

TESIS

**STATUS HUKUM TANAH HASIL REKLAMASI UNTUK KAWASAN
PERMUKIMAN MASYARAKAT DI PULAU BUNGIN
NUSA TENGGARA BARAT**

Disusun dan diajukan oleh

**SAMIR
B022171057**



**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2021**

TESIS

STATUS HUKUM TANAH HASIL REKLAMASI UNTUK KAWASAN
PERMUKIMAN MASYARAKAT DI PULAU BUNGIN
NUSA TENGGARA BARAT

Disusun dan diajukan oleh

SAMIR
B022171057

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 12 Januari 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Dr. Kahar Laha, S.H., M.Hum.
NIP. 19661231 199002 1 001

Pembimbing Pendamping,

Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641231 199002 2 001

Ketua Program Studi,

Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641231 199002 2 001

Dekan Fakultas Hukum,



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

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini;

Nama: : Samir
NIM : B022171057
Program Studi : Magister Kenotariatan
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa Tesis dengan judul STATUS HUKUM TANAH HASIL REKLAMASI UNTUK KAWASAN PERMUKIMAN MASYARAKAT DI PULAU BUNGIN NUSA TENGGARA BARAT adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 13 Januari 2021

Yang Menyatakan


6000
RUPIAH
SAMIR

KATA PENGANTAR

“Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh”

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena dengan berkah dan limpahan rahmat serta hidayahNya, sehingga tesis yang Berjudul “Status Hukum Tanah Hasil Reklamasi Untuk Kawasan Permukiman Masyarakat Di Pulau Bungin Nusa Tenggara Barat”. Penulisan tesis ini sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian studi Program Magister kenotariatan, Pascasarjana Universitas Hasanuddin. Dalam prose penyelesaian tesis ini, dimulai dari tahap penyusunan proposal dan pengolahan data hasil penelitian tentunya penulis banyak kendala. Namun, berkat bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak yang turut berperan sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan.

Olehnya itu, Penulis mengucapkan terima kasih serta penghargaan setinggi-tingginya Kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu. M.A., selaku Rektor, Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP. Selaku Wakil Rektor I, Bapak Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D , selaku Wakil Rektor II, Bapak Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes , selaku Wakil Rektor III, dan Bapak Prof. Dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D , selaku Wakil Rektor IV. Universitas Hasanuddin.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum, selaku Dekan, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. Wakil Dekan I, Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. Wakil Dekan II, Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Dr. Dr. Kahar Lahae, S.H. , M. H, selaku Pembimbing Utama dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur. S.H., M.H., selaku Pembimbing Pendamping, yang telah meluangkan waktunya dengan penuh perhatian dan kesabaran meluangkan waktunya, memberika sumbangsih ilmu, dorongan, bimbingan, saran, serta arahan yang sangat bermanfaat dan membantu penulis selama penulisan tesis ini.
5. Prof.Dr. Farida Patittingi S.H., M. Hum, Dr. Sudirman Saad S.H., M.H., Dr. Muhammad Ilham Arisaputra S.H., M.Kn. selaku Penguji yang telah memberikan saran dalam Penyusunan Tesis ini.
6. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang dengan tulus, ikhlas dan sabar memberikan ilmu pengetahuan serta pengalaman yang dimilikinya selama perkuliahan berlangsung, sehingga banyak manfaat yang diperoleh penulis.
7. Seluruh staf dan karyawan akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Teman-teman Mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2017 (Autentik), terima kasih atas kebersamaan dan persaudaraannya selama ini.
9. Semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.
10. Semua Keluarga yang telah membantu dan memberikan semangat kepada Penulis, khusus kedua orang Tua Penulis, Ayahhanda

H.Hamza dan ibunda Hj. Nurnina yang selalu memanjatkan doa tulus kepada Penulis. Kedua Adik saya Risal Jibrani dan Hsasnur Maslan serta terima kasih kepada Sammank yang selalu memberikan bantuannya.

Tidak ada yang sempurna selian Allah SWT, demikian pula dengan penyajian penulisan tesis ini yang masih banyak kekurangan di dalamnya. Namun Penulis berharap bahwa apa yang disajikan dalam tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Sekian dan terima kasih.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 22 Desember 2020

SAMIR

ABSTRAK

SAMIR. *Status Hukum Tanah Hasil Reklamasi Untuk Kawasan Permukiman Masyarakat di Pulau Bungin Nusa Tenggara Barat* (dibimbing oleh Kahar Lahae dan Sri Susyanti Nur).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan pemerintah dalam pemberian izin reklamasi untuk kawasan permukiman masyarakat di Pulau Bungin dan status hukum hak atas tanah hasil reklamasi untuk kawasan permukiman masyarakat di Pulau Bungin.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian dilakukan di Desa Pulau Bungin, Kecamatan Alas, Kabupaten Sumbawa, Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum ada Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, Pemerintah Kabupaten Sumbawa dan Pemerintahan Desa Pulau Bungin, mengenai izin lokasi perairan untuk reklamasi dan izin pelaksanaan reklamasi Wilayah Pesisir Permukiman Masyarakat Bajo. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2009–2029 dan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumbawa Tahun 2011 – 2031 juga tidak mengatur mengenai peruntukan tata ruang wilayah Desa Pulau Bungin sebagai Kawasan Permukiman Bajo. Dengan demikian, Segala ketentuan Reklamasi di Pulau Bungin mengacu pada Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Perencanaan Pelaksanaan Reklamasi diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 Tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Penguasaan Wilayah Pesisir Pulau Bungin oleh Masyarakat Bajo dimulai Sejak tahun 1812, Keterbatasan darataran dan adanya syarat adat yang berlaku ketika laki-laki bungin ingin menikah maka harus menyediakan lahan permukiman untuk calon istri. Hal ini yang menyebabkan masyarakat menimbun laut dengan cara menumpuk batu karang mati untuk mendapatkan lahan permukiman. Kegiatan menimbun laut dilaksanakan secara turun temurun hingga saat ini, dengan tetap menjaga kelestarian laut. Tanah hasil reklamasi untuk Permukiman, belum pernah dimohonkan untuk Pendaftaran Tanah Kepada Badan Pertanahan Nasional Provinsi Nusa Tenggara Barat untuk memperoleh Status Kepastian Hak Atas Tanah. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah yang menyatakan bahwa tanah yang berasal dari tanah timbul atau tanah reklamasi di wilayah perairan pantai dikuasai langsung oleh Negara maka status tanah hasil reklamasi permukiman masyarakat bajo merupakan tanah Negara.

Kata kunci: Reklamasi, Pesisir, Masyarakat Bajo

ABSTRACT

SAMIR. *Legal Status of Reclamation Land for Community Settlement Areas in Bungin Island, West Nusa Tenggara* (supervised by Kahar Lahae and Sri Susyanti Nur).

This study aimed to determine the government policy in granting reclamation permits for community settlement areas in Bungin Island and the legal status of land rights resulting from reclamation for community settlement areas in Bungin Island.

This research was normative-empirical legal research. The research was conducted in Bungin Island Village, Alas District, Sumbawa Regency, West Nusa Tenggara Province.

The results showed that there were no regulations issued by the Provincial Government of West Nusa Tenggara, Sumbawa Regency Government, and Bungin Island Village Government regarding the waters location permit for reclamation and the implementation permit for the reclamation of Coastal Area of the Bajo Community Settlement. West Nusa Tenggara Provincial Regulation Number 3 of 2010 concerning West Nusa Tenggara Province Spatial Planning 2009-2029 and Sumbawa Regency Regional Regulation Number 10 of 2012 concerning Sumbawa Regency Spatial Planning 2011-2031 also do not regulate the spatial designation of Bungin Island Village as a Bajo Settlement Area. Thus, all provisions of the Reclamation in Bungin Island refer to the provisions of Law Number 1 of 2014 concerning Amendments to Law Number 27 of 2007 concerning Management of Coastal Areas and Small Islands. Planning for Reclamation Implementation is regulated in Presidential Regulation Number 122 of 2012 concerning Reclamation in Coastal Areas and Small Islands.

The control of the Bungin Island Coastal Area by the Bajo people began in 1812. Sea hoarding has been carried out from generation to generation to this day while maintaining the preservation of the sea. Land reclaimed for settlement has never been requested for Land Registration with the National Land Agency of West Nusa Tenggara Province to obtain the certainty of Land Rights. Thus, based on the provisions of the Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 16 of 2004 concerning Land Use, which states that land originating from arising land or reclaimed land in coastal waters is directly controlled by the State, so the status of land reclaimed for the Bajo community settlements is State's land.

Keywords: Reclamation, Coastal, Bajo Society

DAFTAR ISI

| | |
|--------------------------|------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| LEMBAR PERSETUJUAN | ii |
| PERYATAAN KEASLIAN | iii |
| KATA PENGANTAR | iv |
| ABSTRAK. | vi |
| ABSTRACK..... | vii |
| DAFTAR ISI..... | viii |

BAB I PENDAHULUAN

| | |
|----------------------------------|----|
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 10 |
| C. Tujuan Penulisan | 10 |
| D. Kegunaan Penelitian..... | 11 |
| E. Orisinalitas Penelitian | 11 |

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

| | |
|---|----|
| A. Masyarakat | 15 |
| 1. Masyarakat Hukum Adat | 15 |
| 2. Masyarakat Adat..... | 24 |
| 3. Masyarakat Tradisonal | 25 |
| 4. Masyarakat Lokal | 26 |
| 5. Masyarakat Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil | 26 |
| 6. Masyarakat Bajo..... | 28 |
| B. Hukum Tanah | 32 |
| 1. Pengertian Tanah | 34 |

| | |
|-----------------------------------|----|
| 2. Hukum Tanah..... | 35 |
| 3. Hak Penguasaan Atas Tanah..... | 37 |
| 4. Hak Atas Tanah di Peroleh..... | 46 |
| 5. Hak Pengelolaan (HPL)..... | 56 |
| 6. Pendaftara Tanah..... | 59 |
| C. Reklamasi..... | 64 |
| 1. Pengertian Reklamasi..... | 64 |
| 2. Tujuan Reklamasi..... | 65 |
| 3. Dasar Hukum Reklamasi..... | 68 |
| D. Permukiman..... | 78 |
| 1. Definisi Permukiman..... | 78 |
| 2. Bentuk Permukiman..... | 80 |
| E. Landasan Teori | 81 |
| F. Bagan Kerangka Pikir..... | 86 |
| G. Defenisi Operasional..... | 87 |

BAB III METODE PENELITIAN

| | |
|---------------------------------|----|
| A. Tipe Penelitian..... | 89 |
| B. Lokasi Penelitian..... | 90 |
| C. Populasi Dan Sampel | 90 |
| D. Jenis dan Sumber Data | 90 |
| E. Teknik Pengumpulan Data..... | 91 |
| F. Analisis Data | 92 |

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

| | |
|---|-----------|
| A. Gambaran Umum Pulau Bungin..... | 93 |
| 1. Sejarah Terbentuknya Desa Pulau Bungin | 93 |

| | |
|--------------------------|-----|
| 2. Letak Geografis | 97 |
| 3. Penduduk | 99 |
| 4. Keadaan Iklim | 100 |
| 5. Tipologi..... | 101 |

B. Kebijakan Pemerintah dalam Pemberian Izin Reklamasi untuk Kawasan Permukiman Masyarakat di Pulau

Bungin.....102

| | |
|---|-----|
| 1. Kebijakan dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen-KP) dan Peraturan Direktorat Jenderal Kelautan dan Perikanan (Perdirjen-KP)..... | 113 |
| 2. Kebijakan Menurut Peraturan Daerah..... | 143 |
| 3. Kebijakan Menurut Pemerintah Desa..... | 157 |

C. Status Hukum Hak Atas Tanah Hasil Reklamasi untuk Kawasan Permukiman Masyarakat di Pulau Bungin.....164

BAB V PENUTUP

| | |
|---------------------|-----|
| A. Kesimpulan | 188 |
| B. Saran | 191 |

DAFTAR PUSTAKA 192

LAMPIRAN.....

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara Kepulauan, terdiri dari sekitar 17.504 pulau dengan panjang garis pantai kurang lebih 95.181 km¹. Keberadaan Pulau itu kemudian menjadikan Indonesia sebagai suatu Bangsa Kepulauan yang menyatu dalam *locus* sejarah disebut Nusantara.² Kemudian di pertegas kembali dalam Pasal 25A Undang- Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

Sebagai suatu konstruksi dalam bernegara, pulau-pulau adalah merupakan modal yang amat berharga dari suatu bangsa, modal dimana seluruh instrumen politik, geografis dan tatak letak pulau-pulau yang terpisah dalam jarak itu, menjadi suatu khasanah tersendiri bagi ke-Indonesian dan kebangsaan kita.³ Salah satu bagian yang penting dari pulau-pulau tersebut, khususnya pulau-pulau kecil adalah tanah, disamping perairan dan sekitarnya, karena tanah merupakan perekat suatu bangsa yang harus diatur mengenai penguasaan dan pemanfaatannya.

UUD NRI Pasal 33 ayat (3) menyebutkan, “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh Negara dan digunakan

¹ data Kementerian Dinas Kelautan dan Perikanan, Tahun 2009.

² Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Rangkang Education, Jogjakarta, 2012, hal. ix.

³ *Ibid.*

untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Negara menjamin tanggung jawab tersebut dalam pengelolaan sumber daya alam secara benar dalam rangka menyelenggarakan kebutuhan masyarakat luas. Selain itu, juga mengandung makna bahwa hak masyarakat terhadap sumber daya alam adalah hak asasi, oleh karena itu negara wajib menjamin hak masyarakat tersebut. Pasal ini merupakan dasar dilakukannya pengelolaan atas sumberdaya alam dari hamparan wilayah Republik Indonesia yang terdiri atas daratan dan lautan (dan juga udara).

Hak menguasai dari Negara sebagaimana di maksud dalam UUD NRI Pasal 33 dalam ayat (3) tersebut di pertegas ayat 2 dalam UUPA bahwa negara menguasai. Kata menguasai bukan berarti dimiliki. Negara sebagai dan diberi wewenang untuk mengatur sebagai kekuasaan tertinggi dalam tingkatan negara.⁴

UUPA dalam Pasal 2 ayat (2) dan penjelasannya tersebut, regulasi diberikan kepada negara untuk mengatur wewenang peruntukan hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan diatas. Kewenangan negara dalam dalam menguasai peruntukan hak atas tanah dengan tujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat dalam arti secara nasional bagi seluruh rakyat indonesia. Pelaksanaan dalam hal penguasaan bisa dikuasakan kepada daerah swatantra, masyarakat hukum adat, selama tidak bertentangan dengan peraturan nasional.

⁴*Ibid.* hlm.3-4.

Untuk mewujudkan kepastian hukum dalam bidang pertanahan, selain disediakan peraturan tanah tertulis juga perlu dilakukan pendaftaran tanah. Di samping untuk memperoleh kepastian hukum. Tujuan tanah di daftarkan sangat penting karena dengan pendaftaran dapat memperoleh hak sebagai bukti awal. dengan diterbitkannya sertifikat pemilikan hak. UUPA mengatur pendaftaran dalam pasal 19 dan lebih lanjut diatur pada peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Jaminan kepastian hukum hak atas kepemilikan tanah berlaku pada tanah daratan yang sudah ada. Akan tetapi juga meliputi atas tanah-tanah wilayah pesisir beserta pulau kecil serta tanah hasil reklamasi.

Tanah merupakan salah satu barang yang sangat berharga untuk manusia, termasuk juga berharga untuk suatu bangsa Indonesia sebagai masyarakat agraria yang sedang membangun ke arah perkembangan. Tanah bukan hanya masalah agraria semata yang identik dengan masalah pertanian semata, akan tetapi permasalahan cukup kompleks dalam yang dapat mengakibatkan guncangan dalam masyarakat serta permasalahan dalam pembangunan. Manusia mempunyai ketergantungan sedemikian besar pada tanah, sebagai sumber mata pencaharian maupun untuk kebutuhan permukiman. Dalam di mensei untuk pemenuhan kebutuhan manusia tanah tidak pernah bertambah namun persediaan tanah sangat terbatas termasuk keterbatasan jumlah luasan. Kebutuhan akan permasalahan tanah juga dirasakan oleh masyarakat di Wilayah Pesisir dan pulau-pulau kecil, salah satunya masyarakat Pesisir yang bermukim di

Pulau Bungin Sumbawa Nusa Tenggara Barat. Masyarakat yang bermukim di Pulau Bungin yaitu Masyarakat Bajo, atau biasa juga disebut Suku Bajo.

Suku Bajo dikenal sebagai pelaut ulung yang hidup matinya berada di atas laut. Bahkan perkampungan mereka pun dibangun jauh menjorok ke arah lautan bebas, tempat mereka mencari penghidupan. Laut bagi mereka adalah satu-satunya tempat yang dapat diandalkan. Dalam catatan sejarah, suku bajo yang tersebar di banyak tempat di Indonesia termasuk di berbagai Negara Asia Tenggara. Persamaan asal usul tersebut tampak pada bahasa yang digunakan.⁵

Masyarakat Pesisir Bajo di Pulau Bungin, Kabupaten Sumbawa, Provinsi Nusa Tenggara Barat, merupakan masyarakat laut yang berasal dari Sulawesi Selatan. Mereka bermigrasi sejak ratusan tahun yang lalu, Menurut Makkadia selaku Kepala Adat, Suku Bajo sudah ada sejak tahun 1812 Pada akhirnya menetap di Kawasan Pesisir Pulau Sumbawa.⁶

Pada saat kelompok manusia Bajo pertama berada di Pulau Bungin, hidup mereka benar-benar berada di pinggir laut terpisah dengan daratan. mereka tidak mendiami daratan seperti sekarang ini, melainkan hidup di laut sekitar pantai dengan sistem perumahan di atas air laut. Namun seiring dengan perkembangan zaman dan meningkatnya populasi, lambat laun masyarakat Bajo mulai membiasakan diri menjadi manusia darat, terlebih

⁵ Sudirman Saad. 2009. *Bajo Berumah di Laut Nusantara*, COREMAP II, Jakarta, hal. 31.

⁶ Wawancara Makkadia, Kepala Adat Suku Bajo Desa Pulau Bungin, Pada Tanggal 27 Desember 2018.

lagi semenjak disatukannya Pulau Bungin dengan dataran Pulau Sumbawa.

Semakin besarnya Pulau Bungin dan menjadi kawasan hunian masyarakat suku Bajo juga disebabkan adanya tradisi membuat daratan dengan cara menimbun laut di sekitar pulau mereka dengan batu karang yang mati. Selain itu, juga adanya adat perkawinan pada saat itu yang berlaku dimana mengharuskan pihak laki-laki yang ingin menikah agar menyiapkan lahan rumah.

Dalam proses penimbunan dilakukan dengan cara menyusun batu karang mati terlebih dahulu di pinggir laut, kemudian setelah dianggap cukup maka di timbun dengan pasir atau tanah, semua penduduk boleh membangun rumah tanpa ada batasan, luasnya bukan dijatah tapi berdasarkan kemampuan masing-masing masyarakat Bajo. Dengan demikian, hal ini Lama kelamaan menimbulkan bertambahnya rumah baru dan bertambah luas pulau bungin hingga saat ini, serta sebagai akibat dari pengaruh lingkungan, kebudayaan suku Bajo di Pulau Bungin saat ini mempunyai ciri khas kebudayaan dua lingkungan yaitu lingkungan laut dan daratan.

Pada awal bermukim, masyarakat Pesisir Suku Bajo di Pulau Bungin luasnya tanah (pasir) yang dijadikan tempat permukiman membangun rumah luasannya diperkirakan hanya cukup untuk mendirikan beberapa rumah panggung. Adapun perkembangan luasan tanah yang sudah ditimbun hingga saat ini yang tercatat secara Administrasi di Kantor Desa

Pulau Bungin seluas 9 Hektare (90.000 M²) sebagai lahan permukiman dan sekitar total luasan yang berbentuk daratan saat ini sekitar 14 hektare (140.000 M²). Kegiatan penimbunan yang dilakukan oleh masyarakat Pulau Bungin untuk memperoleh lahan (tanah) untuk permukiman tersebut dilakukan dengan cara reklamasi.⁷

Tanah reklamasi merupakan tanah yang ada karena hasil penimbunan di area daratan maupun perairan dalam meningkatkan sumber daya lahan ditinjau dari aspek lingkungan dan sosial ekonomi. Dalam pasal 1 ayat 23 undang-undang No.1 tahun 2014 perubahan atas undang-undang No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil.

reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeringan lahan atau drainase.

Menurut Sudharto P Hadi, mengemukakan bahwa reklamasi adalah upaya menata wilayah daerah yang tidak dimanfaatkan menjadi daerah yang di manfaatkan guna suatu keperluan. Peraturan Menteri Perhubungan RI Nomor PM 125 Tahun 2018 tentang Pengerukan dan Reklamasi menyebutkan “reklamasi adalah pekerjaan timbunan di perairan atau pesisir yang mengubah garis pantai dan/atau kontur kedalaman perairan.

Peraturan Presiden Nomor 122 tahun 2012 tentang Reklamasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memuat. Ketentuan sebagai dasar pelaksanaan undang-undang nomor 1 tahun 2014 pasal 34 ayat (3) perubahan atas undang nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan wilayah

⁷ Data Kantor Pemerintahan Desa Pulau Bungin Tahun 2020

pesisir dan pulau-pulau Kecil. Peraturan ini memuat ketentuan umum tentang definisi reklamasi beserta hal lainnya yang berkaitan pelaksanaan reklamasi, subjek-subjek penting terkait pelaksanaan reklamasi, serta ruang lingkup pelaksanaan. Selanjutnya, mengenai perencanaan reklamasi yang meliputi rencana zonasi wilayah, aspek teknis, kelayakan, lingkungan hidup, sosial ekonomi, serta rancangan detail reklamasi. Ketentuan bab III memuat ketentuan perizinan reklamasi selanjutnya pada bab IV diatur mengenai pelaksanaan reklamasi dan pada bab V mengenai monitoring dan evaluasi reklamasi.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 25/Permen-Kp/2019 tentang Izin Pelaksanaan Reklamasi di wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil pada Pasal 3 pemerintah, pemerintah daerah dan pelaku usaha yang melaksanakan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil wajib memiliki Izin Lokasi Perairan dan Izin Pelaksanaan Reklamasi. Selanjutnya Pasal 1 angka 24 Izin Pelaksanaan Reklamasi adalah izin yang diterbitkan untuk melakukan kegiatan atau konstruksi Reklamasi.

Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dalam Pasal 12 tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau dan bekas sungai dikuasai oleh Negara. Selanjutnya, Pasal 24 ayat (1) Dalam rangka pelaksanaan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, Pemerintah Kabupaten/Kota menerbitkan

pedoman teknis, ayat (2) Tata cara penerbitan pedoman teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Hal ini sejalan dengan berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dimana tiap-tiap daerah memiliki kewenangan penuh atas daerahnya sendiri, maka tiap-tiap kepala daerah mempunyai hak untuk kemudian melakukan penataan ruang termasuk penataan ruang yang berkaitan dengan reklamasi, dalam hal ini kebijakan mengenai pengaturan wilayah pesisir menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan ruang bahwa ruang wilayah negara republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Hak pengelolaan/pengusahaan wilayah pesisir bisa diberikan kepada orang perorangan, Warga Negara Indonesia, Badan Hukum yang didirikan

berdasarkan Hukum Indonesia dan Masyarakat hukum Adat sesuai ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 atas Perubahan Undang_undang Nomor 27 tahun 2007 tentang wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 tahun 2016 tentang Penataan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 6 ayat (1) bahwa Pemberian Hak Atas Tanah di Wilayah Pesisir dilakukan sesuai ketentuan peraturan Perundang-Undangan. Selanjutnya pada ayat (3) terhadap anggota dan/atau Masyarakat Hukum Adat yang tinggal dan menetap di Wilayah Pesisir secara turun-temurun, dapat diberikan Hak Atas Tanah tanpa harus memenuhi syarat sesuai ketentuan pada ayat 2. Pada ayat 3 diuraikan bahwa tata cara penetapan Masyarakat Hukum Adat mengenai Hak Atas Tanah serta Pendaftarannya dilakukan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hubungan Hukum antara masyarakat, Perorangan atau Badan-badan Hukum sebagai subjek hukum dengan tanah yang demikian dalam kenyataannya juga telah lama berlangsung di pulau-pulau kecil sebagai bagian wilayah Indonesia yang lebih spesifik. Hubungan hukum tersebut terjadi karena berbagai faktor, baik dari faktor ekonomi, ekologi, sosial budaya, dan politik.⁸

Dari uraian permasalahan tersebut di atas, diketahui bahwa setiap kegiatan pengelolaan, pemanfaatan, penggunaan ruang di wilayah pesisir,

⁸Farida Fatittingi, *Op.Cit*, hlm. 5.

termasuk kegiatan reklamasi baik yang dilakukan oleh badan hukum, masyarakat (perorangan, masyarakat hukum adat), dalam pelaksanaan kegiatan reklamasi wajib mengikuti ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, baik berupa ketentuan Izin, tata cara reklamsi, peraturan tata ruang agar mencapai kepastian hukum atas status tanah yang di reklamasi sebagai permukiman. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk mengkaji mengenai **Status Hukum Tanah Hasil Reklamasi Untuk Kawasan Permukiman Masyarakat di Pulau Bungin Nusa Tenggara Barat**. Dalam Pengkajian ini berdasarkan peraturan-peraturan hukum yang berlaku juga didasarkan pada kajian yuridis empiris untuk mengetahui sejauh mana status hak yang dimiliki masyarakat Pulau Bungin atas tanah yang dijadikan permukiman tersebut.

A. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam pemberian izin reklamasi untuk kawasan permukiman masyarakat di Pulau Bungin?
2. Bagaimana status hukum hak atas tanah hasil reklmasi untuk kawasan permukiman masyarakat di Pulau Bungin ?

B. Tujuan Penulisan

1. Untuk mengkaji, menganalisis dan mengetahui sejauh mana peran kebijakan pemerintah dalam pemberian izin reklamasi untuk kawasan permukiman masyarakat di Pulau Bungin ?

2. Untuk mengkaji, menganalisis dan mengetahui bentuk pengakuan Pemerintah terhadap hak atas tanah hasil reklamasi untuk kawasan permukiman

C. Manfaat Penulisan

1. Secara teoritis diharapkan tesis ini dapat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum perdata dan secara khusus hukum adat, sehingga dapat menambah khazanah literatur ilmu hukum bagi civitas akademisi yang mendalaminya dan menjadi pengetahuan umum bagi masyarakat.
2. secara praktisi diharapkan dapat bermanfaat sebagai saran dan pertimbangan bagi institusi yang terkait.

D. Orisinalitas Penelitian

Untuk mengetahui orisinalitas penelitian yang penulis lakukan dalam hal ini Belum ada tulisan sebelumnya yang mengulas tentang Status Hukum Tanah Hasil Reklamasi Permukiman Masyarakat di Pulau Bungin. Namun ada beberapa Penelitian dan Penulisan baik dalam Tesis, Skripsi dan Jurnal yang membahas Tema yang hampir serupa namun berbeda pada sub-kajian dan wilayah atau lokasi penelitian, yang berbeda selanjutnya diuraikan:

1. Tesis Jenniper Danise Kaunang Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang berjudul “Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Pihak yang dirugikan Atas Reklamasi Pantai Teluk Manado”. Perbedaan yang paling jelas dari aspek reklamasinya adalah lokasi

penelitiannya, di mana Penulis memilih melakukan penelitian di Kecamatan Alas Nusa Tenggara Barat, dan Jennifer Danise Kaunang melakukan penelitiannya di Kota Manado. Selain itu, tinjauan mengenai orisinalitas penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan Jennifer Danise Kaunang lebih mengacu pada kerugian yang ditimbulkan terhadap para pihak dari akibat adanya reklamasi dan proses penyelesaian hukum terhadap akibat dari reklamasi. Sementara Penelitian yang akan penulis lakukan merujuk pada bagaimana status hukum tanah hasil reklamasi yang dijadikan permukiman oleh masyarakat Adat di pulau Bungin sehingga dari uraian di atas jelas adanya perbedaan sub-kajian dan aspek tujuan reklamasinya. Perbedaan yang paling mendasar adalah wilayahnya

2. Tesis Rauda Ikhsan Program Studi Ilmu Lingkungan Universitas Gadjah Mada yang berjudul “ Kajian Kerusakan Lingkungan Wilayah Kepesisiran Akibat Reklamasi Pantai Manggadua dan Toboko di Kota Ternate” . Perbedaan dari aspek reklamasinya yaitu mengenai lokasi Penelitiannya, di mana Penulis melakukan penelitian di Kecamatan Alas Nusa Tenggara Barat dan Rauda Ikhsan di Pantai Manggadua dan Toboko di Kota Ternate. Selain itu tinjauan mengenai originalitas Penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Rauda Ikhsan berfokus pada peruntukan lahan reklamasi dan dampak reklamasi pantai terhadap komponen lingkungan. Sementara Penelitian yang akan penulis lakukan merujuk pada hasil reklamasi yang sudah

dilakukan secara turun-temurun oleh masyarakat di Pulau Bungin untuk Kawasan Permukiman dan Peran Pemerintah dalam Pemberian izin Reklamasi untuk Wilayah Permukiman.

3. Tesis Suprpto Program Studi Magister Perencanaan Kota dan Daerah Universitas Gadjadarmas yang berjudul "Konsep dan pola ruang permukiman tradisional suku Bajo di Pulau Bungin Kabupaten Sumbawa" Penelitian tersebut mengenai konsep dan pola ruang permukiman tradisional Suku Bajo di Pulau Bungin kaitannya dengan budaya bermukim khususnya dalam proses mendirikan rumah panggung. Sementara Penulis akan lebih berfokus pada Kepastian Hukum atas Tanah Permukiman masyarakat Pulau Bungin.
4. Jurnal Damardjati Kun Marjanto dan Syaifuddin Puslitbang Kebudayaan, Kemdikbud Pusat Bahasa Provinsi NTB Tahun 2013 yang berjudul "Potensi Budaya Masyarakat Bajo Di Pulau Bungin Kabupaten Sumbawa" dalam penulisan jurnal tersebut pokok penelitiannya pada potensi budaya meliputi sistem mata pencaharian tradisional, kesenian tradisional, dan pengobatan tradisional Masyarakat Bajo yang ada di Pulau bungin. Adapun penelitian yang penulis lakukan merujuk pada budaya/kebiasaan masyarakat Bajo dalam melakukan kegiatan reklamasi secara turun-temurun untuk mendapatkan lahan pembangunan permukiman.
5. Jurnal Muhammad Ilham Arisaputra, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar dengan Judul "Penguasaan Tanah Pantai Dan

Wilayah Pesisir Di Indonesia” Penulisan ini mengenai Pengaturan mengenai pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia, Kepemilikan dan penguasaan tanah pantai dan pemanfaatan wilayah pesisir, Status penguasaan tanah pantai oleh masyarakat. Adapun Penelitian yang akan Penulis laksanakan yakni lebih berfokus pada kegiatan hasil reklamasi tanah masyarakat pesisir di wilayah pulau Bungin, kepastian hukum atas tanah hasil reklamasi dan bentuk regulasi pemerintah daerah atas kegiatan reklamasi yang dilakukan secara turun-temurun oleh masyarakat pesisir.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Masyarakat

1. Masyarakat Hukum Adat

Hukum Adat di Indonesia memiliki sifat dan corak khas yang berbeda dari hukum-hukumnya. Hukum Adat bersifat pragmatime-ralime yang artinya hukum adat mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersifat fungsional religius sehingga hukum adat memenuhi suatu fungsi sosial/keadilan sosial.⁹

Hukum Adat Menurut Ter Haar adalah seluruh peraturan yang ditetapkan dalam keputusan- keputusan dengan penuh wibawa yang dalam pelaksanaannya “diterapkan begitu saja”, artinya adanya keseluruhan peraturan yang dalam kelahirannya dinyatakan mengikat sama sekali tersebut. Dengan demikian kata-kata Ter Haar merupakan ajaran yang dikenal dengan nama “*beslissingenleer*” Menurut ajaran ini maka hukum adat itu dengan mengabaikan bagian-bagiannya yang tertulis yang terdiri dari peraturan desa, surat surat perintah Raja.¹⁰

Menurut F.D. Hollemen dalam bukunya *DeCommune Trek in het Indonesischeven*, mengatakan adanya empat sifat umum masyarakat adat yaitu *magis religious*, *communal*, *concrete*, dan *contain* Hukum Adat bersifat *magis religious* dapat diartikan bahwa hukum adat pada dasarnya

⁹ A. Suriyaman Mustari Pide. 2017. *Hukum Adat (Dahulu, Kini dan Akan Datang)*, KENCANA, Jakarta, hal. 11.

¹⁰A.Suriyaman Mustari Pide dan Sri Susyanti Nur. 2008. *Dasar-Dasar Hukum Adat*, Makassar, Pelita Pustaka, hal. 5.

berkaitan dengan persoalan magis dan spiritualisme.¹¹ Communal dalam hukum adat berarti mendahulukan kepentingan bersama dari kepentingan sendiri. Masyarakat hukum adat memiliki pemikiran bahwa setiap individu anggota masyarakat merupakan bagian integral dari masyarakat secara keseluruhan.¹² Concrete diartikan sebagai corak masyarakat hukum adat yang serba jelas atau nyata, menunjukkan bahwa setiap hubungan hukum yang terjadi dalam masyarakat tidak dilakukan secara diam-diam atau samar dengan makna lain terbuka.¹³ Contan mengandung arti sebagai kesertaan utama utamanya dalam hal pemenuhan prestasi.¹⁴

Berdasarkan ciri dari hukum adat, Masyarakat Indonesia termasuk masyarakat yang menganut hukum adat, sebagaimana diistilahkan pertama kali oleh Van Vollenhoven. Masyarakat hukum adat dijelaskan dalam beberapa Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pada pasal 1 angka 31 menyatakan bahwa masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di Wilayah Geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., hal. 14

¹³ Ibid., hal. 15

¹⁴ Ibid.

Mayarakat adat juga didefenisikan dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat bahwa masyarakat hukum adat adalah warga yang memiliki khas hidup berkelompok secara harmoni sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial budaya, hukum dan memanfaatkan suatu wilayah tertentu secara turun-temurun.

Menurut Suriyaman Mustari Pide, Hukum merupakan keseluruhan adat (tidak tertulis) dan hidup dalam masyarakat berupa kesusilaan, kebiasaan, dan kelaziman yang mempunyai akibat hukum.¹⁵ Hazairin juga menegaskan bahwa hukum adat adalah endapan kesusilaan dalam masyarakat yaitu kaidah adat berupa kaidah kesusilaan yang kebenarannya telah mendapat pengakuan umum dalam masyarakat, yang dibuktikan dengan kepatuhannya terhadap kaidah tersebut.

Dengan demikian hukum adat yang berlaku itu hanya dapat diketahui dan dilihat dalam bentuk keputusan-keputusan para para fungsionaris hukum itu, bukan saja hakim tetapi juga kepala adat, rapat desa, wali tanah, petugas-petugas di lapangan agama, petugas desa lainnya. Keputusan ini bukan hanya keputusan mengenai suatu sengketa yang resmi, tetapi juga

¹⁵A.Suriyaman Mustari Pide. 2014. *Hukum Adat Dahulu, Kini, dan Akan Datang*, KENCANA, Jakarta, hal.5.

diluar itu, berdasarkan nilai-nilai yang hidup sesuai dengan alam rohani dan hidup kemasyarakatan anggota-anggota persekutuan itu.¹⁶

Menurut Hilman Hadikusumah menegaskan bahwa hukum adat Indonesia yang normatif pada umumnya menunjukkan corak tradisonal, keagamaan, kebersamaan konkret, visual, terbuka dan sederhana, dapat berubah dan menyesuaikan, tidak dikodifikasi, musyawarah dan mufakat.¹⁷

Eksistensi Hukum Adat dalam Hukum di Indonesia diuraikan pada Pasal 18B ayat (2) menegaskan bahwa dengan tegas mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengenai masyarakat hukum adat, secara teoritis pembentukannya disebabkan karena adanya faktor ikatan yang mengikat masing-masing anggota masyarakat hukum adat yakni: (1) Faktor Genealogi (keturunan) dan (2) faktor teritorial (wilayah). Berdasarkan kedua faktor diatas kemudian terentuklah masyarakat hukum adat yang dalam studi hukum adat disebut: (1) persekutuan hukum genealogis (2) persekutuan hukum teritorial, (3) Persekutuan hukum genealogis-teritorial, merupakan penggabungan dua persekutuan di atas.

¹⁶*Ibid.* hal. 6.

¹⁷ Tolib Setiady. 2009. *Intisari Hukum Adat Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan)*, Alfaeta, Bandung, hal. 32.

a) Pengakuan Hukum Adat di Dalam Hukum Formal

Dasar perundang-undangan (*wettelijke grondslag*) yaitu Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang menyatakan berlaku kembali Dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959. Walaupun pada dasarnya tidak ada satupun dari pasal-pasal ini dalam batang tubuhnya yang memuat dasar berlakunya hukum adat akan tetapi apabila kita melihat ketentuan Aturan Peralihan Pasal II Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri, maka dinyatakan dengan tegas sebagai berikut :¹⁸

segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlangsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Sebelum lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, di negara kita berlaku Undang-Undang Dasar sementara (UUDS) 1950, di mana di dalam ketentuan Pasal 104 ayat (1) menentukan:

Segala keputusan pengadilan harus berisi alasan-alasannya dan dalam perkara hukuman menyebut aturan-aturan undang-undang dan aturan –aturan hukum adat yang dijadikan dasar hukuman itu”.

Setelah Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964 diundangkan, maka ketentuan di dalam undang-undang Dasar 1945 Pasal 24 ayat 1 yang berbunyi:

Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain kehakiman.

Telah dipenuhi penyelenggaraannya menurut ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 sebagaimana dijelaskan di atas beserta penjelasannya, sehingga hukum yang dipakai adalah yang

¹⁸*ibid.* hal. 151.

berdasarkan “PANCASILA”, yaitu hukum yang sifatnya berakar pada Keperibadian Bangsa. Dalam ketentuan Pasal 3 tersebut tidak disebutkan hukum adat sebagaimana juga di dalam ketentuan Pasal 17 ayat (2) nya dan sesuai dengan penjelasan ketentuan tentang “ adanya hukum yang tertulis dan hukum yang tidak tertulis”.

Adapun undang-undang No. 14 tahun 1970 adalah landasan Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal-Pasal yang penting merupakan landasan hukum berlakunya hukum adat dalam Undang-Undang ini. Penjelasan Umum terhadap Undang-Undang No. 14 tahun 1970 bagian 7 telah memberi penjelasan mengenai hukum yang tidak tertulis bahwa yang dimaksud dengan “Hukum yang tak tertulis “ dalam undang-undang ini adalah hukum adat. Penjelasan umum undang-undang, No. 14 Tahun 1970 bagian 7 sebagai berikut:¹⁹

Penegasan, bahwa peradilan adalah Peradilan Negara, dimaksud untuk menutup semua kemungkinan adanya atau diadakannya lagi Peradilan Swapraja atau Peradilan Adat yang dilakukan Peradilan Negara, ketentuan ini sekali-kali tidak bermaksud untuk mengingkari hukum tidak tertulis, melainkan hanya akan mengalihkan perkembangan dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dengan terjamin sepenuhnya bahwa perkembangan dan penerapan hukum tidak tertulis akan berjalan secara wajar.

Hukum tidak tertulis yang diimplementasikan oleh pengadilan swapraja dan peradilan adat adalah hukum adat. maka dapat disimpulkan bahwa yang menjadi dasar perundang undangan berlakunya hukum adat sebagai hukum tidak tertulis pada saat sekarang yaitu Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, Pasal 24 UUD 1945 dan Pasal 23 Ayat 1 Undang-Undang Tentang

¹⁹A. Suryaman Mustari Pide, *Op. Cit*, hlm.84.

Ketentuan Pokok kekuasaan kehakiman dan Undang-Undang No.14 tahun 1970.

b) Sistem Hukum Adat dalam Hukum Tanah Nasional

Bertitik tolak dua sistem hukum menurut cara pandang yang konvensional, yaitu sistem hukum adat dan sistem hukum nasional. Hal ini disebabkan oleh karena dua lembaga hukum masyarakat (persekutuan) Hukum Adat (*adatrechtsgeneenschap*) dan Hak kolektif Masyarakat persekutuan hukum atas tanah (*beschikkingsrecht*) yang dipermasalahkan merupakan lembaga hukum menurut sistem Hukum Nasional. Kedua lembaga tersebut berkaitan dengan hukum pertanahan yang sejak 1960 telah diundangkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan produk hukum nasional dan oleh karena itu termasuk ke dalam sistem hukum Nasional. Dengan diundangkannya UUPA, secara otomatis pengaturannya takluk pada UUPA dan merupakan bagian Sistem Hukum Nasional itu di sinilah keterkaitan kedua objek sistem hukum.²⁰

Konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional adalah Konsepsinya Hukum Adat, yaitu konsepsi yang “ *komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan*”.²¹

Kalau dalam hukum Adat Tanah Ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dalam rangka Hukum

²⁰A.Suriyaman Mustari Pide dan Sri Susyanti Nur, *Op.Cit*, hlm.124.

²¹*Ibid*, hlm. 125.

Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia. Dalam rangka Hukum Tanah Nasional, dimungkinkan para warga negara Indonesia masing-masing menguasai bagian-bagian dari bersama tersebut secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

c) Kedudukan Tanah dalam Hukum Adat

Ada dua hal yang menyebabkan tanah itu memiliki kedudukan yang sangat penting di dalam hukum adat yaitu:²²

- a. Karena Sifatnya adalah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga tetapi akan masih sifatnya tetap dalam keadaannya bahkan kadang-kadang malahan menjadi menguntungkan.
- b. Karena Faktanya adalah kenyataannya bahwa tanah itu merupakan tempat tinggal persekutuan (masyarakat), memberikan penghidupan kepada persekutuan masyarakat, merupakan tempat di mana para warga "persekutuan (masyarakat) yang meninggal dunia dikuburkan, merupakan pula tempat tinggal bagi danyang-danyang pelindung persekutuan (masyarakat) dan roh para leluhur persekutuan .

Mengingat akan fakta sebagaimana tersebut di atas, maka antara Persekutuan dengan tanah yang didudukinya itu terdapat hubungan yang erat sekali, hubungan yang mempunyai sumber serta yang bersifat relegiu-magis. Hubungan yang erat dan bessifat religius-magis ini menyebabkan persekutuan memperoleh hak untuk menguasai tanah dimaksud, memanfaatkannya tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan dan

²²Tolib Setiady, *Op.Cit*, hlm.311.

pohon-pohonan yang hidup di atas tanah tersebut serta juga berburu binatang-binatang yang hidup di situ.

Hak Persekutuan atas tanah disebut sebagai Hak Pertuanan atau Hak Ulayat, sedangkan menurut Van Vollenhoven disebut sebagai "Beschikkingsrecht" yang menggambarkan tentang hubungan antara Persekutuan dan Tanah itu sendiri (Hak Ulayat). Persekutuan dan anggotanya berhak untuk memanfaatkan tanah, memungut hasil dari segala dari segala sesuatu yang ada di dalam tanah dan yang tumbuh serta hidup di atas Tanah Ulayat.

Menurut Barend Ter Haar bahwa:

Hubungan antara Hak Persekutuan dan Hak Individual adalah bersifat timbal balik yang berarti semakin hak individual atas sebidang tanah maka semakin lemah Hak Persekutuan atas tanah itu dan sebaliknya semakin lemah Hak Perseorangan atas sebidang Tanah maka semakin kuat Hak Persekutuan atas tanah tersebut.

Selanjutnya adapun yang menjadi Objek dari Hak Ulayat meliputi tanah, air (perairan seperti misalnya danau, kali, pantai beserta perairannya), tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar, binatang-binatang yang hidup di atas lingkungan Ulayat selain hal tersebut objek hak ulayat juga dapat berlaku terhadap tanah milik anggota-anggota ulayat misalnya bilamana pemilik tanah meninggal tanpa keturunan maka Pimpinan Ulayat boleh mengangkat pemilik baru terhadap tanah itu yang sama kekuasaannya dengan pemilik lama.

2. Masyarakat Adat

Adat sebagaimana menurut Hilman Hadikusuma juga diasumsikan berasal dari bahasa Arab yakni “*adah*” yang merujuk pada keragaman perbuatan yang dilakukan secara berulang-ulang. Adat memiliki arti sebagai kebiasaan yang menurut asumsi masyarakat telah terbentuk, baik sebelum maupun setelah adanya masyarakat.²³

Menurut Kusumadi Pudjosewojo memberikan pandangan istilah adat dari sisi perannya yang lebih aktual dalam proses kreasi hukum dalam masyarakat. Pada awalnya suatu tindakan diikuti sebagai kebiasaan secara berturut-turut yang selanjutnya tertanam dalam masyarakat, sehingga memberikan perasaan patut dan pada akhirnya tindakan tersebut menjadi adat.²⁴

Adat adalah kebiasaan masyarakat, dan kelompok-kelompok masyarakat lambat laun menjadikan adat itu sebagai adat yang seharusnya berlaku bagi semua anggota masyarakat dengan dilengkapi oleh sanksi, sehingga menjadi hukum adat. Karakteristik masyarakat adat dapat diuraikan dalam unsur-unsur sebagai berikut:²⁵

- a. Adanya kesatuan genealogis dan /atau teritoris masyarakat tradisional tertentu;
- b. Adanya wilayah dan batas wilayah tersebut;

²³ Aris Munandar. 2019. *Pohon Impian Masyarakat Hukum Adat (Dari Substansi Menuju Koherensi)*, Uwais Inspirasi Indonesia, Sidoarjo, hal. 3.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Andrek Tuanak, Tidak Semua Masyarakat Adat adalah Masyarakat Hukum Adat, Ambigu dalam Peristilahan, <https://www.kompasiana.com/andreratuanak/5d5319d90d82303d914e7732/tidak-semua-masyarakat-adat-adalah-masyarakat-hukum-adat-ambigu-dalam-peristilahan?page=2>, diakses pada tanggal 12 Maret 2020, pukul 11.33 WITA

- c. Adanya lembaga dan perangkat pemerintahan tradisional pada masyarakat tersebut, serta;
- d. Adanya norma yang mengatur tata hidup masyarakat tersebut.

Masyarakat adat menurut UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah kelompok masyarakat pesisir yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografi tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta adanya item nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik sosial, dan hukum.

3. Masyarakat Tradisional (Masyarakat pedesaan)

Masyarakat Pedesaan (Masyarakat Tradisional) Pengertian Masyarakat Pedesaan Masyarakat dan pedesaan atau desa, dua kata yang mempunyai arti tersendiri. Untuk mendapatkan pengertian dari dua kata ini harus diartikan terlebih dahulu kata perkata. Misalnya, Masyarakat diartikan golongan besar atau kecil yang terdiri dari beberapa manusia dengan atau karena sendirinya bertalian secara golongan dan pengaruh mempengaruhi satu sama lain.²⁶ Masyarakat dapat juga diartikan sebagai sekumpulan manusia yang saling berinteraksi.²⁷

Adapun yang menjadi ciri-ciri masyarakat pedesaan antara lain sebagai berikut:²⁸

²⁶ Hassan Shadily, 1993, *Sosiologi Untuk Masyarakat Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 47.

²⁷ Koentjaraningrat, 2002, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 144

²⁸ Nurdinah Muhammad, Resistensi Masyarakat Urban Dan Masyarakat Tradisional Dalam Menyikapi Perubahan Sosial, *Jurnal Substantia*, Volume 19 Nomor 2, Oktober 2017, hlm. 153-154

- a. Di dalam masyarakat pedesaan di antara warganya mempunyai hubungan yang lebih mendalam dan erat bila dibandingkan dengan masyarakat pedesaan lainnya di luar batas-batas wilayahnya
- b. Sistem kehidupan umumnya berkelompok dengan dasar kekeluargaan (*gemeinschaft* atau *paguyuban*)
- c. Sebagian besar warga masyarakat pedesaan hidup dari pertanian. Pekerjaan-pekerjaan yang bukan pertanian merupakan pekerjaan sampingan (*part time*) yang biasanya sebagai pengisi waktu luang.
- d. Masyarakat tersebut homogen, seperti dalam hal mata pencaharian, agama, adat-istiadat dan sebagainya.

Menurut UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Masyarakat tradisional adalah masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional.

4. Masyarakat lokal

Dalam Pasal 1 angka 34 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bahwa masyarakat lokal adalah kelompok Masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum , tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tertentu.

5. Masyarakat Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Masyarakat pesisir adalah sekelompok warga yang tinggal di wilayah pesisir yang hidup bersama dan memenuhi kebutuhan hidupnya dari sumber daya di wilayah pesisir atau yang bermukim di wilayah pesisir dan

memiliki mata pencaharian yang berasal dari sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan pesisir.

Berdasarkan basis tempat tinggal dan mata pencaharian tersebut dapat dipetakan komponen masyarakat pesisir yakni nelayan, petani ikan, pemilik atau pekerja industri pariwisata, pemilik atau pekerja perusahaan perhubungan laut, pemilik dan pekerja dan pertambangan energi, pemilik dan pekerja industri maritim galangan kapal.²⁹

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil tidak menjelaskan definisi masyarakat pesisir secara spesifik. Akan tetapi pengertian masyarakat secara umum sesuai dalam Pasal 1 angka 32 bahwa Masyarakat adalah masyarakat yang terdiri atas Masyarakat Hukum Adat, Masyarakat Lokal, dan Masyarakat Tradisional yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Selanjutnya Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara Ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut . Sedangkan Pulau Kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km² (dua ribu kilo meter persegi) beserta kesatuan Ekosistemnya.

²⁹ Kismartini dan Burhan Bungin. 2019. *Wilayah Pesisir Indonesia Narasi Kebijakan Publik Masalah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Prenadamedia Grup, Jakarta, hal. 155.

6. Masyarakat Bajo

a) Definisi Masyarakat Bajo

Secara leksikal, suku Bajo dalam bahasa *Lamaholot* yang artinya mendayung perahu. Pada beberapa tempat di Flores Timur kelompok ini disebut Wajo, yakni mendayung, alat mendayung perahu. *Watan* artinya Pantai, keseluruhannya hidup dipesisir pantai. *Besidu* artinya rumah panggung di atas air, kehidupan di atas air, kehidupan di atas air laut, bertengger di atas air laut. Mata pencaharian orang Bajo adalah nelayan tradisional.³⁰

Dalam konteks adat suku Bajo, tradisi melaut sudah menyatu dalam kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi. Hidup di atas perahu dan mencari kehidupan di laut telah membangun tradisi mereka sebagai manusia laut. Mereka sangat teguh berpegang pada tradisi nenek-moyang untuk tetap tinggal di laut, meski dengan rumah darurat yang tidak layak huni. Seiring dengan perubahan dan tuntutan zaman, Suku Pelaut Bajo pada akhirnya harus hidup lebih terbuka dan dapat berinteraksi dengan kehidupan modern.³¹

Sejumlah antropolog mencatat, kecintaan suku Bajo terhadap laut bermula ketika mereka berusaha menghindari peperangan dan kericuhan di darat. Komunitas itu merasakan kedamaian di laut, sejak itu bermunculan manusia-manusia perahu yang sepenuhnya hidup di atas air. Sebutan Bajo,

³⁰ Sudirman Saad, *Op.Cit*, 31.

³¹ *Ibid.*,

diberikan oleh warga suku lain di Pulau Sulawesi atau Pulau di luar Pulau Sulawesi. Sementara warga suku Bajo menyebut dirinya sebagai suku *Same*. Untuk membedakan dengan komunitas lingkungan luar, mereka menyebut warga lain sebagai suku *Bagai*.

Menurut koentjaraningrat tentang identitas tempat sebagai unsur pengikat dan pembeda dengan komunitas lainnya, maka Suku Bajo tergolong masyarakat pesisir. Sebagai masyarakat pesisir, memiliki karakter yang keras, tegas dan terbuka. Karena seluruh kehidupannya yang berhadapan dengan alam laut, karakteristik kehidupan sosial, budaya dan ekonominya sangat dipengaruhi oleh pandangan mereka terhadap kekuatan alam yang melingkari kehidupan sehari-hari, hidup dalam pelukan laut, itulah potret Suku Bajo³²

b) Karakteristik Sosial dan Budaya Masyarakat Bajo

Karakteristik sosial dan budaya Suku Bajo terbangun oleh falsafah hidup yang diajarkan oleh nenek moyang mereka secara turun-temurun melalui ungkapan "*Papu Manak Ita lino Bake isi-isina, kitanaja manusiamamikira bhatingga kolekna mangelolona*" artinya, Tuhan telah memberikan dunia ini dengan segala isinya, kita sebagai manusia yang memikirkan bagaimana mengelolanya.

Sedemikian meresap filsafat hidup yang diwariskan leluhur mereka, menjadikan orang Bajo berusaha memahami gejala alam sedini mungkin agar dapat mengelola seisi bumi. Filsafat hidup lainnya yang menjadikan

³² *Ibid*, hal.57.

orang Bajo memiliki semangat untuk menjaga keseimbangan dalam kehidupan sosial mereka adalah tertuang dalam apa yang mereka sebut dengan “*Tellu Temmaliseng, Dua Temmserang*”- tiga unsur yang tidak dapat dipisahkan, yaitu Allah, Muhammad dan Manusia serta dua hal yang tidak bisa dibedakan, yaitu Allah dan Hamba-Nya.³³

Orang Bajo adalah mereka yang menggunakan bahasa Bajo. Atas dasar penggunaan bahasa ini, maka dalam kehidupan sehari-hari, suku Bajo mengenal dua kategori sosial dasar yang penting dalam interaksi sosial mereka, yaitu “orang Sama” dan “orang Bagai”. Suku Bajo yang menamakan dirinya “orang sama” menggunakan bahasa yang sama, yakni Bajo. Dalam komunitas “orang sama” masih dibedakan lagi dalam dua kategori, yakni mereka yang telah mulai hidup di darat (*mandarek-mendarat*) dan membangun rumah di tepi pantai, biasanya disebut dengan Bajo Darat. Mereka yang tetap bertahan hidup dalam perahu-perahu (*bido*) di laut di sebut dengan Bajo Laut.³⁴

Komunitas Suku Bajo dimana mereka bermukim, cenderung hidup mengelompok di tengah di tengah wilayah suatu desa yang dihuni berbagai etnik. Permukiman Suku Bajo lebih dominan memusat di suatu bagian wilayah dan terpisah dari komunitas etnik lainnya. Hal ini antara lain disebabkan keakraban dan keeratn hubungan antar-anggota keluarga Suku Bajo membuat mereka tinggal berkelompok. Meski demikian, tidak

³³ *Ibid*, hal.60.

³⁴ *Ibid.*,

berarti komunitas Suku Bajo menutup diri dari pergaulan dengan komunitas lain.

Manusia Bajo mengkonsepsikan alam sekitar sebagai ruang dan waktu yang di dalamnya terdapat benda-benda biotik seperti tumbuh-tumbuhan, hewan dan ikan yang terdapat di gunung, bukit, rawa danau, sungai dan laut serta benda-benda nonbiotik yaitu air, tanah, api, angin, dan cahaya.³⁵

c. Karakteristik Masyarakat Adat Bajo

Sekretaris Pelaksanaan Panguyuban Masyarakat Adat Pulau Jawa (Pamapuja), Muhtarom Sumakerti, menjabarkan pengertian masyarakat Adat sesuai Kongres Masyarakat Adat Nusantara adalah:³⁶

Komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur, secara turun-temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan dan hak atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan hidup masyarakatnya.

Definisi tersebut kini telah tertuang dalam prinsip ILO 169 (1998) atau Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat untuk menentukan identitas diri sendiri. Berdasarkan jabaran tersebut, maka ada 4 (empat) hal penting yang menjadi petunjuk untuk mengidentifikasi Masyarakat Adat, yakni

- (1) Subjek atau orang, Masyarakat sejatinya memiliki spiritualitas, keyakinan, nilai-nilai, sikap dan perilaku yang berbeda dengan kelompok sosial lainnya;

³⁵ *Ibid*, hal.65.

³⁶ *Ibid*, hal 38

- (2) Wilayahlah, komunitas ini meyakini bahwa tanah, hutan, laut dan sumber daya alam lainnya bukan semata-mata barang produksi, tetapi juga menyangkut sistem religi dan sosial budaya;
- (3) Kearifan tradisional, dimana Masyarakat Adat menilai bahwa tradisi bukan semata-mata untuk dilestarikan, tetapi juga untuk diperkaya atau dikembangkan sesuai dengan kehidupan berkelanjutan;
- (4) Aturan atau tata kepengurusan hidup bersama (hukum adat dan lembaga adat) yang mengatur dan mengurus sendiri komunitasnya secara internal dengan tetap menghormati HAM dan demokratisasi.

Selanjutnya menurut Sudirman Saad bahwa dari keempat kriteria Masyarakat Adat inilah seharusnya Suku Bajo ditempatkan. Dari resolusi Masyarakat Adat Nusantara dapat disimpulkan bahwa ada tiga hal yang menjadi harapan Masyarakat Adat yakni, hak kepemilikan terhadap tanah adat atau hak ulayat adat termasuk di dalamnya pengelolaan sumber daya Alam, hak menentukan nasib sendiri, dan hak untuk mengidentifikasi diri sendiri.

B. Hukum Tanah

Pembangunan hukum tanah nasional secara yuridis formal menjadikan hukum adat sebagai sumber utama, sehingga segala bahan yang dibutuhkan dalam pembangunan hukum tanah nasional sumbernya tetap mengacu kepada hukum adat, baik berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya. Konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya tersebut merupakan masukan bagi rumusan yang akan diangkat menjadi norma- norma hukum tertulis, yang disusun menurut sistem hukum adat. Boedi Harsono menyatakan bahwa:³⁷

³⁷ Supriadi. 2012. *Hukum Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.53

“Hukum tanah yang baru dibentuk dengan menggunakan bahan-bahan dari hukum adat, berupa norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis, merupakan hukum tanah nasional positif yang tertulis. UUPA merupakan hasilnya yang pertama.”

Dengan demikian, konsepsi yang mendasari hukum tanah nasional adalah konsepsi hukum tanah adat, seperti yang bersifat komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik religius dari konsepsi hukum tanah nasional diatur dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan sebagai berikut:

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah republik Indonesia. sebagai Karunia Tuhan yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Dalam rangka pembangunan hukum tanah nasional, maka dimungkinkan para warga negara Indonesia masing-masing menguasai bagian-bagian dari tanah bersama tersebut secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa *semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*.

Berkaitan dengan konsepsi hukum adat sebagai sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional, terdapat asas-asas hukum adat yang digunakan dalam hukum tanah nasional. Adapun asas-asas tersebut adalah asas religius, asas kebangsaan, asas demokrasi, asas

kemasyarakatan, pemerataan dan keadilan sosial, asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana serta asas pemisahan horizontal.

1. Pengertian Tanah

Istilah agraria berasal dari kata *ager* yang berarti tanah atau sebidang tanah, lalu *agrarius* yang berarti perladangan, persawahan dan pertanian. Subekti dan Tjitrosoedijo memberikan arti yang luas pada hukum agraria sejalan dengan pengertian, agraria sebagai urusan tanah dan segala apa saja yang ada di dalam dan atasnya seperti telah diatur dalam UUPA.³⁸

Menurut Boedi Harsono, sebutan agraria tidak selalu dipakai dalam arti yang sama. Pengertian lain, bahwa agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah (KBB). Sedangkan Agraria (agraria-Inggris) selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian (*Black's Law Dictionary, 1983*) dan *agrarian laws* bahkan sering kali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.³⁹

Sementara ruang lingkup hukum agraria dalam ketentuan undang-undang pokok-pokok agraria adalah meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, bahkan dalam batas-batas tertentu adalah meliputi juga ruang angkasa. Selanjutnya pula bahwa yang termasuk pengertian bumi ialah selain permukaan bumi termasuk juga tubuh bumi di

³⁸ Bernhard Limbong. 2012. *Hukum Agraria Nasional*, Jakarta, Margaretha Pustaka, hlm.51.

³⁹ Aminuddin Salle (DKK), *Hukum Agraria*, Makassar, Apublising, hlm. 1.

bawahnya serta yang berada di bawahnya air. Adapun permukaan bumi itulah yang disebut tanah.⁴⁰

Sementara menurut Supriadi dalam bukunya disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut:⁴¹

Atas dasar 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 di punyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan- badan hukum.

Dengan demikian, yang di maksud istilah tanah dalam pasal di atas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum.

2. Hukum Tanah

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah

⁴⁰ *Ibid.* hlm. 3

⁴¹ Supriadi, *Op.Cit.* hlm. 3.

sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “atas dasar 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 lain serta badan hukum”⁴²

Dengan demikian, jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Adapun ruang dalam pengertian yuridis, yang berbatas, berdimensi tiga, yaitu panjang, lebar, dan tinggi, yang dipelajari dalam Hukum Penataan Ruang.

Sedangkan pengertian hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, sehingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem⁴³

Ketentuan-Ketentuan Hukum Tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan-

⁴² Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana Pramedia Grup, hlm. 9.

⁴³ *Ibid*, hlm. 11.

ketentuan Hukum Tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum Adat tentang tanah dan yurisprudensinya tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkapannya.

3. Hak Penguasaan Atas Tanah

Secara etimologi, Penguasaan berasal dari kata “kuasa” yang berarti kemampuan atau kesanggupan untuk berbuat sesuatu, kekuatan atau wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus dan sebagainya) sesuatu itu, sedangkan “penguasaan” dapat diartikan sebagai suatu proses, cara, perbuatan menguasai atau kesanggupan untuk menggunakan sesuatu. Jadi menurut bahasa, penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai proses, cara atau perbuatan untuk menguasai sebidang tanah yang berisikan wewenang dan kesanggupan dalam menggunakan dan memanfaatkan untuk kelangsungan hidup.⁴⁴

Penguasaan merupakan awal timbulnya pemilikan (*property*), dimana arti dari milik itu sendiri melekat adanya hak, sehingga dapat dibedakan adanya istilah *private property* untuk menunjukkan milik pribadi dan *public property* untuk menunjukkan milik negara atau milik umum. Penguasaan yang tadinya lebih bersifat faktual yang kemudian oleh hukum diputuskan untuk memperoleh pengakuan dan perlindungan, sehingga yang bersangkutan dilindungi dari gangguan orang lain, maka pada saat itu penguasaan telah beralih menjadi pemilikan, karena telah memperoleh

⁴⁴ Farida Fatittingi, *Op.Cit*, hlm. 76

daya pemaksa berupa pengakuan dan perlindungan hukum. Oleh karena itu, penguasaan masih membutuhkan campur tangan hukum untuk menentukan apakah penguasaan itu diakui dan dilindungi, atau justru sebaliknya, tidak memperoleh pengakuan hukum.⁴⁵ penguasaan yang telah memperoleh pengakuan dan perlindungan hukum disebut sebagai penguasaan dalam arti yuridis, yaitu penguasaan yang dilandasi hak, dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, maupun yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik.⁴⁶

Penguasaan tanah oleh masyarakat merupakan hal yang sangat mendasar karena tanah merupakan sumber hidup dan kehidupan manusia. Sumardjono menyatakan bahwa penguasaan masyarakat terhadap tanah merupakan hal yang tidak dapat ditawar-tawar. Dari segi kehidupan masyarakat Indonesia yang sampai sekarang masih bercorak agraris, hubungan antara manusia dengan tanah sampai saat ini menunjukkan pertalian yang erat. Hal ini wajar karena selama hayatnya, manusia mempunyai hubungan dengan tanah, baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai sumber bahan makanan serta sumber penghasilan untuk keberlangsungan hidupnya.⁴⁷

Selanjutnya, penegasan perbedaan pengertian mengenai hak menguasai dan hak milik juga dikemukakan oleh A.K. Sarkar mengatakan

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 84.

⁴⁶ *Ibid.*,

⁴⁷ *Ibid.*,

bahwa hak menguasai didasarkan atas adanya hubungan antara seseorang sebagai subjek dengan suatu benda sebagai objek. Jadi ciri pokok pengertian ini terletak pada kenyataan atau fakta. Sedangkan hak milik, didasarkan bukan atas adanya hubungan nyata, melainkan atas dasar hak yang diatur oleh ketentuan hukum. Selain itu, peredaan lainnya antara penguasaan dan pemilikan, yaitu penguasaan hanya bisa ditujukan terhadap sesuatu yang bersifat materi (nyata), sedangkan pemilikan bisa ditujukan, baik benda (materiil) maupun berupa hak (immateriil).⁴⁸

Walaupun penguasaan merupakan karakteristik masyarakat prahukum menurut Rahardjo, namun dalam konteks penguasaan hak atas tanah, penguasaan mempunyai arti yang sangat penting bagi hukum. Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan bahwa dalam hal tidak ada atau ada lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian, maka pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik terhadap bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya. Hal ini dilakukan dengan catatan, penguasaan tersebut harus dilakukan dengan itikad baik dan tidak ada keberatan dari masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan dan pihak lainnya.⁴⁹

a. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah

⁴⁸ *Ibid.*,

⁴⁹ *Ibid.*,

Hak Bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (3) UUPA.⁵⁰

Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai makna bahwa kepentingan bangsa Indonesia di atas kepentingan perorangan atau golongan. Dalam Pasal 1 ayat (1, 2 dan 3) UUPA No. 5 Tahun 1960 dinyatakan bahwa:⁵¹

- 1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
- 2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia merupakan kekayaan Nasional.
- 3) Hubungan Bangsa Indonesia dan bumi air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Boedi Harsono mengatakan bahwa:⁵²

“Hak bangsa Indonesia adalah semacam hak ulayat, berarti

⁵⁰ Urip Santoso. 2005. *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, hlm.75.

⁵¹ Supriadi *Op.Cit*, hlm.56.

⁵² *Ibid.*,

dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional, hak tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Ini berarti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, termasuk hak ulayat dan hak-hak perseorangan atas tanah yang dimaksud oleh penjelasan umum di atas, secara langsung maupun tidak langsung, semuanya bersumber pada hak Bangsa. Maka dalam hubungan ini, perkataan “pula” dalam kalimat “menjadi hak pula dari bangsa Indonesia”, seharusnya tidak perlu ada. Karena bisa menimbulkan kesan, seakan-akan Hak Bangsa adalah sejajar dengan Hak Ulayat dan hak-hak perorangan.”

Selain pendapat yang dikemukakan oleh Boedi Harsono mengenai pengertian Hak Bangsa Indonesia atas Tanah di atas, Sudargo Gautama menyatakan bahwa:⁵³

“Selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut”.

Selanjutnya menurut Boedi Harsono, pernyataan tanah yang dikuasai oleh Bangsa Indonesia sebagai tanah tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang Hukum Perdata. Walaupun hubungan hukum tersebut hubungan perdata, bukan berarti hak Bangsa Indonesia adalah hak pemilikan pribadi yang tidak memungkinkan adanya hak milik individual. Hak Bangsa Indonesia dalam hukum Tanah Nasional adalah hak kepunyaan, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama dengan hak milik oleh warga Negara secara individual.

b. Hak Menguasai Negara

⁵³ *Ibid.*,

Hak menguasai dari negara, pertama kali berasal dari pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, kemudian dijabarkan dalam pasal 2 ayat (2) UUPA. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka tidaklah pada tempatnya bahwa Bangsa Indonesia maupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah.⁵⁴

Penjabaran Pasal 2 UUPA menyebutkan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat memiliki hak menguasai atas tanah-tanah yang berada di wilayah republik Indonesia. Disebutkan pula bahwa hak menguasai ini memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan hal-hal yang bersangkutan dengan agraria. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan hukum yang menyangkut agraria.

Kedudukan Hak Ulayat lebih tegas dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA yang menyebutkan bahwa:

“pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain lebih tinggi”.

Menurut Oloan Sitorus, kewenangan Negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan

⁵⁴ Aminuddin Salle (DKK), *Op.Cit*, hlm. 73.

pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik dan hak bangsa. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.⁵⁵

Sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi, negara dalam hal hak menguasai dari negara mempunyai wewenang:⁵⁶

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur. Hak menguasai dari negara tersebut dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan

⁵⁵ Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 79.

⁵⁶ Aminuddin Salle (dkk), *Op. Cit*, hlm.73.

dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

c. Hak Ulayat

Menurut Boedi Harsono, yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat hukum Adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat Hukum Adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.⁵⁷ Hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain lebih tinggi.

Salah satu ruang lingkup hak ulayat adalah tanah, yang disebut tanah ulayat. Tanah ulayat menurut Pasal 1 angka 2 Permen Agraria/Kepala BPN No.5 Tahun 1999, adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari masyarakat hukum adat tertentu. Hak Ulayat dikelola oleh masyarakat Hukum adat, yaitu sekelompok orang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun dasar keturunan.

Menurut Boedi Harsono, hak ulayat masyarakat Hukum Adat

⁵⁷ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 81.

dinyatakan masih ada apabila memenuhi tiga unsur, yaitu:⁵⁸

- (1) Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan Hukum Adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat Hukum Adat.
- (2) Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat Hukum adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai "*labensraum*" nya.
- (3) Masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.

Sedangkan dalam Pasal 3 UUPA mengandung pernyataan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, artinya bila dalam kenyataan tidak ada, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi, dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Hak ulayat dibiarkan tetap diatur oleh masyarakat Hukum Adat masing- masing.

d. Hak Perorangan Atas Tanah

Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/ atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak-hak perseorangan atas tanah meliputi berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik satuan rumah susun. Dasar hukum

⁵⁸ *Ibid*, hal 82.

pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum di muat dalam pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu.⁵⁹

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang di maksud 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.

Dari penjelasan di atas menunjukkan bahwa dalam konsepsi hukum tanah nasional, tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakan secara kolektif, selama tidak melanggar dan bertentangan dengan hukum-hukum tanah yang berlaku.

4. Hak Atas Tanah yang Dapat diperoleh

a) Hak Milik

Hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah Hak Milik yang dimilikinya tersebut (dapat berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dengan pengecualian Hak Guna Usaha), yang hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini meskipun tidak mutlak sama, tetapi dapat dikatakan mirip dengan eigendom atas tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang memberikan kewenangan yang (paling) luas pada pemiliknya, dengan ketentuan harus

⁵⁹ Aminuddin Salle(dkk), *Op.cit*, hlm. 102.

memperhatikan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyatakan bahwa *Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*.⁶⁰

Pasal 20 Undang-Undang Nomor No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa:

- (1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6;
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Menurut Urip Santoso makna turun-temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. *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.⁶¹

⁶⁰ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2004. *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana, hal.30.

⁶¹ *Ibid*, hal.92-93.

Penilaian yuridis terhadap alas hak penguasaan fisik turun-temurun dalam praktek pendaftaran tanah serta penegasannya secara normatif telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1997, yang intinya harus memenuhi kriteria yuridis, yaitu penguasaan atas tanah tersebut dilakukan secara nyata oleh yang bersangkutan dan sudah berlangsung selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut, dan tanah milik tersebut terdaftar dalam persil/kohir di Kantor Kelurahan tempat tanah tersebut berada. Kenyataan penguasaan fisik dan pembuktiannya tersebut harus dituangkan dalam bentuk surat pernyataan dan dapat mengangkat sumpah di hadapan Satgas Pengumpul Data Yuridis. Selain itu harus dilengkapi dengan keterangan dari sekurang-kurangnya 2 orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, serta kesaksian dari Kepala Desa atau Lurah.⁶²

Selanjutnya yang dapat mempunyai (subjek hak) tanah Hak Milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya adalah:

- (1) Perseorangan
Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai Hak Milik (Pasal 21 ayat 1 UUPA).
- (2) Badan- Badan Hukum
Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai Hak Milik dan syarat-syaratnya (Pasal 21 ayat 2 UUPA).

⁶² Farida Fatittingi. Nomor 4 Desember 2011. *Penegasan Alas Hak Penguasaan Fisik Turun Temurun dalam Praktik Pendaftaran Tanah*, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Fakultas Hukum Unhas Vol 19, hlm. 356.

Bagi Pemilik tanah yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik atas tanah, maka dalam waktu 1 tahun harus melepaskan atau mengalihkan Hak Milik atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara (Pasal 21 ayat dan ayat (4) UUPA)⁶³

Undang-Undang Pokok Agraria memberikan pembatasan peralihan Hak Milik atas tanah. Agar Hak Milik atas tanah dapat dialihkan, maka pihak terhadap siapa Hak Milik atas tanah tersebut hendak dialihkan haruslah merupakan orang-perorangan warga negara Indonesia tunggal, atau badan- badan hukum tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963. Adapun sifat dan ciri-ciri Hak milik:⁶⁴

- (1) Hak milik adalah hak yang terkuat (Pasal 20 UUPA) sehingga harus didaftarkan;
- (2) Dapat beralih, artinya dapat diwariskan kepada ahli warisnya, (Pasal 20 UUPA);
- (3) Dapat dialihkan kepada pihak yang memenuhi syarat (Pasal 20 jo Pasal 26 UUPA);
- (4) Dapat menjadi induk dari hak-hak atas tanah yang lain, artinya dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lain, yaitu Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Gadai, Hak Usaha bagi Hasil, dan Hak menumpang. Hak Milik sebaiknya tidak dapat berinduk pada hak atas tanah lainnya. (Pasal 25 UUPA);
- (5) Dapat diwakafkan. (Pasal 49 ayat 3 UUPA).

Adapun cara memperoleh Hak Milik atas tanah dapat ditemukan dalam

⁶³ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 95.

⁶⁴ Adrian Sutedi. 2008. *Peralihan Hak Atas dan Pendaftarannya*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 61

rumusan Pasal 22 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa: Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan pemerintah Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini Hak Milik terjadi karena Penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat dengan peraturan pemerintah Ketentuan Undang-Undang. Selain ketentuan dalam Pasal 22 UUPA cara memperoleh Hak Milik atas tanah juga di sebutkan dalam pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa: jual beli, penukaran, penghibaan, dan pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dasar lahirnya Hak Milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 (tiga) cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 UUPA, yaitu: ⁶⁵

1) Hak Milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat. Hak Milik tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan) atau terjadi karena timbulnya lidah tanah (*Aanslibbing*). Yang dimaksud dengan pembukaan tanah adalah pembukaan tanah (pembukaan hutan) yang dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat Hukum Adat yang dipimpin oleh ketua adat melalui tiga sistem penggarapan, yaitu *matok sirah matok galeng*, *matok sirah gilir galeng*, dan sistem *bluburan*. Yang dimaksud dengan (*Aanslibbing*) adalah

⁶⁵ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 96.

pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau atau laut, tanah yang tumbuh demikian itu dianggap menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan, karena biasanya pertumbuhan tersebut sedikit banyak terjadi karena usahanya. dengan sendirinya terjadinya Hak Milik secara demikian itu juga melalui suatu proses pertumbuhan yang memakan waktu. Selanjutnya, lidah tanah adalah tanah yang timbul atau muncul karena berbeloknya arus sungai atau tanah yang timbul di pinggir pantai, dan terjadi dari lumpur, lumpur tersebut makin lama makin tinggi dan mengeras sehingga akhirnya menjadi tanah. Dalam hukum adat, lidah tanah yang begitu luas menjadi hak bagi pemilik tanah yang berbatasan. Hak Milik atas tanah yang terjadi di sini dapat didaftarkan pada kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan sertifikat hak milik atas tanah. Hak Milik tanah yang terjadi menurut hukum Adat akan diatur dengan peraturan pemerintah.

2) Hak Milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah. Hak Milik atas Tanah yang terjadi di sini semula berasal dari tanah negara. Hak Milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian Hak Milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI). Apabila semua persyaratan yang telah ditentukan dipenuhi oleh pemohon, maka Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberi pelimpahan kewenangan menerbitkan Surat

Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH ini waji didaftarkan oleh pemohon kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan Sertifikat Hak Milik sebagai tanda bukti hak. Pendaftaran SKPH menandai lahirnya Hak Milik atas tanah. Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang berwenang menerbitkan SKPH diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 7 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Permen Agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1999 dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu. Prosedur dan persyaratan terjadinya Hak Milik atas Tanah melalui pemberian hak diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 16 Permen Agraria.

3) Hak Milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang. Hak milik atas tanah ini terjadi karena ketentuan undang-undanglah yang menciptakannya, sebagaimana diatur dalam Pasal I, Pasal II, dan Pasal VII ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konvensi UUPA. Terjadinya Hak Milik atas tanah ini atas dasar ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA, sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Yang dimaksud dengan konversi

adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak- hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak- hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA (Pasal 16 UUPA). Konversi adalah perubahan status hak atas tanah dari hak atas tanah menurut hukum yang lama sebelum berlakunya UUPA menjadi hak atas tanah menurut UUPA. Penegasan Konversi yang berasal dari tanah milik adat diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria (PMPA) No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah.

b) Hak Pakai

Ketentuan mengenai Hak Pakai (HP) disebutkan dalam pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA. Secara khusus diatur dalam pasal 41 sampai dengan pasal 43 UUPA. Menurut pasal 41 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan HP adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan –ketentuan UUPA. Hak pakai berdasarkan asal tanahnya terbagi 3 yaitu:

i. Hak pakai atas tanah Negara

Hak pakai atas tanah negara diberikan dengan keputsan pemberian hak oleh BPN. HP ini terjadi sejak keputusan pemberian HP didaftarkan kepada kepala Kantor Pertanahan kabupaten/Kota

setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti.

ii. Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan

Hak Pakai ini di berikan dengan keputusan pemberian hak oleh Badan Pertanahan Nasional berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan. HP ini terjadi sejak keputusan pemberian HP didaftarkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda Bukti.

iii. Hak pakai atas Tanah Hak Milik

HP ini terjadi dengan pemberia tanah oleh pemilik tanah dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Akta PPAT ini wajib didaftarkan kekantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah.

c) Hak Guna Bangunan (HGU)

Pasal 35 UUPA memberikan pengertian Hak Guna Bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan bisa di perpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Kemudian, Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa Hak Guna Bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Adapun Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, atau tanah Hak Milik.

Ketentuan-ketentuan Hak Guna Bangunan disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Bangunan diatur dalam peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang dimaksudkan di sini adalah Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, secara khusus diatur dalam Pasal 19

sampai dengan Pasal 38.

Adapun hapusnya Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 40 UUPA, Karena:⁶⁶

- (1) Jangka waktunya berakhir;
- (2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- (3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- (4) dicabut untuk kepentingan umum;
- (5) Ditelantarkan;
- (6) Tanahnya musnah;
- (7) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2)

Hapusnya Hak Guna Bangunan lebih lanjut dijabarkan dalam Pasal 35 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Bangunan adalah:

- (1) Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya;
- (2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang hak milik sebelum jangka waktunya berakhir;
- (3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir;
- (4) Hak Guna Bangunan di cabut;
- (5) Ditelantarkan;
- (6) Tanahnya musnah;

Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah negara mengakibatkan tanahnya kembali menjadi tanah negara. Hapusnya Hak Guna Bangunan atas tanah hak pengelolaan mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan. Hapusnya hak Guna Bangunan atas tanah milik mengakibatkan tanahnya kembali kedalam penguasaan

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 115

pemilik tanah. Selanjutnya, hapusnya Hak Guna Bangunan karena dibatalkan oleh pejabat yang berwenang diterbitkan surat keputusan yang bersifat konstitutif. Surat keputusan yang bersifat konstitutif adalah surat keputusan yang berfungsi sebagai pembatalan terhadap hak atas tanah dikarenakan tidak di penuhi kewajiban tertentu oleh pemegang hak atas tanah. Sedangkan Hak Guna Bangunan hapus karena jangka waktunya berakhir, dilepaskan secara sukarela oleh pemegang Hak Guna Bangunannya, diterlantarkan, tanahnya musnah, dan pemegang hak Guna Bangunan tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan diterbitkan surat keputusan yang bersifat deklaratif, adalah surat keputusan yang berfungsi sebagai pernyataan tentang hapusnya hak atas tanah yang bersangkutan. Surat keputusan ini hapusnya hak atas tanah yang terjadi karena hukum.

5. Hak Pengelolaan (HPL)

Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria, dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan dari UUPA.⁶⁷ Secara tidak langsung Pasal 2 ayat 4 menyatakan bahwa dari hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-

⁶⁷ A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hal.1.

ketentuan Peraturan Pemerintah.

Menurut Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, Hak Pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam diktum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik keberadaan Hak Pengelolaan berikut landasan hukum berkembang sedemikian rupa dengan berbagai eksekusi dan permasalahannya.⁶⁸

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa istilah Hak Pengelolaan diambil dari Bahasa Belanda, yaitu *Beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi Hak Penguasaan. Sependapat dengan A.P. Parlindungan, Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 mengatur tentang hak penguasaan sebagai terjemahan dari *Beheersrecht* atas tanah negara. Hak Penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara.⁶⁹ Hak Penguasaan atas tanah negara ini kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan selanjutnya, dikonversi menjadi Hak Pengelolaan. Dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965 menunjukkan bahwa Hak Pengelolaan lahir dari konversi hak penguasaan atas tanah negara. Hak Pengelolaan lahir tidak didasarkan pada Undang-Undang, akan tetapi didasarkan pada Peraturan Menteri Agraria.⁷⁰

Pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan Pasal 9 Peraturan Menteri

⁶⁸ Urip Santoso, *Op. Cit*, hal. 157.

⁶⁹ *Ibid.*,

⁷⁰ *Ibid.*,

Agraria Nomor 9 tahun 1965 berkewajiban mendaftarkan Hak Pengelolaannya Kepada Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Pendaftaran Hak Pengelolaan ditegaskan lagi dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1966 Tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaa, yaitu kewajiban untuk mendaftarkan Hak Pengelolaan bagi departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah-daerah swatantra yang memperoleh Hak Pengelolaan. Dalam Perkembangannya, Pasal 9 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menetapkan bahwa Hak Pengelolaan termasuk objek Pendaftaran Tanah, selain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.⁷¹

Pengertian yang lebih lengkap tentang Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pasal 1 Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolrhn Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Pasal 1 Peraturan Pemerintah No.122 tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian

⁷¹ *Ibid.*,

dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (selanjutnya akan disebut Permen Agraria 9/1999) Pasal 1 Angka 3 menyatakan bahwa adalah Hak menguasai dari Negara yang kewenangan Pelaksanaan sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Adapun yang menjadi subjek Hak Pengelolaan yang dapat diberikan kepada Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Negara, PT. Persero, Badan Otorita. Badan-Badan Hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah. Badan-Badan hukum diatas dapat diberikan Hak Pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah.⁷²

6. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *Cadastre* (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), menunjukan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Dalam artian yang tegas *Cadastre* adalah *record* (rekaman daripada lahan-

⁷² Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).⁷³

Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah- tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya.⁷⁴

Selanjutnya, menurut Pasal 1 angka 1 PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data dan data

⁷³ A.P. Parlindungan. 1994. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 11.

⁷⁴ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Djambatan, hlm. 72.

yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Dasar Hukum pendaftaran diatur dalam Pasal 39 (1) UUPA dinyatakan sebagai berikut:⁷⁵

- (1) untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi: Pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan Pendaftaran Tanah termaksud dalam ayat (1) di atas.

Adapun tujuan dan manfaat Pendaftaran Tanah menurut Pasal 3 PP No.

24 Tahun 1997 ada tiga hal yaitu:

- (1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak- hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepadanya diberikan sertipikat sebagai tanda bukti haknya. Sertipikat merupakan bukan hanya sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah.
 - (2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
 - (3) untuk terjadinya tertib administrasi pertanahan.
- Selanjutnya Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997

objek pendaftaran tanah tersebut meliputi:

- (1) Objek Pendaftaran tanah meliputi:

⁷⁵ Aminudin Salle (dkk). *Op. Cit*, hlm. 247.

- a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
 - b) Tanah hak pengelolaan;
 - c) Tanah wakaf;
 - d) Hak Milik atas satuan rumah susun;
 - e) Hak tanggungan;
 - f) Tanah Negara.
- (2) Dalam hal tanah Negara sebagai objek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Adapun mengenai Buku Tanah dijelaskan dalam Pasal 1 angka (19) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa: “Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya”. Sedangkan pengertian sertifikat selanjutnya pada Pasal 1 angka 20 menyatakan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik, atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sertifikat tanah membuktikan bahwa pemegang hak mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan pihak lain serta beban- beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam Buku Tanah diuraikan dalam bentuk daftar. Sedangkan data fisik dalam surat ukur disajikan dalam peta dan uraian. Dalam surat ukur

dicantumkan keadaan, letak luas, dan batas tanah bersangkutan.⁷⁶

Ada dua pilihan cara untuk memperoleh sertifikat tanah hak milik untuk pertama kali. Yang di maksud dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pengertiannya menurut Urip Santoso akan diauraikan sebagai berikut:⁷⁷

- (1) Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa /kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.
- (2) Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftaran tanahnya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan secara perorangan atau massal.

⁷⁶ Adrian Sutedi. 2011. *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 29.

⁷⁷ Urip Santoso *Op. Cit*, hal. 306.

C. Reklamasi

1. Pengertian Reklamasi

Istilah reklamasi adalah turunan dari istilah Inggris *reclamation* yang berasal dari kata kerja *reclaim* yang berarti mengambil kembali, dengan penekanan pada kata “kembali”, reklamasi ini umumnya menyangkut wilayah laut.⁷⁸ Selanjutnya Pasal 1 ayat 23 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh setiap orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeringan lahan atau drainase.

Pengertian Reklamasi lainnya adalah suatu pekerjaan/usaha memanfaatkan kawasan atau lahan yang relatif tidak berguna atau masih kosong dan berair menjadi lahan berguna dengan cara dikeringkan. Misalnya di kawasan pantai, daerah rawa-rawa. di lepas pantai/di laut, di tengah sungai yang lebar, maupun danau. Pada dasarnya reklamasi merupakan kegiatan mengubah wilayah perairan pantai menjadi daratan. Reklamasi dimaksudkan upaya mengubah permukaan tanah yang rendah (biasanya terpengaruh terhadap genangan air) menjadi lebih tinggi (biasanya tidak terpengaruh genangan air)⁷⁹

Selanjutnya, Menurut Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 52

⁷⁸ A.R. Soehoed. 2004. *Reklamasi Laut Dangkal Canal Estate Pantai Mutiara Pluit*, Jakarta, Djambatan, hlm.1.

⁷⁹ Wisnu Suharto. 1996. *Reklamasi Pantai dalam Perspektif Tata Air*, Semarang, Unika Soegijapranata, hlm. 9

Tahun 2011 tentang Pengerukan dan Reklamasi. Reklamasi adalah pekerjaan timbunan di perairan atau pesisir yang mengubah garis pantai dan/ atau kontur kedalaman perairan. Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil bahwa memberikan definisi perairan pesisir adalah laut yang berbatasan dengan daratan meliputi perairan sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai, perairan yang menghubungkan pantai dan pulau-pulau, estuari, teluk, perairan dangkal, rawa pajau dan laguna.

Ddalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2012 Tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 1 ayat (1), (2), dan (3) lebih lanjut menguraikan penjelasan mengenai pengerukan, pengurugan dan pengeringan lahan dalam kegiatan reklamasi. Pengerukan adalah kegiatan penggalian atau pengambilan tanah dan batuan dasar baik di daratan maupun di bawah air, sedangkan pengurugan adalah kegiatan penimbunan tanah dan/atau batuan. Selanjutnya, Pengeringan lahan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengubah perairan dan/atau daratan menjadi lahan kering dengan cara pemompaan dan/atau dengan drainase.

2. Tujuan Reklamasi

Sesuai dengan definisinya, tujuan utama reklamasi adalah menjadikan kawasan berair yang rusak atau tak berguna menjadi lebih baik dan bermanfaat. Kawasan baru tersebut, biasanya dimanfaatkan untuk kawasan pemukiman, perindustrian, bisnis dan pertokoan, pertanian, serta

objek wisata. Dalam perencanaan kota, reklamasi pantai merupakan salah satu langkah pemekaran kota. Reklamasi diamalkan oleh negara atau kota-kota besar yang laju pertumbuhan dan kebutuhan lahannya meningkat demikian pesat tetapi mengalami kendala dengan semakin menyempitnya lahan daratan (keterbatasan lahan). Dengan kondisi tersebut, pemekaran kota ke arah daratan sudah tidak memungkinkan lagi, sehingga diperlukan daratan baru.⁸⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 *juncto* Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, reklamasi pantai dan laut telah merupakan suatu lembaga hukum yang berdasarkan Undang-undang. Konsekuensinya, izin reklamasi pantai dan laut (wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil) merupakan suatu keputusan Tata Usaha Negara yang berdasarkan Undang-Undang. Izin reklamasi tidak lagi hanya merupakan suatu kebijakan dalam arti Keputusan Tata Usaha Negara untuk mengisi kekosongan Undang-undang. Reklamasi kawasan perairan merupakan upaya pembentukan suatu kawasan daratan baru di wilayah pesisir pantai ataupun di tengah lautan. Tujuan utama reklamasi tersebut adalah untuk menjadikan kawasan berair yang rusak atau belum termanfaatkan menjadi suatu kawasan baru yang lebih baik dan bermanfaat untuk berbagai keperluan ekonomi maupun untuk tujuan strategis lain. Kawasan daratan baru tersebut dapat

⁸⁰ Modul Terapan Perencanaan Tata Ruang Wilayah Reklamasi Pantai, hal. 16.

dimanfaatkan untuk kawasan permukiman, perindustrian, bisnis dan pertokoan, pelabuhan udara, perkotaan, pertanian, jalur transportasi alternatif, *reservoir* air tawar di pinggir pantai, kawasan pengelolaan limbah dan lingkungan terpadu, dan sebagai tanggul perlindungan daratan lama dari ancaman abrasi serta untuk menjadi suatu kawasan wisata terpadu.

Reklamasi bertujuan untuk menambah luasan daratan untuk suatu aktivitas yang sesuai di wilayah tersebut. Selain untuk tujuan di atas, kegiatan reklamasi ini juga dapat dimanfaatkan untuk keperluan konservasi wilayah pantai. Kegiatan ini dilakukan bilamana suatu wilayah sudah tererosi atau terabrasi cukup parah sehingga perlu dikembalikan seperti kondisi semula, karena lahan tersebut mempunyai arti penting bagi Negara, misalnya konservasi pulau Nipa, Batam. Konservasi pulau Nipa dilakukan untuk mempertahankan batas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁸¹

Kegiatan reklamasi ini dilakukan oleh suatu otoritas (negara, kota besar, pengelola kawasan) yang memiliki laju pertumbuhan tinggi dan kebutuhan lahannya meningkat pesat, tetapi mengalami kendala keterbatasan atau ketersediaan ruang dan lahan untuk mendukung laju pertumbuhan yang ada sehingga diperlukan untuk mengembangkan suatu wilayah daratan baru.

⁸¹ Boy Rumawo. *Pembatasan Wewenang Pemerintah Terhadap Hak Ulayat yang Diatur Dalam UUPA*. (Jakarta: Walhi Books, 2008), hal. 35.

3. Dasar Hukum Reklamasi

Reklamasi Pantai di Indonesia telah dilakukan sejak tahun 1979 dan terus berlangsung hingga saat ini. Keberadaan lembaga reklamasi pantai mulai di kenal dalam ranah hukum positif Indonesia sejak tahun 1995 dengan munculnya dua Keputusan Presiden, yaitu Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta dan Keputusan Presiden No. 73 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Kapuknaga, Tangerang. Secara umum, kedua Keputusan Presiden (Keppres) ini menjadi awal munculnya landasan yuridis bagi reklamasi pantai. Hanya saja Keppres ini tidak dapat berlaku secara umum.⁸²

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kekayaan alam dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor: 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya akan disebut UU No.27/2007), menyatakan bahwa Reklamasi Pantai juga harus mempunyai konsep. Undang-Undang No.27/2007 telah mengalami Perubahan menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya akan disebut UU No.1/2014). Selanjutnya, Konsep kebijakan reklamasi di Indonesia telah diatur dalam hukum positif

⁸² Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1995 tentang Reklamasi Pantai Utara Jakarta

Indonesia pada Pasal 34 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Pasal 34:

- a. Reklamasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan dalam rangka meningkatkan manfaat dan/atau nilai tambah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ditinjau dari aspek teknis, lingkungan, dan sosial ekonomi.
- b. Pelaksanaan Reklamasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menjaga dan memperhatikan:
 - a. keberlanjutan kehidupan dan penghidupan masyarakat;
 - b. keseimbangan antara kepentingan pemanfaatan dan kepentingan pelestarian fungsi lingkungan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; serta
 - c. persyaratan teknis pengambilan, pengerukan, dan penimbunan material.
- c. Perencanaan dan pelaksanaan Reklamasi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir⁸³ dan Pulau-Pulau Kecil ini menjadi suatu pranata hukum yang jelas dalam memberikan kepastian hukum terhadap pelaksanaan reklamasi pantai di Indonesia dengan mengedepankan sebuah konsep reklamasi berupa pembangunan dan pengelolaan pantai terpadu.

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Pada Pasal 34 Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa reklamasi hanya dapat dilaksanakan jika manfaat sosial dan ekonomi yang diperoleh lebih besar dari biaya sosial dan biaya ekonominya. Meski demikian, pelaksanaan reklamasi juga wajib menjaga dan memperhatikan beberapa hal, seperti dukungan terhadap keberlanjutan kehidupan dan penghidupan masyarakat.

⁸³ Penjelasan UU No.27 Tahun 2007 Pasal 34.

Penataan ruang laut menurut UU No. 27 Tahun 2007, menggunakan nomenklatur Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil atau disingkat RZWP3K. Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, negara bertanggung jawab atas Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dalam bentuk penguasaan kepada pihak lain (perseorangan atau swasta) melalui mekanisme perizinan.

Terkait reklamasi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 3/PUU-VIII/2010 bahwa negara harus memiliki wewenang yang seluas-luasnya terhadap lahan reklamasi agar pemanfaatannya dapat digunakan untuk kepentingan publik, bukan kepentingan pengembang dan/atau kepentingan golongan masyarakat atas saja.⁸⁴

Dalam melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dengan demikian, maka terbit Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 122 Tahun 2012 tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya akan disebut Perpres No.12/2012) sebagai turunan dari UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dalam perpres ini tidak lagi menggunakan bentuk Hak Penguasaan Perairan Pesisir (HP3) tetapi dalam bentuk izin, sedangkan mengenai Kawasan Strategis masih

⁸⁴ Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010.

hanya menyebutkan Kawasan Strategi Nasional Tertentu (KSNT) dan tidak ada Kawasan Strategi Nasional (KSN).

Dalam Perpres 12/2012 Pasal 3 menyatakan bahwa Pemerintah, pemerintah daerah, dan setiap orang yang akan melaksanakan reklamasi wajib membuat perencanaan reklamasi. Pasal 11 Rencana Induk Reklamasi harus memperhatikan Rencana Zonasi Wilayah pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan/atau Rencana Tata Ruang Wilayah dan Pasal 12 menyatakan minimal memuat rencana peruntukan lahan reklamasi, kebutuhan fasilitas terkait peruntukan reklamasi, tahapan pembangunan pengembangan dan jangka waktu pelaksanaan reklamasi. Pasal 16 ayat (2) Menteri memberikan Izin Lokasi dan Izin Pelaksanaan reklamasi pada Kawasan Strategis Nasional Tertentu, kegiatan reklamasi lintas Provinsi dan kegiatan reklamasi di pelabuhan perikanan yang dikelola oleh pemerintah.

Selanjutnya untuk menyesuaikan pelaksanaan Perpres 122/2012 maka Menteri Kelautan dan Perikanan menerbitkan Permen Nomor 17/Permen-KP/2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Sebelum terbit Permen-Kp No.17/ 2013 diatas, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per.17/Men/2008 Tentang Kawasan Konservasi Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil yang masih merujuk pelaksanaan dari UU No.27 Tahun 2007 Pada Pasal 2 menyatakan Tujuan ditetapkannya konservasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yaitu untuk memberi acuan atau pedoman dalam melindungi,

melestarikan, dan memanfaatkan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta ekosistemnya.

Permen Nomor 17/Permen-KP/2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pada Pasal 30 Permen-KP ini, menyatakan bahwa reklamasi wajib menjaga dan memperhatikan keberlanjutan dan penghidupan masyarakat yang dilakukan dengan memberikan akses kepada masyarakat menuju pantai, mempertahankan mata pencaharian penduduk sebagai nelayan, pembudidayaan ikan, dan usaha kelautan dan perikanan lainnya, memberikan kompensasi/ganti kerugian kepada masyarakat sekitar yang terkena dampak reklamasi, merelokasi permukiman bagi masyarakat yang berada pada lokasi reklamasi dan memberdayakan masyarakat sekitar yang terkena dampak reklamasi. Permen KP- No. 13/2017 kemudian di ubah dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 28/Permen-Kp/2014 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 17/Permen-Kp/2013 tentang Perizinan Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Perubahn ini di dasarkan bahwa kekurangan belum dapat menampung kebutuhan masyarakat mengenai peraturan reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Selanjutnya dalam memperkuat Permen-KP No. 13/2017 maka diterbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Berlakunya UU No. 1 Tahun 2014 maka

semua aturan sebelumnya yang bertentangan dengan UU ini tidak berlaku lagi. Sebagai petunjuk aturan pelaksana maka Perpres No.122 tahun 2012 juga harus disesuaikan dengan ketentuan UU No. 1 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (Selanjutnya akan disebut UU Kelautan) menentukan bahwa perencanaan zonasi WP-3-K merupakan bagian dari perencanaan ruang laut. Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab mengelola dan memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil. Pengelolaan ruang Laut meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian termasuk dalam perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Setiap orang yang melakukan pemanfaatan ruang Laut secara menetap di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi wajib memiliki izin lokasi. Izin lokasi yang berada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 23/Permen-Kp/2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang merupakan tindak lanjut dari Pasal 7 ayat (2) UU No.27 tahun 2007 telah diubah dengan UU No. 1 tahun 2014 tentang Wilayah pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Permen-Kp/34/2014 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bahwa dalam rangka implementasi sinergi antara Pemerintah Pusat dan daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, Peraturan Menteri

Kelautan dan Perikanan Nomor 34/PERMEN-KP/2014 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil perlu menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁸⁵

Sehubungan digantinya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kewenangan dari kebijakan reklamasi pantai dalam Pasal 14 bahwa:⁸⁶

Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi.

Selanjutnya, pada lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintahan pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota tidak diberikan kewenangan terhadap sub bidang pembagian urusan mengenai pengelolaan kelautan, pesisir, dan pulau-

⁸⁵ Permen-Kp No.23/2016 tentang Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

⁸⁶ UU Nomor Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

pulau kecil (perairan pesisir) terhadap kabupaten/kota. Kabupaten/kota hanya diberikan kewenangan mengelola aktivitas di luar perairan pesisir.⁸⁷

Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 6/Permen-Kp/2017 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Kelautan Dan Perikanan Pada Pasal 2 menyatakan KKP mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Selanjutnya Pada Pasal 3 Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, KKP menyelenggarakan fungsi perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pengelolaan ruang laut, pengelolaan konservasi dan keanekaragaman hayati laut, pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil. Pasal 5 memuat mengenai Kawasan Konservasi Pesisir.⁸⁸

Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 8/Permen-Kp/2018 Tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat Dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Mengatur mengenai Pengusulan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat Pada pasal 4 dan Pasal 5. Selanjutnya pada Pasal 6 mengatur mengenai Proses Penetapan Pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Peraturan lain yakni Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 3/Permen-Kp/2018 Tentang

⁸⁷ *Ibid.*,

⁸⁸ Permen-Kp No.6/2017

Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Zona Inti Pada Kawasan Konservasi Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Untuk Eksploitasi.⁸⁹

Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 24/Permen-Kp/2019 Tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi Perairan Dan Izin Pengelolaan Perairan di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Pada pasal 2 tujuan Peraturan Menteri ini untuk menjadi acuan bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Pelaku Usaha dalam perizinan di Perairan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Ruang lingkup Peraturan Menteri ini pada Pasal 3 meliputi Lokasi Perairan dan Izin Pengelolaan Perairan.⁹⁰

Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 54/Permen-Kp/2020 Tentang Izin Lokasi, Izin Pengelolaan, Dan Izin Lokasi Di Laut untuk Pelaksanaan Izin Reklamasi diatur dalam Pasal 6. Ketentuan mengenai masyarakat Hukum Adat diatur dalam Pasal 9. Dalam Permen ini juga mengatur mengenai penafsiran Rencana Tata Ruang Laut. Dalam Kegiatan reklamasi sesuai Ketentuan Perpres 122/2012 dalam Pasal 3 yang menekankan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah dan setiap orang yang akan melakukan reklamasi wajib membuat perencanaan Reklamasi dalam perencanaan ini memuat Penentuan Lokasi, Penyusunan Rencana Induk, Studi Kelayakan, Penyusunan Rancangan Detail. Penentuan Lokasi tersebut dilakukan berdasarkan Pada Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) Provinsi,

⁸⁹ Permen-Kp No.3/2018, Permen-Kp No.8/2018.

⁹⁰ Permen-Kp No. 24/2019 Tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi Perairan Dan Izin Pengelolaan Perairan di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

Kabupaten/Kota dan/atau Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota.⁹¹ Ketentuan Penataan Ruang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (selanjutnya akan disebut UU No.26/2007).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dalam Pasal 1 angka 5 yang dimaksud Penataan ruang adalah suatu sistem proses Perencanaan Tata Ruang, Pemanfaatan Ruang, dan Pengendalian pemanfaatan Ruang. Selanjutnya Pada angka 2 menguraikan Tat ruang adalah wujud struktur dan pola ruang. Dimana yang dimaksud dengan ruang itu sendiri adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara.⁹² Sehingga dari penjelasan UU diatas bahwa Reklamasi merupakan bagian dari Penataan Ruang, sehingga dalam kegiatan Reklamasi wajib menaati rencana tata ruang yang berlaku. Selanjutnya regulasi turunan dari UU No.27/2007 tentang Penataan Ruang adalah berupa Peraturan Pemerintah yakni PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, PP No. 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, PP No. 8 Tahun 2013 tentang Ketelitian Peta Rencana Tata Ruangdan PP No. 68 Tahun 2014 tentang Penataan Ruang Wilayah Pertahanan Negara.

⁹¹ Perpres 122/2012.

⁹² UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah ini hanya diatur mengenai status hukum tanah hasil reklamasi semata-mata. Menurut Pasal 12 PP No. 16 Tahun 2004, tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara. Selanjutnya pengertian tanah dikuasai oleh negara diuraikan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 1 angka 10 bahwa Tanah Negara atau tanah yang dikuasai lgsung oleh Negara yang selanjutnya disebut tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati suatu Hak Atas Tanah dan bukan merupakan Barang Milik Negara/Daerah dan/atau Badan Usaha Milik Negar/Daerah.

D. Permukiman

1. Definisi permukiman

Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman pada Pasal 1 angka 5 Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Sedangkan Pemukiman adalah Proses, cara perbuatan memukimkan.

Selanjutnya Permukiman menurut Kuswartojo adalah perumahan dengan segala isi dan kegiatan yang ada di dalamnya. Berarti permukiman memiliki arti lebih luas daripada perumahan yang hanya merupakan wadah fisiknya saja, sedangkan permukiman merupakan perpaduan antara wadah (alam, lingkungan, dan jaringan) dan isinya (manusia yang hidup bermasyarakat dan berbudaya di dalamnya).⁹³

Permukiman dan perumahan adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan berkaitan erat dengan aktivitas ekonomi, industrialisasi dan pembangunan. Perumahan dan permukiman diselenggarakan dengan berasaskan kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, kenasionalisan, keefisienan dan kemanfaatan, keterjangkauan dan kemudahan, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan keberlanjutan, dan keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 1 angka 12 Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain dikawasan perkotaan atau kawasan pedesaan.

⁹³Kuswartojo T dan Salim. 1997. *Perumahan dan Permukiman yang Berwawasan Lingkungan*, Jakarta, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, hal. 21.

Adapun tujuan diselenggarakannya kawasan permukiman menurut Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2011 Pasal 3 yaitu:

- (1) Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- (2) Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah;
- (3) Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik dikawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan.
- (4) Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
- (5) Menunjang pembangunan dibidang ekonomi, sosial, dan budaya;
- (6) Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terpadu dan berkelanjutan.

2. Bentuk Permukiman

Pola persebaran permukiman penduduk dipengaruhi oleh keadaan iklim, keadaan tanah, tata air, topografi dan ketersediaan sumber daya alam yang terdapat di wilayah tersebut. Ada tiga jenis pola pemukiman penduduk berdasarkan teori permukiman secara umum dikaitkan dengan kondisi lahan dan lingkungan sekitarnya:⁹⁴

- (1) Pola Permukiman Memanjang (Linier). Pola pemukiman memanjang memiliki ciri pemukiman berupa deretan memanjang karena mengikuti jalan, sungai, rel kereta api atau pantai.
- (2) Pola Permukiman Terpusat Pola permukiman ini mengelompok membentuk unit-unit yang kecil dan menyebar, umumnya terdapat di

⁹⁴ Alreiga Referendiza Wiraprama Dkk. 2014 . *Kajian Pola Permukiman Dusun Ngibikan Yogyakarta Dikaitkan Dengan Perilaku Masyarakatnya*, Jurnal Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Muhammadiyah Jakarta
https://www.researchgate.net/publication/276278873_Kajian_Pola_Permukiman_Dusun_Ngibikan_Yogyakarta_dikaitkan_dengan_Perilaku_Masyarakatnya di akses pada tanggal 15-03-2020 pukul 21.07 WITA

daerah pegunungan atau daerah dataran tinggi yang berrelief kasar, dan terkadang daerahnya terisolir. Di daerah pegunungan, pola permukiman memusat mengitari mata air dan tanah yang subur. Sedangkan daerah pertambangan di pedalaman permukiman memusat mendekati lokasi pertambangan. Penduduk yang tinggal di permukiman terpusat biasanya masih memiliki hubungan kekerabatan dan hubungan dalam pekerjaan. Pola permukiman ini sengaja dibuat untuk mempermudah komunikasi antar keluarga atau antar teman bekerja.

- (3) Pola Permukiman Tersebar Pola permukiman tersebar terdapat di daerah dataran tinggi atau daerah gunung api dan daerah-daerah yang kurang subur. Pada daerah dataran tinggi atau daerah gunung api penduduk akan mendirikan permukiman secara tersebar karena mencari daerah yang tidak terjal, morfologinya rata dan relatif aman. Sedangkan pada daerah kapur, permukiman penduduk akan tersebar mencari daerah yang memiliki kondisi air yang baik. Mata pencaharian penduduk pada pola permukiman ini sebagian besar dalam bidang pertanian, perkebunan dan peternakan.
- (4) Pola Permukiman Cluster Pola permukiman cluster biasanya terdapat pada permukiman-permukiman tradisional yang sudah terpola karena perilaku masyarakatnya maupun karena tuntutan adat dan tradisi masyarakat. Pola permukiman ini dapat dilihat pada pola permukiman tradisional di daerah Madura dan Jatim (gambar sebelah kiri), pantai utara timur dan juga pola permukiman tradisional di Sumbawa.

E. Landasan Teori

1. Teori Perlindungan Hukum

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum hadir dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain. Pengkoordinasian kepentingan-kepentingan tersebut dilakukan dengan cara membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.⁹⁵ Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara memberikan kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam memenuhi kepentingan tersebut, pemberian

⁹⁵Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 53.

kekuasaan atau yang sering disebut hak ini dilakukan secara terukur, keluasan dan kedalamannya.

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpuh dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.⁹⁶ Atau selanjutnya menurut Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan dikresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Kesimpulan dari pendapat ahli di atas memberikan pemahaman bahwa Perlindungan Hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan Hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang

⁹⁶Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta. 1994. *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, Bandung, Remaja Rosda Karya, hlm. 64.

bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Dari uraian teori di atas dapat diambil kesimpulan bahwa adanya Perlindungan Hukum dapat memberi masyarakat kekuasaan atau hak dalam bertindak memenuhi kepentingan/kehendak masyarakat dan mencegah terjadinya sengketa. Adapun Relevansi dari teori ini dengan permasalahan dalam penelitian ini adalah bahwa dengan adanya perlindungan hukum maka masyarakat dapat memperoleh pengakuan mengenai hak atas tanah yang di tempati dengan pemberian suatu Hak di atasnya. Perlindungan Hukum ini juga dapat memberikan terwujudnya kepastian hukum dalam masyarakat.

2. Teori Kepastian Hukum

Ajaran Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivisme di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tidak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan

bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁹⁷

Menurut Utrecht kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap Individu.⁹⁸

Kepastian hukum jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum Positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.

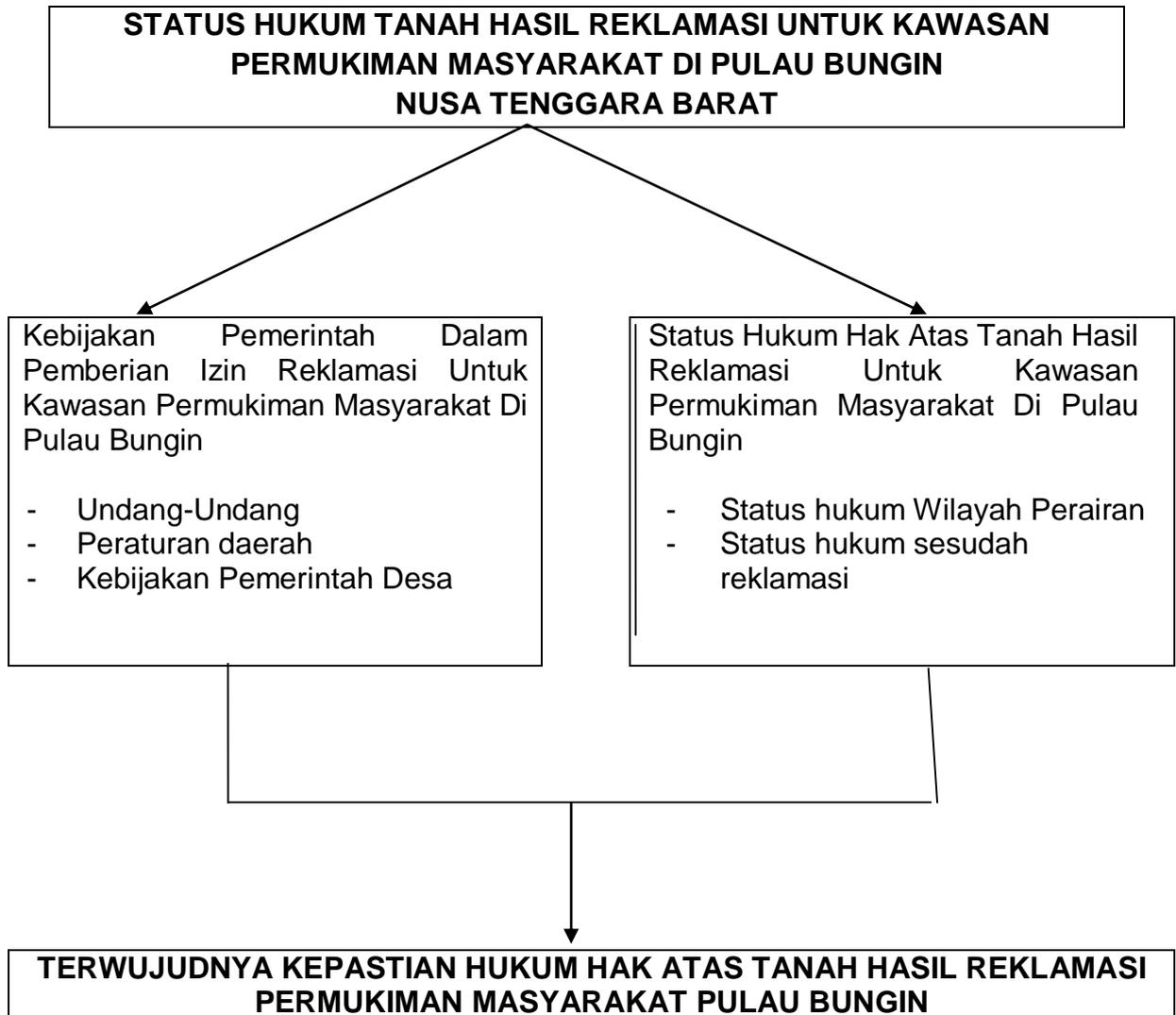
Dari penjelasan di atas mengenai teori kepastian hukum jika dikaitkan dengan Relevansi dari teori ini dengan permasalahan dalam penelitian ini maka dengan adanya kepastian hukum memberikan perlindungan pada

⁹⁷Achmad Ali. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta, Toko Gunung Agung, hal. 82-83.

⁹⁸ Riduan Syahrani, 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hal. 23.

individu (masyarakat) terhadap tindakan kesewenang-wenangan individu lain. Selain itu juga dengan adanya kepastian hukum dapat memberikan perlindungan pada hak atas milik masyarakat dari tindakan kesewenang-wenangan individu lainnya maupun kesewenang-wenangan pemerintah terhadap masyarakat. Selanjutnya dengan Kepastian hukum dalam hal ini hukum tertulis yang ada dapat memberikan batasan pada masyarakat perbuatan mana yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

F. Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Status hukum merupakan keadaan di mana menggambarkan sebuah kepastian hukum mengenai suatu objek, apakah sudah ada aturan yang mengikat secara jelas atau belum ada hak di atasnya.
2. Hak atas Tanah adalah hak atas sebagian tertentu yang ada dipermukakan bumi yang mempunyai ukuran panjang dan lebar.
3. Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh Setiap Orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurugan, pengeringan lahan atau drainase.
4. Pesisir adalah wilayah daerah peralihan antara darat dan laut beserta ekosistemnya yang ada di dalam.
5. Pulau-Pulau Kecil adalah pulau yang lebih kecil atau tidak lebih dari 2.000 km²
6. 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 dalam Penelitian ini izin oleh masyarakat Desa Pulau Bungin.
7. Masyarakat adalah masyarakat yang terdiri atas Masyarakat Hukum Adat, Masyarakat Lokal, dan Masyarakat Tradisional, Masyarakat Nelayan yang bermukim di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam penelitian ini adalah masyarakat Desa Pulau Bungin.

8. Masyarakat adat adalah warga yang bermukim di Pulau Bungin yang masih mempertahankan struktur adatnya.
9. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Permukiman yang Penulis maksud adalah rumah-rumah yang didirikan oleh masyarakat di Pulau Bungin.
10. Masyarakat Bajo adalah kumpulan masyarakat yang sudah bermukim secara turun-temurun di Pulau Bungin.
11. Penguasaan secara turun-temurun adalah penguasaan atas suatu objek tanah tanpa alas hak yang dilakukan secara terus menerus dengan tidak memberikan hak kepada pihak lain untuk mengelolah dan menguasai tanah.
12. Kebijakan Pemerintah merupakan aturan yang dibuat oleh pemerintah ditujukan kepada public berdasarkan otoritas yang dimiliki untuk melakukan pengaturan dalam penelitian ini untuk masyarakat Desa Pulau Bungin.
13. Kepastian hukum merupakan kepastian aturan hukum untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah oleh pemerintah dalam penelitian ini untuk Masyarakat Adat Desa Pulau Bungin.