overlapping Authority on the Cancellation of Local Regulation (An Erroneous Logic of Local Autonomy)*. Hasanuddin Law Review, 2017, hal. 191.

<sup>5</sup> Lihat Pasal 1 angka 5 Tahun 2016 Tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir.

undang tersebut adalah membangun sinergi dan saling memperkuat antar lembaga pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang terkait dengan pengelolaan wilayah pesisir sehingga tercipta kerja sama antarlembaga yang harmonis dan mencegah serta memperkecil konflik pemanfaatan dan konflik kewenangan antarkegiatan di wilayah pesisir. Selain itu, yang terpenting adalah memberikan jaminan kepastian hukum serta memperbaiki taraf kesejahteraan masyarakat pesisir.

Penggunaan, pemanfaatan dan penataan tanah di wilayah pantai haruslah memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan<sup>6</sup> bahwa wilayah tertentu di pesisir harus dijadikan sebagai sempadan pantai berupa daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat. Daerah bervegetasi bakau dipertahankan sebagai wilayah konservasi terhadap ancaman abrasi; permukiman nelayan yang sudah lama berdiri beserta usaha ekonominya harus didukung melalui akses reform dan berbagai kegiatan sektoral lainnya; pemanfaatan wilayah pesisir harus memperhatikan prioritas kepada kepentingan masyarakat asli pesisir, konservasi wilayah pesisir, pertahanan keamanan, pembangunan ekonomi terpadu serta perlindungan wilayah tertentu yang mempunyai keunikan ekosistem; dan pengembangan wilayah pesisir untuk tujuan komersial harus mengikuti

---

<sup>6</sup> Waskito dan Hadi Arnowo, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Kencana, Jakarta, 2017, hal. 236.

penataan ruang yang ditentukan oleh pemerintah daerah dan ketentuan lain yang dipersyaratkan oleh instansi teknis terkait.

Saat ini, laju pertumbuhan penduduk yang pesat disertai dengan meningkatnya intensitas pembangunan di segala bidang, menyebabkan permasalahan dan konflik di bidang pertanahan juga semakin meningkat. Demikian juga pembangunan yang terjadi di wilayah pesisir dan pantai. Permasalahan yang paling utama adalah terbatasnya ketersediaan lahan sehingga menjadi salah satu pemicu adanya bangunan permukiman di wilayah pesisir atau pantai. Didukung dengan kawasan pantai yang umumnya sangat menarik para nelayan untuk mendirikan perumahan karena ingin dekat dengan tempat bekerja mereka sebagai nelayan. Seperti halnya, potret permukiman masyarakat nelayan Lonrae yang terletak di wilayah pantai teluk Bone tepatnya di Kelurahan Lonrae Kecamatan Tanete Riattang Timur Kabupaten Bone.

Kelurahan Lonrae terletak di pesisir pantai, pantai menjadi sumber kelangsungan hidup masyarakat lonrae dengan berprofesi sebagai nelayan. Seiring berjalannya waktu, tempat tinggal masyarakat nelayan Lonrae yang tadinya masih berada diwilayah pesisir, kini mulai menyatu dengan lautan. Hingga tidak dapat lagi dibedakan dengan permukiman masyarakat setempat yang memang hidup di darat. Berdasarkan pengakuan A. Ambo Tang Deng Parai yang merupakan wakil kepala desa

pada tahun 1973-1999 yang saat ini menjabat sebagai staf kelurahan<sup>7</sup>, bahwa masyarakat nelayan Lonrae yang bermukim sudah ada sejak lama.

Hingga saat ini, luas daerah yang menjadi permukiman nelayan Lonrae sudah mencapai 2 ha, daerah yang awalnya hanya di peruntukkan untuk masyarakat nelayan Lonrae kini sudah mulai dihuni pula oleh masyarakat yang bukan nelayan Lonrae sehingga daerah tersebut menjadi salah satu daerah yang padat penduduk. Dengan jumlah penduduk yang padat, hampir tidak ada yang mengantarai antara rumah yang satu dengan yang lainnya.

Permasalahannya terletak pada wilayah permukiman nelayan Lonrae yang dibangun di atas sempadan pantai. Sempadan pantai adalah daratan sepanjang pantai, yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai, minimal 100 (seratus) meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat<sup>8</sup>. Jika merujuk pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menyebutkan adanya pelarangan mendirikan permukiman di sempadan pantai. Sebagaimana termaktub pada Pasal 100 Ayat (1) huruf e PP 13 Tahun 2017, yaitu:

- Peraturan zonasi untuk sempadan pantai disusun dengan memperhatikan:
- a. Pemanfaatan ruang untuk ruang terbuka hijau ;

---

<sup>7</sup> Berdasarkan Wawancara Penulis pada saat melakukan pra penelitian, Maret 2021.

<sup>8</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2016 Tentang Batas Sempadan Pantai.

- b. Pengembangan struktur alami dan struktur buatan untuk mencegah abrasi;
- c. Pemanfaatan untuk pelabuhan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan;
- d. Pendirian bangunan yang dibatasi hanya untuk menunjang kegiatan rekreasi pantai, pelabuhan, bandar udara, dan pembangkitan tenaga listrik;
- e. Ketentuan larangan bangunan selain yang dimaksud pada huruf d;. dan
- f. Ketentuan pelarangan semua jenis kegiatan yang dapat menurunkan luas, nilai ekologis dan estetika kawasan.

Tinjauan yuridis sempadan pantai mencakup pula status kepemilikan kawasan dalam sempadan pantai dan peraturan perundangan yang memuat ketentuan lebar kawasan sempadan pantai dihitung dari garis pantai. Kawasan sempadan pantai merupakan kawasan yang dikuasai oleh Negara yang dilindungi keberadaannya karena berfungsi sebagai pelindung kelestarian lingkungan pantai. Dengan demikian kawasan sempadan pantai menjadi ruang publik dengan akses terbuka bagi siapapun (*public domain*).

Adanya tatus tanah Negara yang terdapat pada kawasan pantai mengisyaratkan bahwa negara dalam hal ini pemerintah yang memiliki hak untuk memanfaatkan dan menguasai sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Pengelolaan dan pemanfaatan kawasan sempadan pantai haruslah bersesuaian dan fokus untuk kegiatan yang berkaitan dengan peruntukan dan tata ruang namun tetap harus memperhatikan konservasi dan terbebas dari kegiatan pembangunan.

Sebagai pemegang hak pengelolaan, pemerintah memiliki peranan dalam mengendalikan pemanfaatan tersebut. Pemerintah dan pemerintah

daerah memiliki kewajiban melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan, pengelolaan dan penataan kawasan pantai oleh pihak ketiga. Selain pengawasan dan kontrol terhadap pemanfaatan kawasan sempadan pantai, sebelumnya perlu dilakukan evaluasi pemberian izin lokasi untuk pemanfaatan tanah pantai.

Berdasarkan fenomena diatas serta pentingnya perlindungan hukum masyarakat nelayan yang bermukim di garis sempada pantai Kabupaten Bone, maka dilakukan penelitian mengenai **“Perlindungan Hukum Terhadap Penataan Permukiman Nelayan yang Berada di Garis Sempadan Pantai Kabupaten Bone”**

Pelanggaran yang terjadi di kawasan sempadan pantai banyak dipicu salah satunya oleh disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Selain itu aturan yang berkaitan dengan sempadan pantai juga belum selaras dengan aturan penataan dan RTRW Provinsi atau Kabupaten. Penataan kawasan pantai harus mendapat perhatian serius dari pemerintah. Selain harmonisasi peraturan penataan permukiman nelayan di kawasan pantai juga dibutuhkan adanya perlindungan hukum dalam hal pengelolaan ruang, penataan permukiman nelayan, dan jaminan keselamatan masyarakat nelayan Lonrae.

Pada penelitian ini ada dua aspek perlindungan hukum yang menjadi fokus kajian. Aspek perlindungan hukum pengelolaan ruang yang berkaitan dengan penataan permukiman (kawasan yang tidak layak

dijadikan kawasan permukiman karena membahayakan), adanya konflik sosial (*property rights*) dan yang kedua aspek perlindungan hukum terhadap pengelolaan lingkungan hidup dan jaminan mata pencaharian masyarakat nelayan.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai Kabupaten Bone?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan pelaksanaan penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai.
2. Untuk menemukan solusi hukum terhadap penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai Kabupaten Bone.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini adalah memberikan kontribusi dari 2 (dua) aspek, yaitu:

#### 1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi, referensi atau sumbangsih ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum pada umumnya, serta perkembangan hukum agraria mengenai perlindungan hukum penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai Kabupaten Bone.

#### 2. Kegunaan Aplikatif

Penelitian ini diharapkan bermanfaat demi menjamin tujuan hukum yakni kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Serta dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan negara dan lembaga yang terkait di dalamnya dalam mengeluarkan regulasi sebagai upaya memberikan perlindungan hukum terhadap penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai kabupaten Bone.

### **E. Orisinalitas Penelitian**

Untuk mengetahui orisinalitas penelitian yang penulis lakukan dalam hal ini belum ada penelitian yang mengulas tentang perlindungan hukum penataan permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai Kabupaten Bone. Terdapat beberapa penelitian baik yang terpublikasi di jurnal maupun penelitian sebelumnya yang membahas

tema yang sama namun berbeda pada sub-kajian. Penelitian tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. **Shofie Rudhy Aghazsi**, Jurnal dengan Judul “Penguasaan Tanah di Kawasan Sempadan Pantai dan Wilayah Pesisir, Lentera Hukum Volume 2 Issue 2, Jember Tahun 2016. Pembahasan pada penelitian ini mengemukakan bahwa kedudukan sempadan pantai yang termasuk dalam kawasan perlindungan perlu ditentukan keberadaannya terkait dengan fungsinya sebagai pengaman dan pelindung kelestarian pantai. Pemerintah wajib membuat kebijakan yang melindungi kepentingan masyarakat dan juga mengatur pemberian ijin pembangunan yang tidak terkait dengan kepentingan publik.
2. **Siti Munawiriyah** : Tesis dengan judul “ Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Bagi Masyarakat Tradisional di Wilayah Pesisir Pantai, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar Tahun 2020. Dalam tesis tersebut menjelaskan bahwa pemberian Sertifikat Hak Milik atas tanah bagi masyarakat tradisional yang bermukim di wilayah pesisir tidak memberikan kepastian hukum karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan. Pada penelitian ini juga ditemukan disharmonisasi antara Peraturan Menteri ATR/ Ka BPN tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Undang-Undang tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir

dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Presiden tentang Sempadan Pantai.

3. **Syasya Indah Kurnia dkk**, Jurnal dengan judul “Kajian Normatif Terhadap Bangunan yang Berdiri di atas Kawasan Sempadan Pantai di Kabupaten Penajam Paser Utara”, *Jurnal Lex Suprema* Volume II Nomor 2, tahun 2020. Tulisan ini menjelaskan analisis yuridis tentang upaya pemerintah terhadap bangunan yang berdiri atas sempadan pantai sesuai dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah. Salah satu upaya pemerintah daerah dalam menanggulangi permasalahan bangunan yang berdiri di atas wilayah sempadan pantai adalah melakukan penyelesaian sengketa bangunan berupa permasalahan perizinan dan pertanahan. pemanfaatan dan pengelolaan kawasan sempadan pantai harus menjadi prioritas utama, dengan prinsip kelestarian lingkungannya tanpa meninggalkan prinsip keadilan; mencegah terjadinya abrasi pantai; melindungi pantai dari kegiatan yang dapat mengganggu atau merusak fungsi dan kelestariannya. Penetapan garis sempadan pantai harus ditindak lanjuti dengan penegakan hukum (law enforcement) sehingga dapat bersifat tegas terhadap pelanggaran yang terjadi, untuk semua pihak tanpa kecuali.

Berdasarkan tiga (3) penelitian diatas terdapat perbedaan dengan penulisan yang dilakukan oleh penulis, yaitu (1) Penelitian pertama

mengkaji kedudukan sempadan pantai yang termasuk dalam kawasan perlindungan yang perlu ditentukan keberadaannya terkait dengan fungsinya sebagai pengaman dan pelindung kelestarian pantai. Pada penelitian tersebut mengkaji secara umum dan tidak ada *locus* penelitian. Sedangkan pada yang penulis bahas adalah perlindungan hukum permukiman nelayan yang berada di garis sempadan pantai di Kabupaten Bone. (2). Penelitian kedua membahas tentang disharmonisasi hukum pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sedangkan penulis mengkhususkan membahas pada wilayah sempadan pantai, dan (3) penelitian ketiga walaupun memiliki kajian yang hampir sama yaitu bangunan yang berdiri di sempadan pantai tetap memiliki perbedaan dengan yang penulis tulis karena secara lokus sudah berbeda. Selain itu sub kajiannya juga berbeda karena penulis pada penulisan ini akan membahas tentang perlindungan hukumnya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Wilayah Pesisir**

##### **1. Tinjauan Umum Wilayah Pesisir**

Pesisir adalah wilayah yang unik, karena merupakan tempat bertemunya daratan dan lautan. Wilayah pesisir adalah wilayah peralihan antara darat dan laut, dimana bagian lautnya masih sangat dipengaruhi oleh aktivitas daratan, seperti aliran air tawar dan sedimentasi. Kemudian bagian daratannya dipengaruhi aktivitas lautan seperti angin laut, pasang surut, dan penetrasi air asin.

GESAMP1 (2001) menyebutkan bahwa sebagai wilayah daratan dan perairan, wilayah pesisir dipengaruhi oleh proses fisik dan biologis dari aktivitas laut maupun daratan, dan disebutkan secara luas dalam hal kepentingan pengelolaan sumber daya alam. Sehingga pengertian dari wilayah pesisir dapat berbeda tergantung aspek administratif, ekologis, dan penataan. Pengertian wilayah pesisir yang telah diuraikan memberikan suatu pengertian bahwa ekosistem pesisir adalah ekosistem dinamis yang mempunyai kekayaan habitat yang tinggi dan beragam. Habitat tersebut saling berinteraksi. Selain potensi besar yang ada, wilayah pesisir juga merupakan ekosistem yang paling mudah terkena dampak aktivitas manusia, seperti kegiatan pembangunan, baik secara

langsung maupun tidak langsung tentu membawa dampak buruk bagi ekosistem pesisir.

Sebagai daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, wilayah pesisir ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil berdasarkan batas yuridiksi suatu negara<sup>9</sup>.

Karakteristik umum wilayah pesisir adalah, pesisir merupakan kawasan yang strategis karena memiliki topografi yang relatif mudah dikembangkan dan memiliki akses yang sangat baik (dengan memanfaatkan laut sebagai “prasarana” pergerakan). Selain itu pesisir merupakan kawasan yang akan akan sumber daya alam, baik yang terdapat di ruang daratan maupun ruang lautan, yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil atau yang disingkat RZWP3K. RZWP3K digunakan untuk menentukan arah pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya yang disertai dengan penentuan pola dan struktur ruang di suatu kawasan perencanaan. Materi muatan RZWP3K adalah kegiatan yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin. Sedangkan alokasi ruang berarti distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah dan rencana alokasi ruang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil meliputi rencana pembentukan ruang untuk fungsi

---

<sup>9</sup> Lihat Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

konservasi, fungsi kawasan strategis nasional, fungsi pemanfaatan umum dan fungsi air laut. Menurut UU No 27/2007 Jo UU No 1 tahun 2014, serta PP No 32/2019, pemerintah daerah (provinsi) diwajibkan menyusun rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (RZWP3K). Menurut PP No 32 Tahun 2019 tentang Tata Ruang Laut, alokasi ruang dalam RZWP3K adalah sebagai berikut<sup>10</sup>:

- 1) Sebagai instrumen penataan ruang di perairan laut wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil;
- 2) Acuan dalam pemanfaatan ruang di perairan laut wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil untuk berbagai kegiatan sosial, budaya dan ekonomi masyarakat serta kegiatan pelestarian lingkungan di WP-3-K;
- 3) Alokasi ruang untuk berbagai kegiatan terkait dengan kedaulatan negara, pengendalian lingkungan hidup, dan/atau situs warisan dunia yang pengembangannya diprioritaskan bagi kepentingan nasional;
- 4) Acuan untuk mewujudkan keseimbangan dan keserasian pembangunan di WP3K;
- 5) Sebagai dasar atau acuan dalam pemberian perizinan lokasi kegiatan di perairan laut wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil;

---

<sup>10</sup> Suryanti, *Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu*, UNDIP Press, Semarang, 2019, hal. 52.

- 6) Acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan RPWP-3-K;
- 7) Menjamin kekuatan hukum ruang perairan laut wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil;
- 8) Acuan dalam rujukan konflik di perairan laut wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil;
- 9) Acuan lokasi investasi di perairan laut wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil;
- 10) Acuan dalam administrasi pemanfaatan di perairan laut wilayah pesisir, dan pulau-pulau kecil.

## **2. Batas Wilayah Pesisir**

Wilayah laut dan pesisir memiliki batas-batas. Adanya batas pada wilayah laut dan pesisir tidak dapat pisahkan dari sasaran perencanaan dan tujuan pengelolaan dan pemanfaatannya. Manfaat dari pembatasan wilayah dalam satuan pengelolaan adalah untuk mengidentifikasi interaksi fungsional (seperti aliran energi dan materi) antar unsur dalam suatu sistem wilayah pengelolaan dan interaksinya dengan wilayah pengelolaan lainnya. Dasar bagi perencanaan dan pengelolaan pembangunan sumber

daya pesisir dan lautan secara berkelanjutan adalah pengetahuan tentang batasan ekologis<sup>11</sup>.

Kemudian, jika dilihat menggunakan pendekatan ekologis, wilayah pesisir merupakan kawasan daratan yang masih dipengaruhi oleh aktivitas kelautan seperti pasang surut, instruksi air laut. Selain itu, kawasan laut juga masih dipengaruhi oleh aktivitas daratan, seperti sedimentasi dan pencemaran. Secara yuridis, pengaturan tentang wilayah pesisir termaktub dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Daerah-Daerah Kecil. Dalam aturan ini, pesisir sebagai daerah peralihan ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Kemudian berdasarkan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.10/MEN/2002 tentang Pedoman Umum Perencanaan Pengelolaan Pesisir Terpadu, yang dimaksud dengan wilayah pesisir adalah wilayah peralihan ekosistem laut dan darat yang saling berinteraksi, di mana 12 mil ke arah laut dari garis pantai untuk provinsi dan sepertiga wilayah laut itu merupakan kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota dan ke arah darat batas administrasi kabupaten/kota<sup>12</sup>.

Wilayah pesisir terdiri atas *backshore* (tepi laut dengan batasan langsung dengan wilayah darat), *foreshore* (tepi laut yang berhadapan

---

<sup>11</sup> Rokhmin Dahuri dan Iwan Nugroho dalam, Muhammad Mahrus Ali dkk, *Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Pesisir: Urgensi Harmonisasi Regulasi Pengelolaan Pesisir Terpadu*, Jurnal Konstitusi Volume 17 Nomor 4, 2020, hal. 801.

<sup>12</sup> *Ibid*, Hal. 802.

langsung dengan laut), *inshore* (pantai dalam), dan *offshore* (perairan lepas pantai). Ada dua pendekatan dalam penentuan atas wilayah pesisir dari arah darat, yaitu batas wilayah pengaturan/pegelolaan dan batas wilayah perencanaan. Batas wilayah perencanaan adalah daerah daratan/hulu dengan aktivitas manusia yang memberikan dampak terhadap pesisir. Kecenderungannya wilayah perencanaan memang lebih luas daripada wilayah pengaturan.

Penentuan batas wilayah pesisir juga dapat dikatakan lebih berarti apabila didasarkan pada faktor yang mempengaruhi pembangunan dan pengelolaan pesisir, selain itu berdasarkan tujuan dari pengelolaan pesisir itu sendiri<sup>13</sup>. Apabila ditinjau dari garis pantai (*coastline*), maka suatu wilayah pesisir memiliki dua macam batas (*boundaries*), yaitu batas yang sejajar garis pantai (*longshore*) dan batas yang tegak lurus terhadap garis pantai (*cross-shore*)<sup>14</sup>.

Untuk keperluan pengelolaan, penetapan batas-batas wilayah pesisir yang sejajar dengan garis pantai relatif mudah. Akan tetapi, penetapan batas-batas suatu wilayah pesisir yang tegak lurus terhadap garis pantai, sejauh ini belum ada kesepakatan. Dengan kata lain, batas wilayah pesisir berbeda dari suatu negara ke negara lainnya. Hal ini dapat dimengerti karena setiap negara memiliki karakteristik lingkungan, sumber daya, dan

---

<sup>13</sup> Aris Subagiyo, dkk, *Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil*. Universitas Brawijaya, Malang, 2017, hal. 2.

<sup>14</sup><sup>14</sup> *Ibid*, hal. 3

sistem pemerintahan tersendiri (khas) <sup>15</sup>.

### **3. Pengaturan dan Pemanfaatan Wilayah Pesisir**

Pengaturan dan pemanfaatan wilayah pesisir tidak terlepas dari Undnag-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau UUPA. Pengaturan mengenai pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia diatur dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Lahirnya Undang-undang ini diharapkan menjadi payung hukum bagi semua *stakeholder* yang memanfaatkan kawasan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil agar terhindar dari konflik pemanfaatan yang berkepanjangan.

Menurut Undang-Undang Pesisir, pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi kegiatan perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian terhadap interaksi manusia dalam memanfaatkan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta proses alamiah secara berkelanjutan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Ali Kabul Mahi, *Pengembangan Wilayah Teori dan Aplikasi*. Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT), Jakarta, 2016, hal. 213.

<sup>16</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di Indonesia*, Jurnal Perspektif Hukum Volume 15 Nomor 1, Mei 2015, hal. 34.

Ada tiga isu utama yang dihadapi dalam pengelolaan wilayah pesisir<sup>17</sup>. *Pertama* isu degradasi biofisik lingkungan pesisir (karang, stok ikan, erosi pantai, pencemaran, sedimentasi dan siltasi. Dan *kedua*, isu konflik pemanfaatan dan kewenangan di wilayah pesisir sehingga mengurangi efektivitas pengelolaan pesisir secara lestari, serta isu *ketiga* adalah ketidakpastian hukum sering terjadi karena adanya ambiguitas pemilikan dan penguasaan sumberdaya pesisir.

Dalam mengelola sumberdaya pesisir laut dan pulau-pulau kecil yang pembangunannya semakin pesat sering kali muncul konflik antara berbagai pihak yang berkepentingan. Berdasarkan hasil penelusuran, terdapat dua puluh satu (21) Undang-Undang dan enam (6) ketentuan internasional, baik yang telah diratifikasi maupun hanya sebagai landasan(*soft law*). Adanya peraturan perundang-undangan tersebut memberi mandat kepada empat belas (14) sektor pembangunan dalam mengatur pemanfaatan sumberdaya pesisir laut dan pulau-pulau kecil, baik secara langsung maupun tidak langsung. Keempat belas sector tersebut yaitu meliputi pertanahan, pertambangan, perindustrian, perhubungan, perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, konservasi,

---

<sup>17</sup> Ernan Rustiadi, *Potensi dan Permasalahan Kawasan Pesisir Berbasis Sumberdaya Perikanan dan Kelautan*, makalah yang disampaikan pada Pelatihan dan Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu, kerjasama Departemen Kelautan dan Perikanan dengan Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Bogor, 2014, hal. 12.

tata ruang, pekerjaan umum, pertahanan, keuangan dan pemerintahan daerah<sup>18</sup>.

Tujuan mengelola pesisir adalah untuk melindungi, memanfaatkan sumber daya pesisir dengan peran serta masyarakat, lembaga, serta pemerintah dalam upaya meningkatkan nilai ekonomi, budaya dan sosial dalam pemanfaatan sumber daya. Perencanaan dan penataan ruang wilayah pesisir di Indonesia telah ditentukan sedemikian rupa melalui berbagai produk dokumen yang ditetapkan. Kebijakan-kebijakan pada produk ketentuan pengelolaan pesisir tersebut bertujuan untuk mengontrol dan mengendalikan kegiatan pemanfaatan sumber daya pesisir. Arahannya lebih diatur dalam RZWP-3K dengan ketentuan di dalamnya mengatur pengalokasian ruang dalam kawasan pemanfaatan strategis nasional maupun provinsi, keterkaitan antara ekosistem darat dan laut, penetapan pola ruang laut, dan prioritas konservasi maupun wisata. Selain itu juga tentang persyaratan wilayah konservasi, rehabilitasi, maupun reklamasi<sup>19</sup>.

Pemanfaatan wilayah pesisir setidaknya memperhatikan lima aspek, yaitu: (1) aspek ekonomi, (2) aspek sosial, budaya dan politik, (3) aspek biogeofisik, (4) aspek kelembagaan dan (5) aspek lokasi dan lingkungan. Aspek-aspek tersebut harus menjadi acuan dalam pengelolaan wilayah pesisir. Pemanfaatan wilayah pesisir dapat diartikan sebagai proses tata

---

<sup>18</sup> Lucky Adrianto, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Kementerian Hukum dan HAM RI, 2015, hal. 27.

<sup>19</sup> Aris Subagiyo, dkk, *Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2017, hal. 18

kelola, termasuk kerangka hukum dan kelembagaan yang diperlukan untuk memastikan bahwa rencana pengelolaan pesisir terintegrasi dengan lingkungan (termasuk sosial dan ekonomi) dan disusun dengan partisipasi masyarakat, sebagai pihak yang terkena dampak. Elemen kunci untuk mencapai tujuan pengelolaan pesisir adalah tersedianya kerangka hukum, tersedianya lembaga yang mengatur, dan adanya partisipasi pihak yang akan dilibatkan dalam pengelolaan<sup>20</sup>.

## **B. Sempadan Pantai**

Istilah pantai dan pesisir seringkali tidak didefinisikan dengan jelas dan pasti. Tanah yang berada antara garis air surut terendah dan garis air pasang tertinggi adalah sempadan pantai. Termasuk didalamnya bagian-bagian daratan mulai dari garis air pasang tertinggi sampai jarak tertentu ke arah daratan<sup>21</sup>.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa daratan sepanjang tepian pantai, yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai, minimal 100 (seratus) meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat merupakan sempadan pantai. Fungsi kawasan sempadan pantai adalah untuk mencegah terjadinya abrasi pantai dan melindungi pantai dari kegiatan yang dapat merusak/mengganggu fungsi dan kelestarian kawasan pantai<sup>22</sup>.

Penentuan lebar garis sempadan pantai berdasarkan garis pantai yang ada. Sebelum dilakukan penentuan garis sempadan pantai, terlebih

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hal 22.

<sup>21</sup> Lihat Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2016

<sup>22</sup> *Ibid*

dahulu ditentukan garis pantainya. Garis pantai dijadikan acuan penarikan batas kawasan sempadan pantai. Menurut *IHO hydrographic Dictionary* (1970), garis pantai adalah garis pertemuan antara pantai dan air (lautan). Meskipun secara periodik permukaan laut selalu mengalami perubahan, suatu permukaan laut tertentu yang tetap dan dapat ditentukan harus dipilih untuk menjelaskan posisi garis pantai <sup>23</sup>.

Perhitungan sempadan pantai harus dilakukan pemerintah daerah paling lama lima (5) tahun sejak diundangkannya Perpres No. 51 Tahun 2016. Perhitungan hendaknya dilakukan dengan memperhatikan karakteristik topografi, biofisik, hidro-oseanografi pesisir, kebutuhan ekonomi dan budaya serta perlindungan terhadap gempa dan/atau tsunami; perlindungan pantai dari erosi atau abrasi; perlindungan sumber daya buatan di pesisir dari badai, banjir, dan bencana alam lainnya; perlindungan terhadap ekosistem pesisir, seperti lahan basah, mangrove, terumbu karang, padang lamun, gumuk pasir, estuaria, dan delta; pengaturan akses publik; dan pengaturan untuk saluran air dan limbah<sup>24</sup>.

Pelaksanaan pemanfaatan sempadan pantai tidak boleh dilakukan begitu saja. Pemanfaatannya harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang atau pejabat yang ditunjuk. Pejabat yang berwenang dapat menetapkan suatu ruas di daerah sempadan pantai untuk membangun jalan inspeksi atau bangunan yang diperlukan, dengan

---

<sup>23</sup> Patlis Jason M. Dkk, *Menuju Harmonisasi Sistem Hukum Sebagai Pilar Pengelolaan Wilayah Pesisir Indonesia*, Bappenas, Jakarta, 2005, hal. 6.

<sup>24</sup> Lihat Pasal 6 ayat (2) Perpres No. 51 Tahun 2016.

ketentuan lahan milik perorangan yang diperlukan diselesaikan melalui pembebasan tanah.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, Presiden Joko Widodo pada tanggal 14 Juni 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai. Menurut Perpres ini, Pemerintah Daerah Provinsi yang memiliki sempadan pantai wajib menetapkan arahan batas sempadan pantainya. Penentuan batas sempadan pantai itu harus dimuat dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi. Adapun Pemerintah Kabupaten/Kota yang mempunyai sempadan pantai, menurut Perpres ini, wajib menetapkan batas sempadan pantainya dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota. Penetapan batas sempadan pantai ini dilakukan untuk melindungi dan menjaga: a. Kelestarian fungsi ekosistem dan segenap sumber daya di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil; b. Kehidupan masyarakat di wilayah pesisir dan wilayah-wilayah kecil dari ancaman bencana alam; c. Alokasi ruang untuk akses publik melewati pantai; dan d. Alokasi ruang untuk saluran air dan limbah<sup>25</sup>.

### **C. Penataan Ruang Permukiman di Wilayah Pesisir**

---

<sup>25</sup> Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *Perpres No.51/2016: Pemerintah Provinsi Wajib Tetapkan Batas Sempadan Pantai*, 2016.

Dalam wacana keilmuan, ada perkembangan pandangan mengenai kedudukan rencana tata ruang dan implikasinya terhadap perkembangan pembangunan yang dilaksanakan. Perkembangan pandangan tentang kedudukan tata ruang tersebut bergerak dalam dua aspek. *Pertama*, pada awalnya, suatu rencana tata ruang diletakkan sebagai tujuan. Proses penyusunan tata ruang dimaksudkan sebagai serangkaian kegiatan yang dilaksanakan untuk menghasilkan suatu output berupa rencana peruntukan ruang atas tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan beserta peta-peta baik yang bersifat umum maupun rinciannya. *Kedua*, dalam perkembangannya, terdapat pemikiran yang mengoreksi pandangan yang menempatkan rencana tata ruang sebagai tujuan. Pandangan koreksi ini bermaksud menempatkan rencana tata ruang hanya sebagai instrumen bagi upaya mewujudkan tujuan pembangunan<sup>26</sup>.

Berkaitan dengan penataan ruang, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengatur tentang perencanaan penataan ruang. Ketentuan penyusunan penataan ruang mulai dari muatan rencana, aspek pelaksanaan, aspek pendetailan, partisipasi masyarakat dan poin-poin penting lainnya terkait pengaturan pembangunan dan penataan ruang.

Membahas kerangka pengelolaan wilayah pantai di Indonesia adalah hal yang menarik. Sesuai cakupan wilayah pesisir yang terdiri dari wilayah darat, laut dan perairan laut, maka dasar hukum yang digunakan adalah 3

---

<sup>26</sup> Horasman Sitanggang, dalam Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Setara Press, Malang, 2018, hal. 214.

(tiga) peraturan perundang-undangan yaitu: Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil *juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 sebagai penyempurnaan; serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Definisi ruang dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, laut dan udara. Termasuk ruang di dalam bumi, sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, memelihara kelangsungan hidup, dan melakukan kegiatan.

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (3) menjelaskan bahwa penataan ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah kedaulatan nasional dan wilayah yuridiksi meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara. Termasuk ruang di dalam bumi, sebagai satu kesatuan wilayah. Perihal penataan ruang provinsi dan kabupaten/kota ditegaskan pada Pasal 6 ayat (4). Penataan ruang yang dimaksudkan meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengelolaan ruang laut dan ruang udara berdasarkan penegasan Pasal 6 Ayat (5) diatur dengan undang-undang tersendiri.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Waryanta, *Integrasi Penataan Pertanahan Dalam Kerangka Penataan Wilayah Pesisir dan Lahan Atas Terpadu*, Jurnal Bhumi Volume 2, 2016, hal. 21.

Pemanfaatan dan penataan ruang di wilayah daratan- pesisir dan perairan laut harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh dengan tidak memisahkan secara jauh antara rencana tata ruang wilayah dengan perencanaan ruang laut.

Faktanya, dalam menyusun perencanaan wilayah pesisir dan lahan atas terpadu telah mengesampingkan bagian dari sistem pertanahan baik itu dari sisi pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah. Jika dilihat dari apa yang menjadi pertimbangan dalam penyusunan perencanaan dan penataan pesisir. Sama halnya dengan kepemilikan dan penguasaan tanah baik oleh masyarakat, badan hukum, instansi pemerintah tidak menjadi pertimbangan dalam menyusun perencanaan tersebut. Padahal dengan menampik persoalan pemanfaatan tanah, penguasaan tanah, penggunaan tanah, dan kepemilikan tanah akan berdampak secara kontraproduktif bagi pembangunan itu sendiri. Adapun dampak yang akan timbul antara lain: alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan peruntukan dan penggunaan tanah; kerusakan lingkungan dan ekologi; konflik dan sengketa pertanahan; konflik sosial akibat konflik kepentingan penguasaan tanah hingga penguasaan dan kepemilikan tanah secara illegal. Maka dari itu, hal yang sangat penting untuk mengintegrasikan kebijakan pemanfaatan dan penataan pertanahan dalam menyusun perencanaan kawasan pantai dan lahan atas terpadu<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hal.23

## **D. Landasan Teori**

### **1. Teori Perlindungan Hukum**

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan instrumen perlindungan diarahkan pada suatu tujuan menciptakan suasana hubungan hukum antar subjek hukum secara harmonis, seimbang, damai dan adil<sup>29</sup>.

Lili Rasjidi dan I.B Wya Putra berpendapat bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga predektif dan antipatif. Hukum harus mempertimbangkan kepentingan-kepentingan secara cermat dan menciptakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan itu. Menurut Van Dijk dalam Peter Mahmud Marzuki bahwa hukum harus berfungsi dalam mencapai tujuan damai sejahtera, tujuan untuk mencapai damai sejahtera itu dapat terwujud apabila hukum sebanyak mungkin memberikan pengaturan yang adil.<sup>30</sup>

Suatu perlindungan dapat dikatakan sebagai perlindungan hukum apabila memenuhi unsur : adanya pengayoman dari pemerintah terhadap warganya, jaminan kepastian hukum, berkaitan dengan hak-hak

---

<sup>29</sup> Sudikno Mertokusumo, dalam Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hal. 266.

<sup>30</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hal. 189.

warganegara, dan adanya sanksi hukuman bagi pihak yang melanggarnya.

## **2. Teori Kepastian Hukum**

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>31</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Pemberlakuan kepastian hukum harus merujuk kepada hukum yang jelas, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh situasi dan hal-hal yang sifatnya subjektif. Keadilan dan kepastian

---

<sup>31</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal. 158.

bukan hanya sekedar tuntutan moral, melainkan lebih dari itu, dimana secara faktual, mencirikan hukum<sup>32</sup>.

Ada dua pengertian yang terkandung dalam kepastian hukum. *Pertama*, terdapat aturan yang sifatnya umum untuk membuat individu mengetahui bahwa terdapat hal yang boleh atau tidak boleh dilakukan. *Kedua*, keamanan hukum bagi setiap individu dari tindakan sewenang-wenang pemerintah karena dengan adanya aturan tersebut, individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dilakukan atau dibebankan oleh negara kepada individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah diputus.<sup>33</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>34</sup>

Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengatur berbagai kepentingan dalam bermasyarakat. Karena dalam tatanan kehidupan terdapat lintas kepentingan yang mana terdapat perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara melakukan pembatasan berbagai kepentingan pihak lain. Untuk mengatur hak dan

---

<sup>32</sup> Cst.Kansil, Cristine, S.T Kansil, Engelian R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, hal. 385.

<sup>33</sup> *Ibid*, hal.158.

<sup>34</sup> *Ibid*, hal. 69.

kewajiban hukum manusia dibutuhkan kepentingan hukum yang perlu dilindungi dan diatur. Tahapan perlindungan hukum melihat bahwa perlindungan hukum lahir dari ketentuan hukum dengan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur dan menata hubungan perilaku antara anggota masyarakat dengan perseorangan dan dengan pemerintah yang merupakan wakil sehingga dianggap mewakili kepentingan masyarakat<sup>35</sup>.

### **3. Teori Keadilan**

Keadilan berasal dari kata adil. Adil adalah tidak memihak, tidak sewenang-wenang. Adil mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah konsep yang relative. Adil bukan berarti setiap orang sama. Karena adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya.

Keadilan adalah tujuan hukum yang paling dicari dan paling utama dalam setiap sistem di dunia. Setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk bertujuan untuk mencapai suatu keadilan. John Rawls menekankan pentingnya melihat keadilan sebagai kebijakan utama yang harus dipegang teguh dan sekaligus menjadi semangat dasar bagi berbagai lembaga sosial dasar suatu masyarakat. Mempelakukan keadilan sebagai kebijakan utama, berarti memberikan kesempatan

---

<sup>35</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal 53.

secara adil dan sama bagi setiap orang untuk mengembangkan serta menikmati harga diri dan martabatnya sebagai manusia<sup>36</sup>.

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, menyatakan bahwa keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran<sup>37</sup>.

Pembahasan mengenai keadilan juga dielaborasi oleh John Rawls yang mengemukakan suatu prinsip-prinsip keadilan yang bersifat *fait accompli*, jika diterapkan pada struktur masyarakat, harus mengerjakan dua hal<sup>38</sup>:

- 1) Memberi penilaian konkrit tentang adil tidaknya institusi-institusi dan praktik-praktik institusional.
- 2) Membimbing kita dalam mengembangkan kebijakan dan hukum untuk mengoreksi ketidakadilan dalam struktur dasar masyarakat tertentu.

Pada literatur lain, keadilan sering juga diartikan sebagai suatu sikap dan karakter. Sikap dan karakter yang membuat orang melakukan perbuatan dan berharap atas keadilan adalah keadilan, sedangkan sikap

---

<sup>36</sup> Sukarno Aburaera, *Filsafat Hukum Teori dan Praktik*, Kencana, Jakarta, 2013, hal. 196.

<sup>37</sup> Rahman Syamsuddin, *Keadilan Bermartabat Pada Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2018, hal. 47

<sup>38</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hal. 163

dan karakter yang membuat orang bertindak dan berharap ketidakadilan adalah ketidakadilan. Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum.

Tuntutan untuk mewujudkan keadilan sosial dan ketidakadilan sosial, sebagaimana pada pandangan teori Charles Sampford dengan teori *melee*<sup>39</sup>, yang mendukung teori Donald Black bahwa kondisi sosial dan lingkungan dapat mempengaruhi perilaku hakim dalam memutus perkara berakibat pada tercapainya keadilan atau tidak tercapai.

*Pertama*, Faktor Stratifikasi atau status sosial. Status sosial yang lebih tinggi akan menyebabkan terjadinya diskriminasi atau perlakuan tidak adil. Faktor status sosial akan memberikan perlakuan berbeda bagi orang yang strata lebih tinggi dibanding orang yang strata yang lebih rendah status sosialnya.

*Kedua*, Morfologi. Morfologi adalah kedekatan dan kejauhan hubungan antara seseorang dengan orang lain.

*Ketiga*, *Cultur* atau budaya merupakan suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana kultur hukum digunakan, dihindari, dan disalahgunakan.

*Keempat*, Organisasi atau perkumpulan. Bahwa orang yang terikat dalam suatu organisasi sosial maupun organisasi politik seringkali mengabaikan norma hukum yang ada.

---

<sup>39</sup> Donald Black, *The Behavior of Law*, (New York USA Academic Press, Inc), dalam Rahman Syamsuddin, *Keadilan Bermartabat Pada Upaya Hukum Luar Biasa Peninjauan Kembali Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2018, hal. 55.

*Kelima*, Pengendalian Sosial dimana hukum harus menjadi pengontrol dalam perilaku manusia.

#### **4. Teori Kewenangan**

Kewenangan atau wewenang dalam istilah Belanda disebut "*bevoegdheid*" yang berarti wewenang atau berkuasa. Kata wewenang atau kewenangan diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain<sup>40</sup>.

Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan. Kewajiban adalah keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan. Kewenangan sebagai konsep hukum terdiri dari tiga unsur yaitu<sup>41</sup> :

- 1) Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
- 2) Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintahan yang harus dapat ditunjuk dasar hukumnya;
- 3) Konformitas hukum, artinya standar wewenang baik standar umum untuk semua jenis kewenangan dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu.

---

<sup>40</sup> Kamal Hidjaz, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2010, hal. 35.

<sup>41</sup> Nandang Alamsah dkk, *Teori & Praktek Kewenangan Pemerintahan*, Unpad Press, Bandung, 2017, hal. 13.

Secara teoritik kewenangan ini menurut Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum<sup>42</sup>.

### **E. Reforma Agraria**

UUD Negara Republik Indonesia 1945 telah menjadi dasar bagi pengaturan hubungan-hubungan keagrarian sehingga dapat disebut sebagai konstitusi agraria. Konsepsi penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam lainnya serta pengaturan mengenai jaminan hak milik individu dan hak komunal masyarakat adat di dalam konstitusi

---

<sup>42</sup> Rahmat Datau, *Aspek Hukum Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, *Gorontalo Law Review* Volume 2 Nomor 2, 2019, hal. 85.

menunjukkan bahwa konstitusi Indonesia telah memadai sebagai konstitusi agraria<sup>43</sup>.

Agenda pembaruan agrarian atau lebih dikenal dengan istilah reforma agraria telah terdengar dengungnya sejak awal kemerdekaan. Setelah merdeka, maka pada September 1960 diundangkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Amanat UUPA adalah menata ulang komponen agrarian yang tidak bersesuaian dan timpang menjadi solusi menyelesaikan konflik agraria, menyejahterakan rakyat setelah Reforma Agraria dijalankan, dan lebih berkeadilan.

Pemerintahan Joko Widodo membuat agenda reforma agraria melalui skema redistribusi tanah dan legalisasi tanah dengan menggunakan tanah seluas 4,5 hektar yang dijadikan sebagai objek reforma agraria. Pada praktiknya, pemerintah lebih mengedepankan sertifikat tanah untuk masyarakat melalui program legalisasi tanah, dibandingkan program reforma agrarian lainnya. Sebagian masyarakat menuai kritik dari program tersebut. Dewi Sartika yang merupakan Sekjen Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menyebutkan bahwa pelaksanaan Reforma Agraria bukan hanya sekedar dengan membagikan sertifikat tanah. Reforma agrarian tidak cukup dengan itu saja, melainkan harus dilaksanakan secara utuh melalui penataan ulang struktur agraria dengan

---

<sup>43</sup> Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2014, hal. 408.

terlebih dahulu melakukan pendataan pertanahan dan pengaturan ulang penggunaan tanah<sup>44</sup>.

Ada dua hal penting yang harus menjadi bahan pertimbangan dalam menempatkan ketentuan perihal reforma agrarian di dalam konstitusi. *Pertama*, konstitusi adalah dokumen hukum tertinggi berdasarkan hierarki perundang-undangan pada suatu negara, Konstitusi menjadi pondasi dalam membangun sistem hukum suatu negara. *Kedua*, ketentuan konstitusi yang abstrak akan memudahkannya untuk ditafsirkan secara beragam dalam pelaksanaannya. Hal ini telah dialami dalam hal perwujudan dari keberadaan Pasal 33 UUD 1945 dimana pelaksanaannya diterjemahkan secara beragam oleh berbagai rezim pemerintahan yang pernah berkuasa di Indonesia<sup>45</sup>.

Penerapan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 lebih lanjut dijabarkan dalam UUPA. Setelah reformasi Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) mengeluarkan ketetapan tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor IX/MPR/2001. Ketetapan MPR inilah menjadi acuan dan metode bagi pemerintah untuk melaksanakan Reforma Agraria. Reforma Agraria adalah proses restrukturisasi atau penataan ulang susunan kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, khususnya tanah. Pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/ MPR/2001 menyebutkan bahwa “Pembaruan agraria mencakup suatu

---

<sup>44</sup> *Reforma Agraria Tidak Cukup Dengan Membagi Sertifikat Tanah Saja*, <https://nasional.kontan.co.id/>, diakses 14 Januari 2022.

<sup>45</sup> *Ibid*, hal. 411.

proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia". Dalam TAP MPR RI, reforma agrarian bertujuan untuk memperbaiki akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi, terutama tanah, mengurangi kemiskinan, mengurangi sengketa dan konflik pertanahan dan keagrariaan, dan menata ulang ketimpangan yang terjadi pada penguasaan pemilikan, pemanfaatan tanah, penggunaan dan sumber-sumber agraria.

Konsep redistribusi tanah dalam reformasi agraria di Indonesia berfokus pada pembagian tanah yang dikuasai negara, tanah *absentee*, tanah dengan kelebihan luas maksimum, dan tanah negara lainnya yang telah ditetapkan menjadi tanah objek Reforma Agraria kepada petani penggarap dan petani lahan sempit. Ada tiga (3) hal utama dalam reforma agrarian antara lain: penataan akses, penataan aset, dan penyelesaian sengketa tanah. Hal ini selaras dengan Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2015-2019 yang meliputi: penataan penguasaan dan pemilikan tanah objek Reforma Agraria (TORA), penguatan kerangka regulasi dan penyelesaian konflik agraria; kepastian hukum dan legalisasi hak atas TORA; dan pemberdayaan masyarakat pemanfaatan TORA. Dibentuklah Perpres Reforma sebagai wujud komitmen pemerintah yang telah dijanjikan melalui Nawacita sejak 2014,. Menurut Usep Setiawan,

Anggota Majelis Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria, Perpres ini menjadi rujukan bagi pemerintah dalam melakukan redistribusi tanah, legalisasi tanah, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat<sup>46</sup>.

Pendefinisian reforma agraria dalam Perpres Reforma Agraria mendefinisikan Reforma Agraria sebagai penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan penataan akses untuk kemakmuran rakyat. Penataan aset dilakukan melalui redistribusi tanah pertanian dan non-pertanian, sedangkan legalisasi aset dilakukan melalui sertifikasi tanah.

Reforma Agraria melalui penataan akses dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat berupa pemberian akses permodalan atau bantuan lain guna meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah. Dari pengaturan Perpres, terlihat penyelesaian konflik tidak menjadi prioritas utama dalam Reforma Agraria. Perpres Reforma Agraria mengatur secara khusus penyelesaian pertanahan dalam Bab IV tentang Penanganan Sengketa dan Konflik Agraria dengan membentuk Gugus Tugas Reforma Agraria secara berjenjang. Berbeda dengan penataan aset yang sebagian sudah dilaksanakan oleh pemerintah melalui sertifikasi tanah, penyelesaian sengketa dan konflik agraria sebagai akar permasalahan dari problematika agraria nasional kurang mendapat ruang pengaturan dalam Perpres Reforma Agraria. Namun,

---

<sup>46</sup> Usep Setiawan, “*Kejutan Manis di Hari Tani*”, Kompas, 1 Oktober 2018, Hal. 6.

ketentuan ini hanya mengatur pihak-pihak yang dilibatkan dalam penyelesaian sengketa atau konflik dan selanjutnya mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Menteri. Artinya, regulasi penanganan sengketa dan konflik agraria masih harus menunggu dibentuknya Peraturan Menteri. Banyaknya jumlah sengketa konflik agraria dan kompleksitas permasalahan dalam sengketa dan konflik yang terjadi saat ini membutuhkan perhatian serius dari pemerintah untuk segera mengatasinya. Selain kelembagaan penanganan sengketa agraria juga perlu didukung dengan regulasi yang kuat agar dalam implementasinya tidak menimbulkan benturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya serta penanganan sengketa yang dihasilkan memiliki kepastian hukum bagi setiap pihak yang terlibat di dalamnya. Dengan demikian dasar hukum yang kuat juga menjadi hal penting dalam penanganan sengketa. Dalam hal ini yang perlu dipertimbangkan adalah materi muatan dan kekuatan mengikat dari Peraturan Pemerintah ini yaitu dalam mengatur penanganan sengketa dan konflik<sup>47</sup>.

Istilah Pembaruan Agraria dan *landreform* sebagaimana diutarakan kerap kali digunakan secara bergantian. Namun demikian, seharusnya disepakati bahwa *landreform* sebagai penggunaan, restrukturisasi kepemilikan, dan pemanfaatan tanah merupakan salah satu program dari Pembaruan Agraria. Sehingga reforma agraria memiliki jangkauan lebih luas lagi dari *landreform*. Maka dari itu Pembaruan Agraria didefinisikan

---

<sup>47</sup> Sulasi Rongiyati, *Reforma Agraria Melalui Perpres Nomor 86 Tahun 2018*, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2018, hal.5.

sebagai berikut: (1) berkenaan dengan restrukturisasi kepemilikan, penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria) oleh masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan (2) suatu proses yang berkesinambungan; (3) dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria), serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Kemiskinan dan terabaikannya hak-hak masyarakat, termasuk masyarakat adat, karena adanya ketidakadilan dalam akses memperoleh dan memanfaatkan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya mengarahkan Pembaruan Agraria pada dua hal pokok, yakni keadilan dan pemberdayaan masyarakat. Pembaruan Agraria diperlukan sebagai suatu agenda politik selama bagian terbesar penduduk tinggal di pedesaan dan pendapatannya tergantung pada kegiatan yang terkait dengan pertanian. Ketika ketimpangan dalam struktur kepemilikan dan penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya masih terjadi, dan diperlukan upaya untuk merestrukturisasi hubungan yang tidak adil antara manusia dengan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya, maka diperlukan Pembaruan Agraria. Kata kunci Pembaruan Agraria, adalah keadilan dalam upaya menyejahterakan masyarakat, khususnya masyarakat petani, nelayan dan masyarakat adat. Dengan kata lain, Pembaruan Agraria merupakan upaya untuk memberdayakan

masyarakat, yang operasionalisasinya dapat dijumpai dalam beberapa prinsip<sup>48</sup>.

Prinsip-prinsip dasar Pembaruan Agraria tersebut adalah sebagai berikut<sup>49</sup>:

- a. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria/sumber daya alam (keadilan gender, keadilan dalam satu generasi dan antargenerasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria/sumber daya alam yang menjadi ruang hidupnya).
- b. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, karena hak atas sumber-sumber agraria/ sumber daya alam merupakan hak ekonomi setiap orang.
- c. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme).
- d. Fungsi sosial dan ekologi tanah dan sumber-sumber agraria/sumber daya alam lainnya; bahwa hak yang dipunyai seseorang menimbulkan kewajiban sosial bagi yang bersangkutan karena haknya dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas.
- e. Penyelesaian konflik pertanahan.
- f. Pembagian tanggung jawab kepada daerah berkenaan dengan alokasi dan manajemen sumber-sumber agraria/sumber daya alam.
- g. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan.

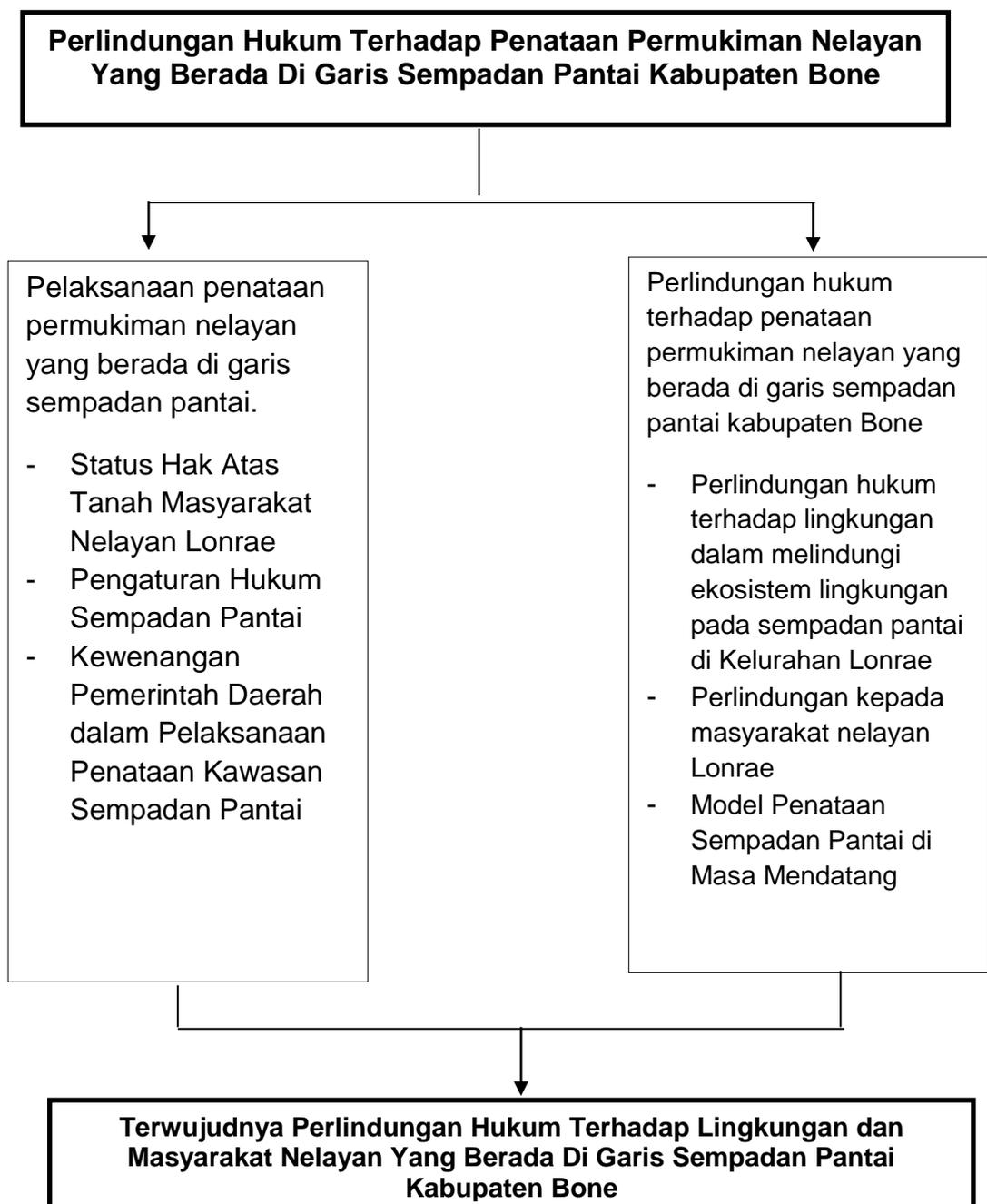
---

<sup>48</sup> Henry Sinaga, *Disharmonisasi Undang-Undang Pokok Agraria dengan Undang-Undang Sektoral Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia*, Disertasi Bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2017, hal.370.

<sup>49</sup> *Ibid*, hal. 371.

- h. Landreform/restrukturisasi dalam pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria/sumber daya alam.
- i. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria.
- j. Pembiayaan program-program pembaruan agraria.

#### F. Kerangka Pikir



## **G. Definisi Operasional**

1. Pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut.
2. Sempadan Pantai adalah daratan sepanjang tepian pantai, yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai, minimal 100 m (seratus meter) dari titik pasang tertinggi ke arah darat.
3. Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.
4. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan. Satuan lingkungan permukiman adalah kawasan perumahan dalam berbagai bentuk dan ukuran dengan penataan tanah dan ruang, prasarana dan sarana lingkungan yang terstruktur.
5. Hak atas tanah yang dimaksud adalah penguasaan tanah secara turun–temurun dan oleh masyarakat nelayan Lonrae.