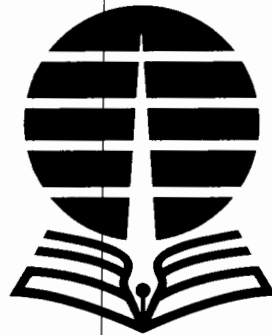


**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERTANAHAN  
DI WILAYAH PESISIR  
(Lokasi Studi Kota Pangkalpinang, Kota Tanjungpinang  
dan Kabupaten Wakatobi)**



**UNIVERSITAS TERBUKA**

**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**AMIR SOFWAN**

**NIM. 014707103**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**JAKARTA**

**2016**

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul Implementasi Kebijakan Pertanahan Di Wilayah Pesisir adalah hasil karya saya sendiri dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta,

Yang Menyatakan,



AMIR SOFWAN  
NIM. 014707103

**ABSTRAK****IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERTANAHAN DI WILAYAH PESISIR  
(Lokasi Studi Kota Pangkalpinang, Kota Tanjungpinang  
dan Kabupaten Wakatobi)**

**Amir Sofwan**  
amir\_bpn@yahoo.com

**Program Pascasarjana**  
**Universitas Terbuka**

Wilayah pesisir memiliki karakteristik fisik lingkungan, sosial, ekonomi, budaya yang khas serta merupakan kawasan yang cukup rentan akan perubahan lingkungan dan bencana sebagai dampak dari perubahan iklim yang dapat memicu kenaikan muka laut maupun abrasi pantai. Dampak tersebut mempengaruhi aktivitas sosial ekonomi masyarakat dalam memanfaatkan pantai sebagai sumber kehidupan dan penghidupan mereka termasuk kepastian hukum hak atas tanah di atasnya akan menimbulkan potensi konflik penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah. Sampai saat ini, kebijakan pertanahan yang mengatur mengenai penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap permukiman/bangunan yang berada di wilayah pesisir terutama yang berbatasan langsung dengan pantai belum ada, sehingga akan menimbulkan ketidakpastian hukum hak atas tanah. Terkait hal tersebut, penelitian ini mendeskripsikan bagaimana pengaturan penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah di wilayah pesisir yang di implementasikan melalui kebijakan pertanahan di wilayah pesisir terutama dalam hal pemberian hak atas tanahnya. Melalui metode analisis kualitatif empiris, diperoleh gambaran bahwa hak atas tanah di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai dapat diberikan melalui kebijakan pertanahan dengan mempertimbangkan kriteria antara lain kesesuaian peruntukan dan pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan daerah kabupaten/kota dan tidak termasuk dalam kawasan lindung hutan dan konservasi. Pemberian hak atas dalam rangka implementasi kebijakan pertanahan tersebut, merupakan jaminan kepastian hukum hak atas tanah berupa kepastian subyek hak, kepastian obyek hak dan kepastian jenis hak sesuai peruntukannya (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan maupun hak pakai). Pemberian jaminan kepastian hukum dilakukan melalui pendaftaran hak atas tanah sebagaimana pasal 19 UUPA

**Kata Kunci : Wilayah Pesisir, Implementasi Kebijakan Pertanahan, Pemberian Hak Atas Tanah**

**ABSTRAK****IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERTANAHAN DI WILAYAH PESISIR  
(Lokasi Studi Kota Pangkalpinang, Kota Tanjungpinang  
dan Kabupaten Wakatobi)**

**Amir Sofwan**  
**amir\_bpn@yahoo.com**

**Program Pascasarjana**  
**Universitas Terbuka**

Wilayah pesisir memiliki karakteristik fisik lingkungan, sosial, ekonomi, budaya yang khas serta merupakan kawasan yang cukup rentan akan perubahan lingkungan dan bencana sebagai dampak dari perubahan iklim yang dapat memicu kenaikan muka laut maupun abrasi pantai. Dampak tersebut mempengaruhi aktivitas sosial ekonomi masyarakat dalam memanfaatkan pantai sebagai sumber kehidupan dan penghidupan mereka termasuk kepastian hukum hak atas tanah di atasnya akan menimbulkan potensi konflik penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah. Sampai saat ini, kebijakan pertanahan yang mengatur mengenai penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap permukiman/bangunan yang berada di wilayah pesisir terutama yang berbatasan langsung dengan pantai belum ada, sehingga akan menimbulkan ketidakpastian hukum hak atas tanah. Terkait hal tersebut, penelitian ini mendeskripsikan bagaimana pengaturan penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah di wilayah pesisir yang di implementasikan melalui kebijakan pertanahan di wilayah pesisir terutama dalam hal pemberian hak atas tanahnya. Melalui metode analisis kualitatif empiris, diperoleh gambaran bahwa hak atas tanah di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai dapat diberikan melalui kebijakan pertanahan dengan mempertimbangkan kriteria antara lain kesesuaian peruntukan dan pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan daerah kabupaten/kota dan tidak termasuk dalam kawasan lindung hutan dan konservasi. Pemberian hak atas dalam rangka implementasi kebijakan pertanahan tersebut, merupakan jaminan kepastian hukum hak atas tanah berupa kepastian subyek hak, kepastian obyek hak dan kepastian jenis hak sesuai peruntukannya (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan maupun hak pakai). Pemberian jaminan kepastian hukum dilakukan melalui pendaftaran hak atas tanah sebagaimana pasal 19 UUPA

**Kata Kunci : Wilayah Pesisir, Implementasi Kebijakan Pertanahan, Pemberian Hak Atas Tanah**

**ABSTRACT****THE IMPLEMENTATION OF LAND POLICY IN THE COASTAL AREA  
(Research Locations are Pangkalpinang City, Tanjungpinang City  
and Wakatobi Regency)**

**Amir Sofwan**  
**amir\_bpn@yahoo.com**

**Graduate Studies Program**  
**Universitas Terbuka**

Coastal area has several specific characteristics, mainly physical environment, social, economic, culture, and its quite susceptible due to environmental and climate change which can trigger the sea-level rises and abrasion. Those terms influence the socio-economic activities of the local community in the aspect of exploitation of coastal resources and livelihood, including legal certainty over land rights which will lead to the potential conflicts of land tenure and land use issues. At the moment, we do not have any act or policy to regulate land aspects over the existence of settlements/buildings that are located in coastal area, especially those are adjacent to the coast which can deliver the uncertainty of the legal aspects of the land rights. This research aims to describe land management in term of land tenure and land use in coastal area, especially in terms of land titling. Through the qualitative empirically analysis methods, produce the conception of land rights, especially those are adjacent to the coast that can be granted through land policy by taking into account of land suitability criteria by comparing between factual land use and regional spatial planning regulation. As the considering, the areas must be located at the outside of the protected areas and the conservation of the forests. In terms of the implementation of the land policy, land titling is specially constituted in order to guarantee the land rights in form of certainty of the rights subject, the rights assurance and certainty of object types according to their distribution rights (property rights, right to cultivate, building rights and use rights). The provisions of guarantee are arranged by the registration of land rights as set forth in article 19 of UUPA.

**Key words: Coastal Areas, Land Policy Implementation, Land Titling**



## LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Pertanahan di Wilayah Pesisir  
 Penyusun TAPM : Amir Sofwan  
 NIM : 014707103  
 Program Studi : Magister Administrasi Publik  
 Hari/Tanggal :

Menyetujui :

Pembimbing II,

Pembimbing I,




**Dr. Yuni Tri Hewindati**  
 NIP. 195906171986092001

**Lisman Manurung, M.Si, Ph.D**  
 NIP. 195307211983031001

Penguji Ahli,



**Prof. Dr. Martani Huseini, M.Si**

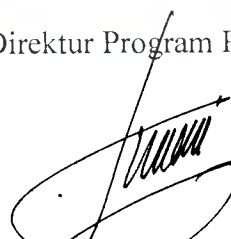
Mengetahui :

Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
 Program Magister Administrasi Publik,

Direktur Program Pasca Sarjana



**Dr. Darmanto, M.Ed.**  
 NIP. 195910271986031003



**Dra. Suciati, M.Sc., Ph.D**  
 NIP. 19520213 198503 2 001

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Amir Sofwan  
NIM : 014707103  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Pertanahan di Wilayah Pesisir

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal : Sabtu, 28 Mei 2016  
Waktu : 10.30 – 12.30 WIB

Dan telah dinyatakan **LULUS**

**PANITIA PENGUJI TAPM**

**Ketua Komisi Penguji:**

Drs. Irlan Soelaeman, M.Ed  
NIP. 195708221988111001

**Penguji Ahli:**

Prof. Dr. Martani Huseini, M.Si

**Pembimbing I:**

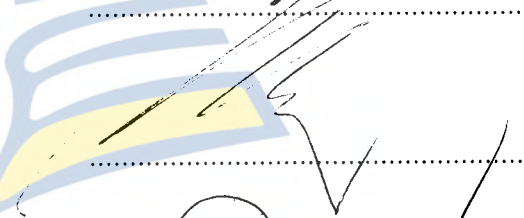
Lisman Manurung, M.Si, Ph.D  
NIP. 195307211983031001

**Pembimbing II:**

Dr. Yuni Tri Hewindati  
NIP. 195906171986092001



.....



.....



.....



.....

**RIWAYAT HIDUP**

- Nama : AMIR SOFWAN  
NIM : 014707103  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Tempat/Tanggal Lahir : Belinyu, 24 Oktober 1968
- Riwayat Pendidikan :
1. Lulus SD di Belinyu pada tahun 1982
  2. Lulus SMP di Belinyu pada tahun 1982
  3. Lulus SMA di Belinyu pada tahun 1988
  4. Lulus D4/S1 di STPN Yogyakarta pada tahun 1996
- Riwayat Pekerjaan :
1. Tahun 1990 s/d 1999 sebagai Staf di Kantor Pertanahan Kotamadya Palembang Provinsi Sumatera Selatan
  2. Tahun 1999 s/d 2000 sebagai staf di Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Selatan
  3. Tahun 2000 s/d 2001 sebagai staf di Kantor Pertanahan Kabupaten Lebak Provinsi Banten
  4. Tahun 2001 s/d 2006 sebagai staf di Kantor Wilayah BPN Provinsi Banten
  5. Tahun 2006 s/d 2013 sebagai Kepala Seksi pada Direktorat WP3WT BPN RI
  6. Tahun 2013 s/d 2014 sebagai Kepala Seksi pada Direktorat Konsolidasi Tanah BPN RI
  7. Tahun 2014 s/d sekarang Kepala Seksi pada Direktorat Konsolidasi Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN

Jakarta, Juni 2016

Penulis,

**Amir Sofwan**  
NIM. 014707103



## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, atas berkat dan rahmat-NYA jualah penulis dapat menyelesaikan Penyusunan Tugas Akhir Program Magister (Tesis) dengan judul penelitian “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERTANAHAN DI WILAYAH PESISIR (lokasi Studi Kota Pangkalpinang, Kota Tanjungpinang dan Kabupaten Wakatobi)”. Tesis ini sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pascasarjana di Universitas Terbuka.

Dalam penyelesaian penyusunan Tesis ini, penulis mendapat dukungan penuh dari berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Ibu Dra. Suciati, M.Sc., Ph.D, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka;
2. Bapak Dr. Darmanto, M.Ed, selaku Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka;
3. Bapak Drs. Irlan Soelaeman, M.Ed, selaku Kepala UPBJJ-UT Jakarta sekaligus sebagai Ketua Komisi Penguji;
4. Bapak Prof. Dr. Martani Huseini, M.Si, selaku Penguji Ahli;
5. Bapak Lisman Manurung, M.Si, Ph.D, selaku Pembimbing I dan Ibu Dr. Yuni Tri Hewindati, selaku Pembimbing II, yang telah meluangkan waktu dan pemikiran ditengah kesibukannya mengarahkan penulis dalam penyelesaian Tesis ini;
6. Ibu Dra. Rasyimah Rasyid, M.Pd, selaku Sekretaris Komisi Penguji, yang terus mengingat penulis untuk menyelesaikan penulisan Tesis ini;

7. Albert Midian Panjaitan, S.T, M.T, yang telah memberikan masukan dan rekan diskusi dalam penulisan Tesis ini;
8. Rekan-rekan penulis baik di Direktorat Penataan Wilayah Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, Perbatasan dan Wilayah Tertentu dan sahabat-sahabat penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terus mendorong penulis untuk menyelesaikan program magister Universitas Terbuka ini;
9. Keluarga tercinta penulis yang selalu mendoakan agar penulis dapat menyelesaikan program magister Universitas Terbuka ini.

Penulis menyadari Tesis ini masih jauh dari sempurna. Namun penulis berharap Tesis bermanfaat bagi pihak-pihak yang kepinginan dengan wilayah pesisir dan keilmuan.

Jakarta, Juni 2016

Penulis,

**Amir Sofwan**  
NIM. 014707103

## DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	I
ABSTRACT.....	II
RIWAYAT HIDUP .....	V
KATA PENGANTAR.....	VI
DAFTAR ISI.....	VIII
DAFTAR GAMBAR.....	X
DAFTAR TABEL.....	XII
<b>BAB I    PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar belakang masalah.....	1
b. Rumusan masalah.....	7
c. Tujuan penelitian.....	8
d. Kegunaan penelitian.....	8
<b>BAB II    KERANGKA TEORITIK.....</b>	<b>9</b>
A. Konsep kebijakan publik.....	9
1. Kebijakan Publik.....	9
2. Implementasi Kebijakan.....	11
B. Kebijakan pertanahan.....	20
C. Wilayah pesisir.....	25
1. Batasan Wilayah Pesisir.....	25
2. Zonasi Wilayah Pesisir.....	28
3. Permasalahan Di Wilayah Pesisir.....	29
D. Kerangka Pikir.....	42
E. Definisi Konsep Dan Operasional.....	43
<b>BAB III    METODE PENELITIAN.....</b>	<b>47</b>
A. Desain Penelitian.....	47
1. Jenis Penelitian.....	47
2. Fokus Penelitian.....	47
B. Instrumen Penelitian.....	48
1. Jenis Data.....	48

	2. Sumber Data .....	48
	C. Prosedur Pengumpulan Data .....	50
	D. Metode Analisis Data .....	51
BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN.....	52
	A. Kondisi Eksisting Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung Dengan Pantai .....	52
	1. Kebijakan Terhadap Pemberian Hak Atas Tanah .....	52
	2. Sempadan Pantai .....	65
	3. Dampak Perubahan Iklim .....	68
	4. Tanah Timbul .....	71
	B. Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan Dan Pemanfaatan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung Dengan Pantai .....	76
	1. Aspek Penguasaan Dan Pemilikan Tanah ( <i>Land Tenure</i> ).....	76
	2. Aspek Penggunaan Dan Pemanfaatan Tanah ( <i>Land Use</i> ). .....	80
	C. Pertimbangan Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Di Wilayah Pesisir .....	89
	1. Keberadaan Permukiman/Bangunan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung Dengan Pantai .....	89
	2. Kearifan Lokal Dan Budaya Masyarakat Pesisir.....	92
	3. Permukiman/Bangunan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung Dengan Pantai .....	94
	D. Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung Dengan Pantai .....	100
	E. Jaminan Kepastian Hukum.....	112
	F. Rekomendasi.....	114
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN.....	127
	A. Kesimpulan.....	127
	B. Saran.....	128
	DAFTAR PUSTAKA .....	131
	DAFTAR LAMPIRAN.....	136
	Lampiran 1. Daftar Pokok Pertanyaan ( <i>In-Depth Interview</i> ) .....	136
	Lampiran 2. Daftar Narasumber Dan Fokus Pertanyaan .....	139

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1.	Ideal Kebijakan Publik.....	10
Gambar 2.2.	Proses Kebijakan.....	11
Gambar 2.3.	Measuring Success.....	14
Gambar 2.4.	Alur Kebijakan Publik.....	16
Gambar 2.5.	George Edwards III Model.....	17
Gambar 2.6.	Kerangka Berpikir .....	43
Gambar 4.1.	Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Tanjungpinang Tahun 2005 -2015 .....	57
Gambar 4.2.	Peta Persil Hak Atas Tanah Kota Tanjungpinang.....	58
Gambar 4.3.	Kanal Untuk Sarana Transportasi Masyarakat Suku Bajo .....	59
Gambar 4.4.	Bangunan Rumah Yang telah bersertipikat.....	61
Gambar 4.5.	Bukti Sertipikat dan Pemilik Bangunan Rumah .....	61
Gambar 4.6.	Bangunan Rumah Suku Bajo Yang Sudah Permanen Dan Terhubung Dengan Jalan Pengerasan .....	62
Gambar 4.7.	Bangunan Rumah Panggung Suku Bajo Yang Terhubung Dengan Jalan.....	62
Gambar 4.8.	Peta Rencana Tata Ruang Kabupaten Wakatobi.....	63
Gambar 4.9.	Peta Rencana Ruang Kecamatan Wangi Wangi Selatan.....	63
Gambar 4.10.	Pemanfaatan Sempadan Pantai di Kampung Nelayan Batui Belubang Kota Pangkalpinang.....	66
Gambar 4.11.	Kawasan Permukiman Di Atas Air Di Kelurahan Senggarang Kota Tanjungpinang.....	67
Gambar 4.12.	Permukiman Suku Bajo di Kelurahan Wangi-Wangi Selatan Kabupaten Wakatobi.....	68
Gambar 4.13.	Bangunan Terletak dalam Kategori Sempadan Pantai.....	69
Gambar 4.14.	Pengikisan Pasir Pantai Akibat Naiknya Permukaan Laut .....	70
Gambar 4.15.	Pengikisan Material Pasir Akibat Erosi dari Aliran Sungai.....	70
Gambar 4.16.	Lokasi Tanah Timbul.....	72
Gambar 4.17.	Pembentukan Pantai Akibat Turunnya Permukaan Laut .....	72
Gambar 4.18.	Pergeseran Material Pasir Membentuk Daratan Baru.....	73



Gambar 4.19. Citra Pembentukan Daratan Akibat Sedimentasi di Pesisir Kota Pangkalpinang .....	74
Gambar 4.20. Foto Udara Reklamasi Pantai di Kawasan Muara Angke Jakarta Utara.....	75
Gambar 4.21. Foto Hasil Reklamasi Palm Island, Jumaerah Dubai Uni Emirat Arab.....	76
Gambar 4.22. Bangunan Terletak dalam Kategori Sempadan Pantai.....	96
Gambar 4.23. Bangunan Terletak Sebagiannya Berada Di Daratan Kering .....	96
Gambar 4.24. Bangunan Terletak Di Bagian Pesisir Yang Mengalami Pasang-Surut.....	97
Gambar 4.25. Bangunan Terletak Di Kawasan Yang Selalu Ditutupi Air Laut.....	97
Gambar 4.26. Bangunan Sebagai Obyek Hak Atas Tanah .....	98
Gambar 4.27. Risiko dan Dampak Permukiman/Bangunan di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung dengan Pantai .....	101





**DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1.	Batas Ke Arah Darat Dan Ke Arah Laut Wilayah Pesisir Yang Telah Dipraktekkan Dibeberapa Negara Dan Negara Bagian.....	27
Tabel 2.2.	Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.....	29
Tabel 4.1.	Tipologi Pemanfaatan Wilayah Pesisir. ....	88
Tabel 4.2.	Rekomendasi Persyaratan Dalam Rangka Permohonan Hak Atas Tanah Untuk Bidang Tanah Dan Bangunan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Dengan Pantai Dan Di Atas Air.....	118
Tabel 4.3.	Rekomendasi Jenis Hak Atas Tanah Untuk Bidang Tanah Dan Bangunan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Dengan Pantai Dan Di Atas Air.....	120



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Secara geografis Indonesia membentang dari 6° LU sampai 11° LS dan 92° sampai 142° BT, terdiri dari pulau-pulau besar dan kecil yang jumlahnya kurang lebih 17.504 pulau. Tiga per-empat wilayahnya adalah laut (5,9 juta km<sup>2</sup>), dengan panjang garis pantai 95.161 km, terpanjang kedua setelah Kanada. Melalui Deklarasi Djuanda, 13 Desember 1957, Indonesia menyatakan kepada dunia bahwa laut Indonesia (laut sekitar, di antara, dan di dalam kepulauan Indonesia) menjadi satu kesatuan wilayah NKRI. Dan Indonesia sebagai negara kepulauan, telah diakui dunia internasional melalui konvensi hukum laut PBB ke tiga, United Nation Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982), kemudian diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang-Undang No.17 Tahun 1985. Berdasarkan UNCLOS 1982, total luas wilayah laut Indonesia menjadi 5,9 juta km<sup>2</sup>, terdiri atas 3,2 juta km<sup>2</sup> perairan teritorial dan 2,7 km<sup>2</sup> perairan Zona Ekonomi Eksklusif, luas perairan ini belum termasuk landas kontinen (*continental shelf*). Hal ini menjadikan Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia (*the biggest Archipelago in the World*). (Lasabuda. R dalam artikel pembangunan wilayah pesisir dan lautan dalam perspektif negara kepulauan Republik Indonesia, Jurnal Ilmiah Platax Vol. I-2, Januari 2013, 93. Diambil 4 Juni 2015 dari situs World Wide Web: <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/platax>)

Dengan panjang garis pantai tersebut, Indonesia dikenal juga sebagai negara yang memiliki wilayah pesisir terluas. Padmarani, (2011) berpendapat bahwa sebagai

wilayah transisi antara daratan dan lautan, di wilayah pesisir terdapat ekosistem yang beragam dan produktif dengan potensi sumber daya alam yang melimpah seperti lahan bakau (*mangroove*), terumbu karang (*coral reefs*), dan padang lamun (*seagrass beds*). Potensi yang besar tersebut mengakibatkan wilayah pesisir umumnya menjadi pusat kegiatan pembangunan seperti permukiman, tempat rekreasi, tambak, sarana penghubung, dan sebagainya sehingga wilayah pesisir mempunyai nilai ekonomi yang cukup besar.

Wilayah pesisir juga memiliki karakteristik fisik lingkungan, sosial, ekonomi, budaya khas, yang menjadikan wilayah pesisir mempunyai keunikan tersendiri. Dalam konteks bentang alam, wilayah pesisir terbagi menjadi dua yaitu daratan dan lautan dimana daerah daratan masih dipengaruhi oleh sifat lautan dan daerah lautan masih dipengaruhi oleh sifat daratan. Konsekuensi dari hal ini adalah Indonesia memiliki banyak kota-kota pesisir yang selama ini tidak hanya menjadi permukiman, namun juga pusat pertumbuhan ekonomi dan perdagangan.

Terhadap kecenderungan tersebut, wilayah pesisir merupakan kawasan yang cukup rentan akan perubahan lingkungan dan bencana sebagai dampak dari trend perubahan iklim (*climate change*) yang dapat memicu bahaya seperti kenaikan muka laut, gelombang badai dan kejadian ekstrim laut lainnya seperti abrasi pantai, sedimentasi yang mengakibatkan majunya garis pantai, intrusi air laut serta pencemaran lingkungan.

Sejalan dengan penambahan penduduk dan meningkatnya kegiatan pembangunan berbagai sektor kehidupan yang didukung dengan adat budaya dan kebiasaan, masyarakat Indonesia cenderung menempati pinggiran pantai yang



mempunyai fleksibilitas terhadap akses transportasi jika dibandingkan di dalam daratan.

Menurut Hildred Geertz (sebagaimana dikutip dalam Moeis, 2008) menyatakan bahwa demikian luasnya wilayah laut di Indonesia sehingga mendorong masyarakat yang hidup di sekitar wilayah laut memanfaatkan sumber kelautan sebagai tumpuan hidupnya. Ketergantungan masyarakat terhadap sektor kelautan ini memberikan identitas tersendiri sebagai masyarakat pesisir dengan pola hidup yang dikenal sebagai kebudayaan pesisir.

Dalam kondisi ini, perlu adanya pengaturan penggunaan dan pemanfaatan di wilayah pesisir. Di satu sisi, pesisir adalah kawasan yang rentan terhadap perubahan, sedangkan di sisi lainnya, telah terdapat permukiman penduduk yang perlu diakomodir keberadaannya dan perlu pemanfaatan pesisir secara optimal sesuai dengan potensinya.

Kebijakan pertanahan di Indonesia, sebagaimana telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3), secara jelas memerintahkan kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dipergunakan sebesar-besar untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, yang dijabarkan lebih lanjut dalam dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).

Wilayah pesisir memerlukan pengaturan khusus, karena tidak hanya berupa fisik daratan semata, namun terdapat kolom air yang dianggap bukan sebagai rezim

pertanahan untuk mengaturnya, walaupun telah jelas di UUPA disebutkan “termasuk tanah yang berada di bawah air”. Dengan demikian menyebabkan belum ada kebijakan atau peraturan secara nasional yang menentukan bagaimana penguasaan dan pemilikan tanah di perairan pesisir dan pantai.

Di wilayah pesisir terdapat sempadan pantai yang diatur dalam Pasal 14 Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung bahwa kriteria sempadan pantai adalah daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat serta diatur juga dalam pasal 52 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dengan kriteria daratan sepanjang tepian laut dengan jarak paling sedikit 100 (seratus) meter dari titik pasang air laut tertinggi ke arah darat; atau daratan sepanjang tepian laut yang bentuk dan kondisi fisik pantainya curam atau terjal dengan jarak proporsional terhadap bentuk dan kondisi fisik pantai.

Sempadan pantai sebagaimana Undang-Undang 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional disebutkan sebagai kawasan lindung setempat yaitu wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.

Dalam kenyataannya, banyak masyarakat Indonesia yang telah menetap dipinggir pantai dan jarak tempat tinggalnya kurang dari 100 meter dari titik pasang jauh sebelum ketentuan tentang kawasan lindung berupa sempadan pantai tersebut diterbitkan. Dan juga akibat dari *climate change* seperti naiknya permukaan air laut,



terjadi pergeseran garis pantai terhadap pemanfaatan wilayah pesisir yang telah memenuhi ketentuan peraturan mengenai sempadan pantai tersebut.

Hal tersebut diatas, tergambar di Kota Pangkalpinang, Kota Tanjungpinang dan Kabupaten Wakatobi yang menjadi lokasi studi penelitian ini. Lokasi tersebut dipilih karena memiliki karakteristik wilayah pesisir pada umumnya di Indonesia dan dapat memberikan gambaran penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah, sosial ekonomi dan kondisi ekologis wilayah pesisir di Indonesia.

Dalam konteks kepastian hukum status tanahnya akan menjadi rancu, disatu sisi banyak masyarakat telah menetap secara turun temurun di kawasan pantai jauh sebelum ketentuan kawasan lindung berupa sempadan pantai diterbitkan. Karena lokasi tanahnya berada dalam koridor sempadan pantai yang merupakan kawasan lindung setempat dan dalam kriteria kehutanan termasuk dalam kawasan lindung pantai sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.6/Menhut-II/2010 Tentang Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria Pengelolaan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) Dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP), sehingga tidak dapat diberikan hak atas tanahnya sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan tanah bahwa terhadap tanah dalam kawasan lindung yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah, kecuali pada kawasan hutan.

Adapun kepastian hukum hak atas tanah akibat dari *climate change* yang mempengaruhi naiknya permukaan air laut, sehingga terjadi pergeseran garis pantai terhadap bidang tanah maupun pemanfaatan wilayah pesisir yang telah memenuhi



ketentuan mengenai sempadan pantai menjadi bias. Disatu sisi status kepemilikan hak atas tanah kuat karena ada legalitasnya namun terkait dengan ketentuan sempadan pantai, letak bidang tanah dan pemanfaatan pantai berubah dan telah melewati batas yang telah ditentukan (berada kurang dari 100 meter dari titik pasang tertinggi).

Terkait dengan *climate change* tersebut, akan mempengaruhi kebijakan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan melalui peraturan daerah dan menjadi pedoman perencanaan pembangunan daerah, akibat dari peruntukan wilayah pesisir yang tidak sesuai dengan eksistingnya. Hal tersebut berakibat pada terhambatnya pembangunan infrastruktur sosial dan ekonomi guna mendukung kegiatan ekonomi daerah dan akan mempengaruhi realisasi program percepatan pembangunan pemerintah seperti kebijakan tol laut yang merupakan konektivitas laut yang efektif berupa adanya kapal yang melayari secara rutin dan terjadwal dari barat sampai ke timur Indonesia untuk mengimplementasikan program-program pemerintah di bidang logistik.

Akibat tidak sesuainya peruntukan pada dokumen rencana tata ruang wilayah sehingga perlu dilakukan revisi rencana tata ruang wilayah yang membutuhkan waktu cukup lama serta siapnya infrastruktur terutama pelabuhan tiap-tiap provinsi yang menjadi pusat-pusat distribusi barang melalui tol laut, menghambat program pemerintah yang telah dicanangkan.

Dampak permasalahan tersebut, akan mempengaruhi aktivitas sosial ekonomi masyarakat dalam memanfaatkan pantai sebagai sumber kehidupan dan penghidupan mereka termasuk kepastian hukum di atasnya yang akan menimbulkan potensi

konflik penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah serta konflik kebijakan.

Belum adanya kebijakan yang mengatur hal-hal tersebut, sebagaimana amanat Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah terutama terhadap tanah yang berbatasan langsung dengan pantai, menyebabkan tiap daerah yang memiliki pantai akan menetapkan kebijakan sesuai kepentingannya masing-masing sehingga menimbulkan inkonsistensi dengan peraturan yang lebih tinggi serta akan menimbulkan ketidakpastian hukum hak atas tanah dikemudian hari.

Berdasarkan permasalahan diatas, Penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih jauh mengenai "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERTANAHAN DI WILAYAH PESISIR (Lokasi Studi Kota Pangkalpinang, Kota Tanjungpinang dan Kabupaten Wakatobi)".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan dalam latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dari penelitian ini yaitu

1. bagaimana implementasi kebijakan pertanahan di wilayah pesisir terutama terhadap tanah yang berbatasan langsung dengan pantai selama ini?
2. bagaimana alternatif kebijakan pertanahan di wilayah pesisir terutama terhadap tanah yang berbatasan langsung dengan pantai sampai diterbitkannya peraturan pemerintah yang mengatur hal tersebut sebagaimana amanat Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah?



### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji implementasi kebijakan pertanahan dalam penerapannya di wilayah pesisir terutama terhadap tanah yang berbatasan langsung dengan pantai yang berlangsung selama ini terkait pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir di Indonesia dalam rangka kepastian hukum hak atas tanahnya.
2. Untuk menganalisa alternatif kebijakan pertanahan di wilayah pesisir di Indonesia terutama terhadap tanah yang berbatasan langsung dengan pantai dalam rangka kepastian hukum hak atas tanahnya sampai diterbitkannya peraturan pemerintah yang mengatur hal tersebut sebagaimana amanat Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Kegunaan teoritis dari penelitian ini adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran konstruktif dalam rangka mengembangkan dan mengevaluasi kebijakan pertanahan yang merupakan bagian dari kebijakan publik yang diimplementasikan di wilayah pesisir.
2. Kegunaan praktis dari penelitian ini adalah sebagai bahan masukan kepada pengambil kebijakan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam hal alternatif kebijakan pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir terutama terhadap tanah yang berbatasan langsung dengan pantai sampai diterbitkannya peraturan pemerintah yang mengatur hal tersebut sebagaimana amanat Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.

## BAB II

### KERANGKA TEORITIK

#### A. Konsep Kebijakan Publik

##### 1. Kebijakan Publik

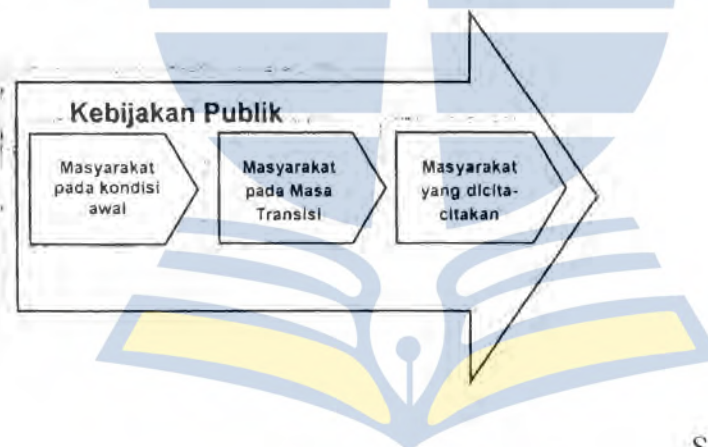
Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun local seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota.

Oleh karenanya dalam pembahasan ini penelitian menyajikan teori-teori kebijakan publik, pendekatan dalam studi kebijakan publik hingga proses kebijakan publik.

Fungsi kebijakan adalah untuk memberikan rumusan mengenai berbagai pilihan tindakan dan prioritas yang diwujudkan dalam program-program pelayanan sosial yang efektif untuk mencapai tujuan pembangunan. Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik, jadi kebijakan publik ini dapat kita artikan suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum namun kita harus memahaminya secara utuh dan benar. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik maka berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Menurut Dye, (1992) bahwa suatu kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai visi dan misi yang telah disepakati, yang dapat digambarkan seperti Gambar 2.1 berikut :



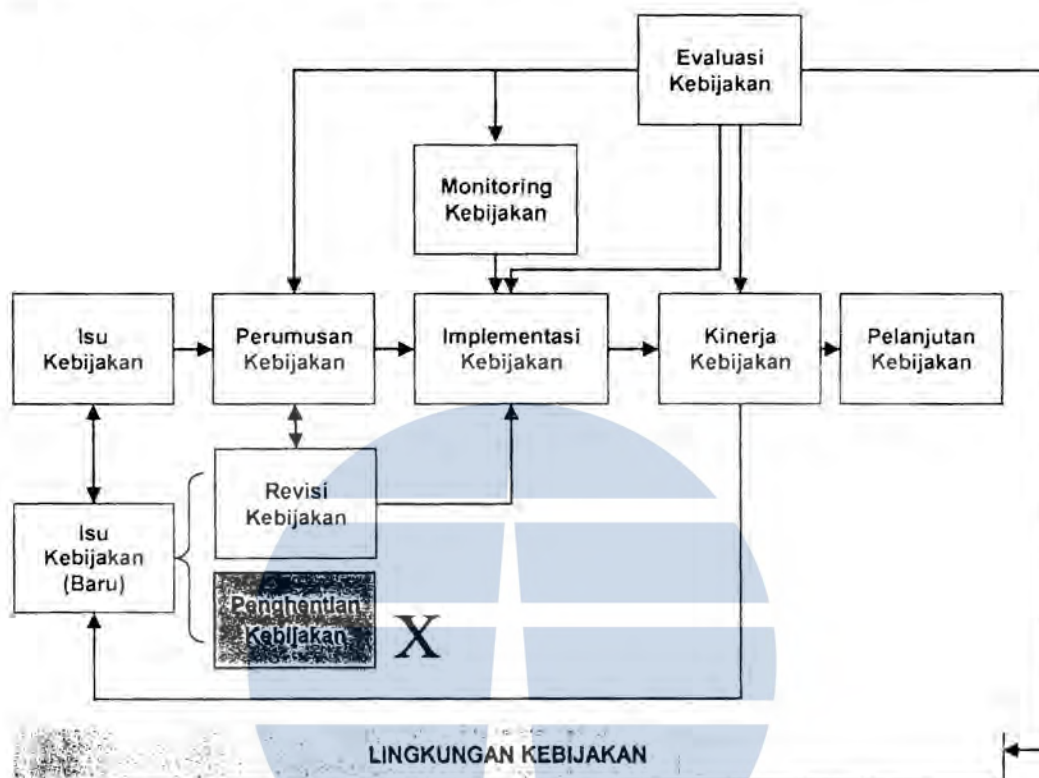
Sumber : Nugroho, 2011

Gambar 2.1. Ideal Kebijakan Publik

Dari gambar di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Salah satu kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik yaitu implementasi kebijakan yang bermuara pada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri ataupun manfaat langsung yang



dapat dirasakan oleh masyarakat. Pemahaman terhadap kegiatan kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Nugroho, 2011

Gambar 2.2. Proses Kebijakan

Kebijakan sebagaimana gambar tersebut merupakan langkah lanjutan berdasarkan suatu kebijakan formulasi yang selanjutnya dilakukan pemantauan atau monitoring untuk memastikan konsistensi implementasi kebijakan dengan rumusan kebijakan.

## 2. Implementasi Kebijakan

Menurut Nugroho (2008) bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk



mengimplementasikan kebijakan public, ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Implementasi kebijakan merupakan bentuk konkret dari konseptualisasi dalam kebijakan formulasi, tidak secara otomatis merupakan garansi berjalannya suatu program dengan baik. Oleh karena itu suatu kebijakan implementasi pada umumnya satu paket dengan kebijakan pemantauan atau monitoring. Kebijakan yang dibuat di Indonesia pada umumnya lebih bersifat ego sektoral maupun ego daerah. Hal tersebut berdampak pada terhambatnya pembangunan infrastruktur serta terhambatnya kegiatan ekonomi daerah akibat tidak adanya minat investor untuk berinvestasi di daerah yang menerapkan kebijakan memberatkan investor serta menurunnya daya beli masyarakat akibat melemahnya sektor ekonomi daerah. Mengingat kebijakan implementasi adalah sama peliknya dengan kebijakan formulasi, maka perlu diperhatikan berbagai faktor yang akan mempengaruhinya.

Grindle (1980) menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks implementasinya (*Context of Implementation*).

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

- a. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
- b. Jenis manfaat yang dihasilkan (*type of benefit*).
- c. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of changes envisioned*).
- d. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).

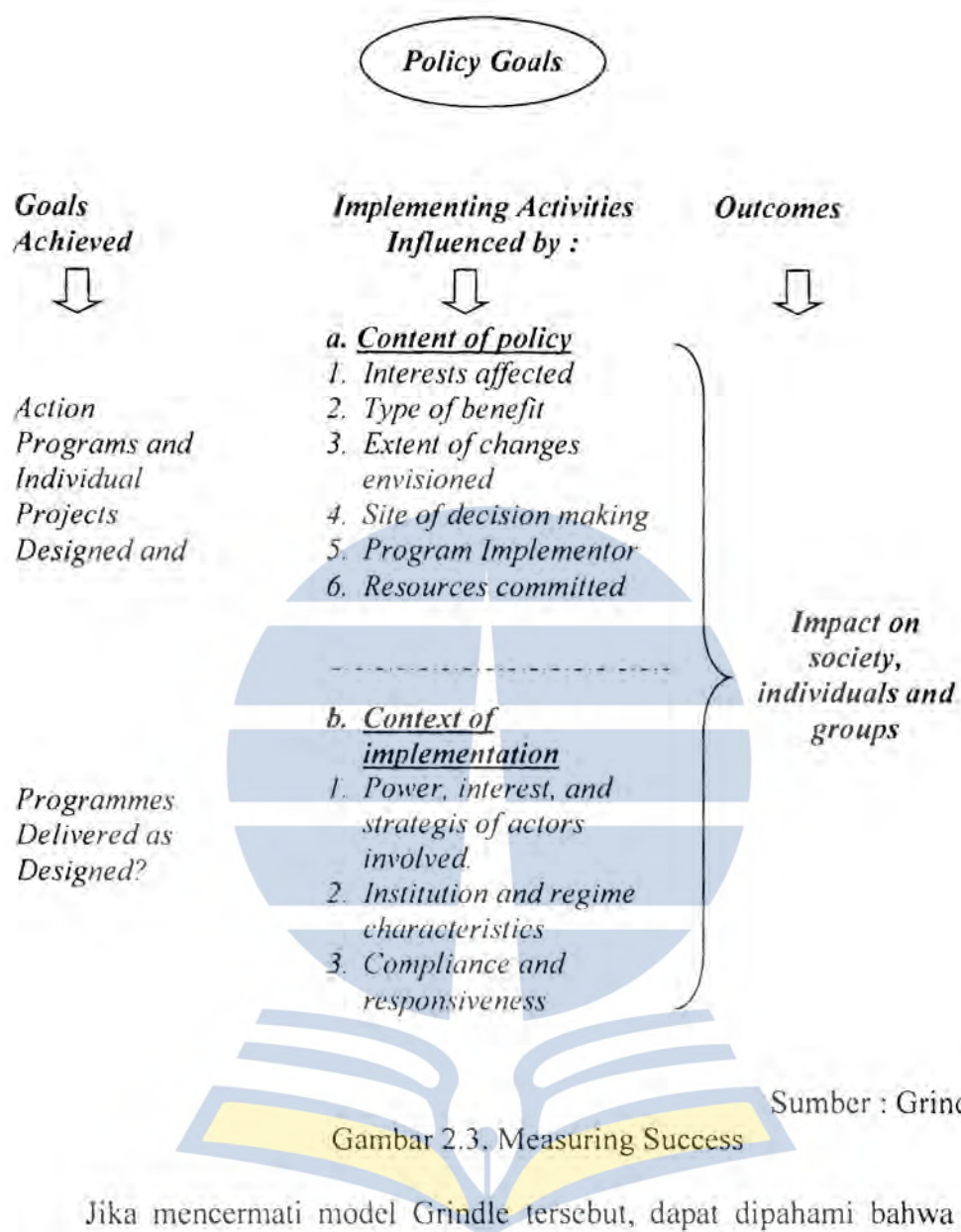
- e. Para pelaksana program (*program implementators*).
- f. Sumber daya yang dikerahkan (*Resources committed*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

- a. Kekuasaan (*power*).
- b. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).
- c. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
- d. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).

Inti dari model implementasi kebijakan publik Grindle adalah setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi, maka implementasi kebijakan dapat dilakukan. Hal ini dapat dilihat pada gambar 2.3 berikut:





Gambar 2.3. Measuring Success

Jika mencermati model Grindle tersebut, dapat dipahami bahwa keunikan model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya menyangkut implementor, penerima implementasi dan arena konflik yang mungkin terjadi antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.



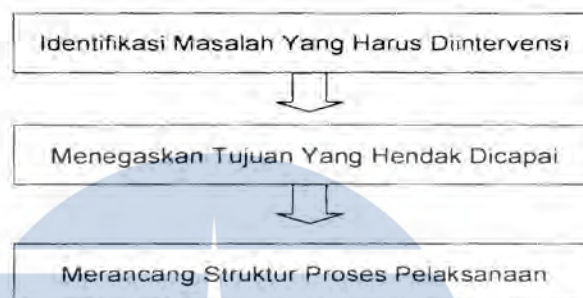
Sedangkan Mazmanian dan Sabatier (1983) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sabatier dengan mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yakni:

- a. variabel independen yakni mudah tidaknya masalah dikendalikan atau karakteristik masalah, yang terdiri atas ketersediaan teknologi dan teori teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, sifat populasi, derajat perubahan perilaku yang diharapkan;
- b. variabel intervening yakni variabel kemampuan kebijakan untuk menstruktur proses implementasi (variabel daya dukung peraturan) dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarki dalam dan diantara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari lembaga pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana dan akses formal pihak luar serta variabel nonperaturan, yang terdiri atas kondisi sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan, komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.
- c. variabel dependen yakni tahapan proses implementasi dengan lima tahapan yakni pemahaman pelaksana terhadap kebijakan, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan hasil nyata tersebut serta mengarah pada revisi atas kebijakan tersebut.

Ada tiga langkah dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), yaitu:

- a. Identifikasi masalah yang harus diintervensi;
- b. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai,
- c. Merancang struktur proses pelaksanaan,

Ketiga langkah implementasi kebijakan publik tersebut dapat digambarkan sebagaimana gambar 2.4 berikut .

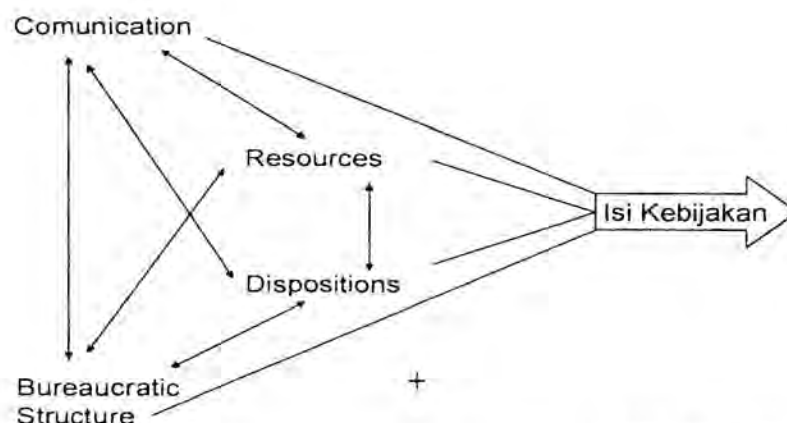


Gambar 2.4. Alur Kebijakan Publik

Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*). Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan.

Hal lain, Edwards III (1980) mengungkapkan bahwa ada 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik (Gambar 2.5), yaitu:

- a. Komunikasi (*communication*).
- b. Sumber-sumber (*resources*).
- c. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku (*Dispositions*).
- d. Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).



Sumber: Edwards III (1980)

Gambar 2.5. George Edwards III Model

Edwards III (1980) mengemukakan: *“In our approach to the study of policy implementation, we begin in the abstract and ask: What are the preconditions for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?”* Untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwards III (1980) menawarkan dan mempertimbangkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni: *“Communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure”*.

Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2007) ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan tipologi kebijakan publik, yakni: Pertama, kemungkinan implementasi yang efektif akan bergantung sebagian pada tipe kebijakan yang dipertimbangkan. Kedua, faktor-faktor tertentu yang mendorong realisasi atau non-realisis tujuan-tujuan program akan berbeda dari tipe kebijakan yang satu dengan tipe kebijakan yang lain.



Kebijakan publik yang telah disahkan tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan, karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak kedalam realita. Artinya pelaksanaan kebijakan publik berusaha menghasilkan *outcome* yang dapat dinikmati oleh masyarakat.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan di antara pembentukan sebuah peraturan eksekutif atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Jika sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalan pun masih bisa terjadi, apabila proses implementasinya tidak tepat. Bahkan sebuah kebijakan yang handal sekalipun jika diimplementasikan secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implemetasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan.

Efektivitas dari implementasi kebijakan ini sangat dipengaruhi oleh perilaku pelaksanaanya (*policy operationalise*) serta lingkungan (*environment*), karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah dan lingkungan kebijakan (*policy environment*) yang merupakan konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, sehingga proses kebijakan merupakan proses yang dialektis dimana dimensi obyektif dan subjektif dari pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari prakteknya.

Dari konsepsi tersebut, dapat ditegaskan bahwa kebijakan publik yang siap diimplementasikan secara baik dan tepat sasaran, dan seterusnya bagaimana kebijakan tersebut dapat dievaluasi untuk memperoleh umpan balik mengarah kepada perbaikan atau revisi kebijakan.

Oleh karena itu dapat dikatakan pula bahwa kebijakan publik yang diimplementasikan dengan baik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan publik sekaligus mendorong terciptanya partisipasi publik dalam pembangunan secara luas.

Demikian pentingnya implementasi kebijakan, sehingga dalam tahapan ini sangat membutuhkan kerjasama antar semua pihak (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam kerangka mencapai optimalisasi dari implementasi kebijakan itu sendiri. Namun keberhasilan pelaksanaan kebijakan, proses kebijakan pada tingkat operasional harus dapat menjabarkan semua kebijakan yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan dan pengatur kebijakan agar dapat dilaksanakan dengan baik dan mencapai hasil sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Berorientasi pada berbagai definisi dan model implementasi kebijakan baik ditinjau dari segi wujud, proses maupun fungsi, maka untuk kepentingan penelitian, maka Penulis memilih teori implementasi kebijakan model Grindle. Pemilihan terhadap teori Grindle tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil dipengaruhi oleh isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks implementasinya (*Context of Implementation*). Hal ini relevan dengan objek penelitian karena menyangkut isi kebijakan yang dibuat dan implementasinya.



## B. Kebijakan Pertanahan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) merupakan landasan yuridis kebijakan pertanahan di Indonesia. UUPA mengacu pada landasan ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam termasuk tanah, sebagaimana dimaksud pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Oleh karena itu pasal ini bermakna bahwa Negara mempunyai mandat untuk menguasai, mengelola dan memanfaatkan sumber daya agraria secara bijaksana untuk mensejahterakan rakyat Indonesia.

Sebagaimana Pasal 2 ayat (1) UUPA bahwa atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1 UUPA bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk;

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan

perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai sebagaimana dimaksud pada pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA yakni Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk, mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, yang pada tingkat tertinggi hanya memberikan kewenangan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan, bumi, air dan ruang angkasa, tidak termasuk pemanfaatannya.

Berdasarkan Pasal 4 UUPA ditentukan bahwa :

- a. Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- b. Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal 4 ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- c. Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud pada pasal 4 UUPA tersebut diuraikan dalam pasal 16 UUPA antara lain hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai serta hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang



akan ditetapkan dengan Undang-undang.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah sebagaimana pasal 16 UUPA tersebut, dalam pasal 19 ayat 1 UUPA dijelaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan dengan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan uraian tersebut bahwa permukaan bumi yang disebut tanah dapat diberikan hak atas tanahnya termasuk tanah-tanah di wilayah pesisir karena wilayah pesisir sebagaimana Pasal 1 Ayat (4) UUPA meliputi permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada dibawah air. Namun kebijakan pertanahan terhadap pemberian hak atas tanah yang berada di wilayah pesisir belum ada peraturan maupun ketentuan yang mengatur mengenai pemberian hak atas tanahnya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, dimana di dalam pasal 60 dinyatakan bahwa “Pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas sebidang tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau yang berbatasan dengan pantai diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah”, yang hingga saat ini belum ada Peraturan Pemerintah yang menjadi penjabarannya. Adapun dimaksud dengan “yang berbatasan dengan pantai” tersebut termasuk dalam koridor wilayah pesisir.

Hal ini diperkuat dengan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 500-1197 tanggal 3 Juni 1997 Tentang Permohonan Hak Atas Tanah Yang Seluruhnya Merupakan Pulau Atau Yang Berbatasan Dengan Pantai yang menyatakan bahwa permohonan hak atas tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau berbatasan dengan pantai untuk tidak dilayani sampai dikeluarkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur hal tersebut.

Selanjutnya berdasarkan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 500-1698 tanggal 14 Juli 1997 Tentang Permohonan Hak Atas Tanah Yang Seluruhnya Merupakan Pulau Atau Yang Berbatasan Dengan Pantai menyatakan bahwa permohonan ijin lokasi dan permohonan hak atas tanah yang berbatasan dengan pantai masih dimungkinkan dan diproses secara hati-hati dan selektif dan permohonan yang diajukan setelah tanggal 3 Juli 1997 agar dilaporkan kepada Menteri untuk mendapat petunjuk pelaksanaan lebih lanjut.

Belum terbitnya peraturan pemerintah yang mengatur pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir terutama yang berbatasan langsung dengan pantai menjadi hambatan dalam hal permohonan hak atas tanah yang akan diajukan oleh masyarakat maupun badan hukum yang mempunyai kepentingan di wilayah tersebut. Termasuk didalamnya tanah timbul yang merupakan daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan di pantai serta hasil reklamasi pantai yang merupakan hasil pengurukan wilayah perairan guna memperluas ruang daratan. Tanah timbul berdasarkan pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah merupakan daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan di sungai, danau, pantai dan atau pulau



timbul, serta penguasaan tanahnya dikuasai negara.

Dalam konteks penguasaan tanah tersebut, menurut Muhibbin (2011) ada empat teori yang menjadi alat untuk menganalisis bagaimana hubungan hukum antara subyek hukum penguasaan atas tanah timbul oleh masyarakat dalam perspektif hukum agraria nasional tersebut, yaitu: teori hukum alam (*lex naturalis*), teori *utilitarian*, konsep pluralisme hukum (*legal Pluralism*), dan teori hukum sebagai suatu sistem (*the legal system*). Berdasar teori hukum alam, penguasaan tanah oleh masyarakat itu dapat dilakukan pada wilayah yang tidak bertuan (tanah kosong), sedangkan menurut teori utilitarian, menjelaskan bahwa pada hakikatnya, manusia akan bertindak (melakukan tindakan) itu untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaannya, atau terhadap peraturan yang di buat harus dapat memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sejumlah individu dalam masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number*). Di dalam konsep pluralisme hukum memberikan pemahaman, bahwa suatu kondisi yang didalamnya terdapat lebih dari satu sistem hukum atau institusi bekerja secara berdampingan dalam aktivitas-aktivitas dan hubungan-hubungan dalam satu kelompok masyarakat. Sementara itu menurut teori hukum sebagai suatu sistem menjelaskan, bahwa hukum sebagai suatu sistem dalam operasinya mempunyai tiga elemen atau komponen dasar yang saling berinteraksi, yaitu struktur, substansi dan kultur hukum.

Pengaturan penguasaan lebih lanjut tentang tanah timbul diatur dalam Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No: 410-1293 tanggal 9 Mei 1996 perihal Penertiban Status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi

yang menyatakan bahwa Tanah-tanah timbul secara alami seperti delta, tanah pantai, tepi danau/situ, endapan tepi sungai, pulau timbul dan tanah timbul secara alami lainnya dinyatakan sebagai tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Selanjutnya penguasaan/pemilikan serta penggunaannya diatur oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Dan sampai saat ini pun ketentuan yang mengatur mengenai tanah timbul tersebut belum ada.

### **C. Wilayah Pesisir.**

#### **1. Batasan Wilayah Pesisir**

Istilah pesisir lebih memberikan tekanan pada suatu penghunian daerah pantai di dekat laut, untuk membedakannya dari penghunian di daerah pedalaman yang berbukit-bukit atau di pegunungan. Padanan kata pesisir adalah pantai yang dalam bahasa Inggris adalah "*coast*", dan istilah lain yang mempunyai kedekatan arti yaitu "*beach*" yang lebih menunjukkan tanah pantai yang berpasir dan berkerikil (gisik) atau "*shore*" yang lebih menunjukkan pada pantai sebagai batas pemisah antara daratan dan lautan.

Menurut hasil penelitian Lembaga Oceanologi Nasional LIPI pada tahun 1989 yang mengacu pada Shepard (sebagaimana dikutip pada Naskah Akademik Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pengelolaan Wilayah Pantai, 1997) bahwa, pantai (*shore*) adalah suatu daerah yang dibatasi oleh muka air laut pasang surut bawah (*low-tide water level*) ke daratan dimana air laut mencapai maksimum. Gisik (*beach*) adalah wilayah yang dibatasi oleh pasir dan kerikil. Pesisir (*coast*) adalah



wilayah yang dibatasi oleh pantai belakang (*backshore*) ke arah daratan sampai jauh pengaruh air laut masih ada seperti intrusi air laut ataupun angin laut.

Dalam Naskah Akademis Pengelolaan Wilayah Pesisir yang disusun oleh Departemen Kelautan dan Perikanan pada tahun 2001 (sebagaimana dikutip dalam Arief, 2010), memberikan tiga pendekatan mengenai batasan wilayah pesisir yaitu:

- a. Pendekatan ekologis: wilayah pesisir merupakan kawasan daratan yang masih dipengaruhi oleh proses-proses kelautan, seperti pasang surut dan intrusi air laut; dan kawasan laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses daratan, seperti sedimentasi.
- b. Pendekatan administratif: wilayah pesisir adalah wilayah yang secara administrasi pemerintahan mempunyai batas terluar sebelah hulu dari kecamatan atau kabupaten atau kota yang mempunyai laut, dan ke arah laut dan pencemaran sejauh 12 mil dari garis pantai untuk provinsi atau sepertiganya (4 mil) untuk kabupaten atau kota.
- c. Pendekatan perencanaan : wilayah pesisir merupakan wilayah perencanaan pengelolaan sumber daya alam yang difokuskan pada perencanaan isu yang akan dikelola secara bertanggung jawab.

Menurut Dahuri dkk (2004) terdapat kesepakatan umum bahwa wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan. Apabila ditinjau dari garis pantai (*coastline*), maka suatu wilayah pesisir memiliki dua macam batas (*boundaries*), yaitu batas yang sejajar garis pantai (*longshore*) dan batas yang tegak lurus terhadap garis pantai (*cross-shore*). Akan tetapi, penetapan batas-batas suatu wilayah pesisir yang tegak lurus terhadap garis pantai, sejauh ini belum ada

kesepakatan karena batas wilayah pesisir berbeda dari satu negara dengan negara lain, hal ini disebabkan karena setiap negara memiliki karakteristik lingkungan, sumber daya dan sistem pemerintahan yang memiliki kekhasan tersendiri.

Dalam keadaan ekstrim, suatu wilayah pesisir dapat meliputi suatu kawasan yang sangat luas mulai dari batas lautan (terluar) zona ekonomi eksklusif (ZEE) sampai daratan yang masih dipengaruhi oleh iklim laut. Pada ekstrim lainnya, suatu wilayah pesisir hanya meliputi kawasan peralihan antara ekosistem laut dan daratan yang sangat sempit yaitu dari rata-rata pasang tertinggi sampai 200 m ke arah darat dan ke arah laut meliputi garis pantai pada saat rata-rata pasang terendah. Pada tabel 2.1 dapat terlihat alternatif dalam menentukan batas ke arah darat dan ke arah laut dari suatu wilayah pesisir sebagai berikut :

Tabel 2.1. Batas ke arah darat dan ke arah laut wilayah pesisir yang telah dipraktikkan di beberapa negara dan negara bagian.

No.	Negara/Negara Bagian	Batas Ke Arah Darat	Batas Ke Arah Laut
1.	Brazilia	2 km dari garis PTR	12 km dari garis PTR
2.	California -1 1972 – 1976 -2 1977 - sekarang	1.000 m dari PTR Batas Arbiter tergantung isu pengelolaan	3 mil laut dari garis GD 3 mil laut dari GD
3.	Costa Rica	200 km dari garis PTR	Garis pantai saat PRR
4.	Cina	10 km dari PTR	Sampai kedalam laut/isobath 15 m
5.	Ekuador	Batas arbiter tergantung isu pengelolaan	BL
6.	Israel	1-2 km tergantung jenis sumber daya dan lingkungan	500 m dari garis pantai saat PRR
7.	Afrika Selatan	1 km dari garis PTR	BL
8.	Australia Selatan	100 km dari garis PTR	3 mil laut dari GD
9.	Queensland	400 m dari garis PTR	3 mil laut dari GD
10.	Spanyol	500 m dari garis PTR	12 mil laut/batas perairan teritorial



No.	Negara/Negara Bagian	Batas Ke Arah Darat	Batas Ke Arah Laut
11.	Washington State <input type="checkbox"/> Batas Perencanaan <input type="checkbox"/> Batas Pengaturan	<input type="checkbox"/> Batas darat dari negara pantai <input type="checkbox"/> 61 m dari garis PTR	<input type="checkbox"/> 3 mil laut dari GD <input type="checkbox"/> 3 mil laut dari GD

Sumber : Sorensen dan Mc. Creary (1990) dalam Dahuri R, dkk (2004)

Keterangan :

1. PTR = Pasut Tinggi Rata-rata (mean high tide)
2. PRR = Pasut Rendah Rata-rata (mean low tide)
3. GD = Garis Dasar (Coastal baseline)
4. BL = Belum ditetapkan

## 2. Zonasi Wilayah Pesisir

Sesuai dengan 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, zonasi wilayah pesisir pada dasarnya merupakan rekayasa teknik pemanfaatan ruang melalui penetapan batas-batas fungsional sesuai potensi sumber daya dan daya dukung serta proses-proses ekologis yang berlangsung sebagai satu kesatuan dalam ekosistem pesisir.

Pemerintah daerah memiliki kewajiban menyusun rencana pengelolaan wilayah pesisir laut dan pulau-pulau kecil (WP3K) meliputi: Rencana Strategis (RSWP3K), Rencana Zonasi (RZWP3K), Rencana Pengelolaan (RPWP3K), dan Rencana Aksi (RAWP3K). Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota bertugas menyusun Rencana Zonasi rinci di setiap Zona WP3K dalam wilayah masing-masing sesuai dengan ketentuan perundang-undangan sebagaimana tabel 2.2 berikut :

Tabel 2.2. Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Zona (Kawasan) Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2007	Zona (Kawasan) UU Berdasarkan UU No.27 tahun 2007	Kategori Zona Berdasarkan Peraturan Menteri KP No. PER.16/MEN/2008 pasal 15
Kawasan Budidaya	Rencana Kawasan Pemanfaatan Umum	1. Pariwisata 2. Pemukiman 3. Pertanian 4. Pertambangan 5. Perikanan Budidaya 6. Perikanan Tangkap 7. Industri 8. Infrastruktur umum 9. Pemanfaatan terbatas sesuai dengan karakteristik biogeofisik lingkungan
Kawasan Lindung	Rencana Kawasan Konservasi	1. Konservasi Perairan 2. Konservasi Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil 3. Konservasi Maritim 4. Sempadan Pantai
Kawasan Khusus	Rencana Kawasan Strategis Nasional Tertentu	1. Pertahanan Keamanan 2. Situs Warisan Dunia 3. Perbatasan dan Pulau-Pulau Kecil Tertular
	Rencana Alur	1. Alur Pelayaran 2. Alur Sarana Umum 3. Alur Migrasi Ikan 4. Pipa dan Kabel Bawah Laut

Sumber : (Suparno, 2009)

Berdasarkan tabel diatas, bahwa perencanaan zonasi wilayah pesisir harus disesuaikan dengan kebutuhan dengan menentukan arah penggunaan sumber daya tiap-tiap satuan perencanaan disertai dengan penetapan struktur dan pola ruang pada Kawasan perencanaan yang memuat kegiatan yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan serta kegiatan yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin.

### 3. Permasalahan di Wilayah Pesisir

#### a) Kerusakan Fisik Habitat (Degradasi Sumber Daya)

Fauzi dan Anna (2005) berpendapat bahwa wilayah pesisir merupakan salah satu ekosistem yang menyimpan permasalahan cukup serius bagi kelangsungan hidup manusia. Permasalahan ini terutama menyangkut *trade off* pemanfaatan



sumber daya pesisir, yaitu antara kepentingan ekonomi dan preservasi fungsi ekologisnya. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa sumber daya alam di wilayah pesisir ini telah mengalami tingkat deplesi dan degradasi yang cukup mengkhawatirkan.

Menurut Arifin (2003) bahwa salah satu kerusakan fisik habitat yang sangat parah adalah kerusakan ekosistem hutan mangrove yang diakibatkan oleh faktor manusia, baik sengaja maupun tidak sengaja. Pengambilan kayu-kayu untuk digunakan sebagai sumber energi atau kayu bakar, bahan bangunan, ataupun aksesoris rumah tangga, pemanfaatan akar-akaran jenis pasak, pemetikan daun *B. Sexangula* untuk obat tumor dan alat kontrasepsi, atau kulit kayu *Xylocarpus spp.* yang dipanen untuk digunakan sebagai obat herbal adalah contoh perilaku manusia yang dapat merusak ekosistem mangrove. Di samping itu, masih ada aktivitas lain seperti pembendungan aliran sungai, konversi atau perubahan peruntukan lahan, dan pengambilan batu atau karang pantai.

Di samping kerusakan hutan mangrove, menurut Satria (2009) kerusakan ekosistem terumbu karang juga merupakan fenomena yang sangat mengkhawatirkan. Berdasarkan *The Status of Coral Reefs of The World 2000*, diperkirakan tingkat kerusakan terumbu karang di seluruh dunia mencapai angka 27%. Jika hal ini tidak diantisipasi, maka diproyeksikan pada tahun 2030, terumbu karang yang rusak bisa mencapai 58%. Di Indonesia sendiri yang populasi terumbu karangnya mencapai 18% dari terumbu karang dunia, hanya sekitar 6% saja terumbu karang dalam kondisi bagus. Sekitar 30% sudah dinyatakan dalam kondisi rusak. Penyebab kerusakan terumbu karang ini bisa banyak faktor, di antaranya adalah faktor iklim,

pencemaran, penambangan, sedimentasi, diving, dan beberapa aktivitas perikanan.

Kerusakan ekosistem hutan mangrove dan terumbu karang yang merupakan sumber daya pendukung alami kehidupan akan membawa efek yang berentetan (efek domino) yang berakibat merugikan bagi kehidupan manusia.

#### **b) Eksploitasi Sumber Daya Pesisir**

Eksploitasi yang tinggi terhadap sumber daya alam wilayah pesisir dan laut, menurut Fauzi dan Anna (2005) merupakan kecenderungan umum negara berkembang demi mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi juga menjadi sebab cepatnya terjadi penurunan kualitas sumber daya alam wilayah pesisir ini. Adanya persepsi bahwa sumber daya alam dapat dijadikan andalan bagi sumber-sumber pendapatan (PAD) sering menimbulkan gejala *feeding frenzy* terhadap ekstraksi sumber daya alam, sehingga tidak jarang menimbulkan bahaya lingkungan yang mengaibatkan biaya sosial yang mahal.

#### **c) Abrasi Pantai**

Istilah abrasi merujuk pada proses pengikisan pantai oleh gelombang laut. Abrasi menurut Sukandarrumidi (2010) merupakan suatu proses pelepasan energi balik gelombang laut ke arah daratan, menghempas daerah pinggir pantai, kemudian menghanyutkan rombakan tanah sepanjang lereng pantai dan akhirnya diendapkan di dasar laut. Makin besar energi gelombang, makin besar abrasi dilakukan. Akibat dari abrasi adalah bergesernya garis pantai ke arah daratan, yang berarti luas daratan akan semakin mengecil.

Pengertian serupa mengenai abrasi dikemukakan oleh Kodoatie dan Sjarief (2010) yaitu suatu proses perubahan bentuk pantai atau erosi pantai yang disebabkan



oleh gelombang air laut, arus laut, dan pasang surut laut. Faktor alam dapat berupa angin yang bertiup di atas lautan yang menimbulkan gelombang dan arus laut. Gelombang dan arus laut yang terjadi ini dengan kekuatan yang terkandung di dalamnya dapat mengikis daerah pantai.

Menurut Sukandarrumidi (2010) bahwa proses abrasi yang paling dominan disebabkan oleh kinerja gelombang laut. Abrasi pantai akan terlihat dari bentuk pantai yang menggambarkan besaran gelombang laut yang membentur daratan. Selain itu, proses abrasi dapat terjadi akibat faktor antropogenik seperti aktivitas manusia di sekitar pantai. Meningkatnya usaha pengembangan daerah pantai untuk wilayah pemukiman, wisata, perikanan, industri, dan lain sebagainya akan mengakibatkan berbagai tekanan terhadap kualitas lingkungan pantai.

Abrasi bisa dikategorikan sebagai fenomena alam yang bersifat merusak. Sifat merusak ini akan meningkat jika diikuti oleh campur tangan manusia. Campur tangan ini bisa secara langsung maupun tidak langsung, seperti merubah pemanfaatan lahan yang semula merupakan hutan bakau menjadi lahan tambak, lahan kosong, maupun untuk pemukiman. Berbagai perilaku manusia dalam memodifikasi daerah pantai sering tidak diimbangi dengan pemahaman yang benar terhadap perilaku pantai sehingga menimbulkan dampak yang cenderung merusak lingkungan pantai.

Menurut Diposaptono, 2011 (sebagaimana dikutip dalam Hakam, dkk, 2013), setidaknya ada 5 penyebab abrasi pantai yang disebabkan oleh manusia, yaitu

- 1) Terperangkapnya angkutan sedimen sejajar pantai akibat bangunan buatan seperti *groin, jetty, breakwater* pelabuhan dan reklamasi yang sejajar garis pantai;



- 2) Timbulnya perubahan arus akibat adanya bangunan di pantai;
- 3) Berkurangnya suplai sedimen dari sungai akibat penambangan pasir, dibangunnya Dam di sebelah hulu sungai dan sudetan (pemindahan arus sungai);
- 4) Penambangan terumbu karang dan pasir pantai; dan
- 5) Penebangan dan penggundulan hutan mangrove.

Abrasi menimbulkan beberapa pengaruh bagi kenampakan alam. Menurut Sukandarrumidi (2010), beberapa pengaruh tersebut antara lain adalah sebagai berikut: Mengurangi ketinggian permukaan tanah. Hal ini terjadi karena hasil abrasi terangkut oleh air secara gravitasi.

- 1) Meningkatkan usia sungai dari tingkat muda menjadi dewasa dan akhirnya menjadi tua. Pada umumnya, sungai usia muda berada di DAS hulu, sungai usia dewasa di DAS tengah, dan sungai usia tua di DAS hilir. Apabila tidak ada anomali, banjir pada umumnya terjadi di DAS hilir, jarang terjadi di DAS tengah. Akibat abrasi, maka sifat usia sungai menjadi lebih tua sehingga ada kemungkinan terjadi banjir di DAS tengah.
- 2) Terjadi pendangkalan sungai, memperluas daratan banjir, pembentukan delta, pendangkalan muara sungai, pendangkalan pantai, dan pendangkalan selat.

#### **d) Perubahan/Konversi Lahan**

Pengertian konversi lahan adalah alih fungsi atau mutasi lahan yang menyangkut transformasi dalam pengalokasian sumber daya lahan dari satu penggunaan ke penggunaan lain. Menurut Lillesand dan Kiefer, 1990 (sebagaimana dikutip dalam Purwoko, 2009), penggunaan lahan merupakan istilah yang berkaitan dengan jenis kenampakan yang ada di permukaan bumi. Umumnya penggunaan

lahan ini adalah untuk sektor pertanian seperti pemanfaatan lahan menjadi areal persawahan, kebun, dan ladang; sedangkan penggunaan untuk sektor lain adalah untuk pemukiman, prasarana umum, pekarangan, dan lain-lain.

Salah satu sebab terjadinya deplesi dan degradasi sumber daya alam wilayah pesisir adalah karena perkembangan pembangunan di kawasan pesisir yang sangat pesat akibat dari pertumbuhan manusia yang tinggal di sekitar dan di dalam kawasan pesisir. Baja (2012) berpendapat bahwa tekanan penduduk yang terus meningkat mengakibatkan terjadinya pengembangan kawasan yang tidak terencana (*unplanned*) dan tidak teratur (*unregulated*). Hal ini bisa berdampak baik dalam segi biofisik maupun dalam segi sosial ekonomi. Dampak biofisik antara lain : peningkatan erosi pantai (abrasi), siltasi (*siltation*), hilangnya keanekaragaman hayati, meluasnya lahan genangan air dan banjir dan penurunan kualitas air. Sementara dampak secara sosial ekonomi antara lain: (1) hilangnya nyawa manusia, harta benda, dan habitat pantai; (2) kerusakan bangunan proteksi pantai dan infrastruktur lainnya; (3) hilangnya sumber daya pokok dan sumber daya yang dapat diperbaharui; dan (4) dampak pada produksi pertanian dan akuakultur, serta menurunnya pendapatan masyarakat.

Di beberapa daerah di Indonesia, perubahan lahan terbesar kawasan wilayah pesisir ini dialami oleh hutan mangrove sekunder. Perubahan lahan ini diakibatkan oleh adanya kegiatan manusia pada kawasan ini. Perubahan ini umumnya terjadi akibat adanya perubahan penutupan lahan dari hutan mangrove sekunder yang dikonversi menjadi areal lahan untuk tambak, lahan kosong, maupun pemukiman. Menurut Purwoko (2009) pada umumnya, konversi lahan hutan mangrove ini



merupakan kegiatan eksploitasi yang selain ilegal juga secara teknis dilakukan secara tidak lestari. Contoh kegiatan eksploitatif tersebut adalah penebangan-penebangan liar yang dilakukan secara intensif oleh penduduk sehingga tidak memberikan kesempatan sama sekali kepada pohon-pohon bakau untuk melakukan regenerasi secara generatif (dengan menebang pohon-pohon bakau usia muda) maupun secara vegetatif (dengan membongkar tonggak-tonggak pohon bakau akibat menipisnya ketersediaan kayu bakau).

#### **e) Bencana Alam**

Bencana alam menurut Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Departemen Kelautan dan Perikanan (2004) merupakan fenomena alam yang terjadi di luar kehendak manusia. Manusia tidak dapat menghadapi bencana alam seperti tsunami, banjir, gempa bumi, maupun angin topan/badai. Manusia hanya dapat menghindar atau mengurangi dampak yang ditimbulkan dengan cara mengadakan persiapan dini untuk menekan dampak bencana serendah mungkin.

Berdasarkan mitigasi bencana alam di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia tersebut, bencana-bencana alam yang dimungkinkan terjadi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil antara lain adalah sebagai berikut:

##### **1) Bencana erosi pantai**

Menurut Diposaptono (2003), problem erosi di Indonesia telah mencapai tahapan kritis, karena banyak lahan yang bernilai ekonomis yang hilang akibat erosi. Erosi pantai di Indonesia dapat diakibatkan oleh proses alami, aktivitas manusia



ataupun kombinasi keduanya. Akibat aktivitas manusia misalnya pembangunan pelabuhan, reklamasi pantai (untuk permukiman, pelabuhan udara, dan industri). Namun demikian penyebab utamanya adalah gerakan gelombang pada pantai terbuka, seperti pantai selatan Jawa, Selatan Bali dan beberapa areal Kepulauan Sunda. Disamping itu, karena keterkaitan ekosistem, maka perubahan hidrologis dan oseanografis juga dapat mengakibatkan erosi kawasan pesisir. Terdapat 17 propinsi dan 68 lokasi pantai yang mengalami erosi di Indonesia yang memerlukan perhatian dan penanganan segera.

Erosi pantai tergantung pada kondisi angkutan sedimen pada lokasi tersebut, yang dipengaruhi; angin, gelombang, arus, pasang surut, sedimen, dan kejadian lainnya, serta adanya gangguan yang diakibatkan oleh ulah manusia yang mungkin berupa konstruksi bangunan pada pantai,"dan penambangan pasir pada pantai tersebut. Peristiwa erosi ini tentunya tidak perlu dipersoalkan sejauh belum menimbulkan masalah bagi kepentingan manusia. Namun apabila peristiwa tersebut menimbulkan gangguan dan kerusakan terhadap lingkungan di sekitarnya, maka diperlukan usaha-usaha penanganan berupa perlindungan dan kegiatan-kegiatan lainnya

## 2) Bencana tsunami

Tsunami berasal dari bahasa Jepang, yang terdiri dari dua kata yaitu *tsu* yang berarti pelabuhan dan *nami* yang berarti gelombang. Secara arti kata, tsunami berarti gelombang besar di pelabuhan. Secara istilah, tsunami diartikan sebagai gelombang laut besar dengan periode panjang yang ditimbulkan oleh suatu gangguan impulsif yang terjadi pada medium laut, seperti gempa bumi, erupsi vulkanik, atau longsor.

Menurut Diposaptono (2003), secara singkat tsunami dapat dideskripsikan sebagai gelombang laut dengan periode panjang yang ditimbulkan oleh suatu gangguan impulsif yang terjadi pada medium laut, seperti terjadinya gempa bumi, erupsi vulkanik, atau oleh landslide (longsoran). Gelombang tsunami yang ditimbulkan oleh gaya impulsif ini bersifat transien yaitu gelombangnya bersifat sesar. Gelombang semacam ini berbeda dengan gelombang laut lainnya yang bersifat kontinyu, seperti gelombang laut yang ditimbulkan oleh gaya gesek angin atau gelombang pasang surut yang ditimbulkan oleh gaya tarik benda angkasa. Periode gelombang tsunami berkisar antara 10-60 menit. Gelombang tsunami mempunyai panjang gelombang yang besar sampai mencapai 100 km. Kecepatan rambat gelombang tsunami di laut dalam mencapai antara 500 sampai 1000 km/ jam. Kecepatan penjaralan tsunami ini sangat tergantung dari kedalaman laut dan penjaralannya dapat berlangsung mencapai ribuan kilometer. Apabila tsunami mencapai pantai, kecepatannya dapat mencapai 50 km/jam dan energinya sangat merusak daerah pantai yang dilaluinya. Sedangkan tinggi tsunami dapat mencapai 30 m. Dampak negatif yang diakibatkan adalah dapat menyebabkan genangan, kontaminasi air asin lahan pertanian, tanah, dan air bersih. Disamping itu dapat merusak bangunan, prasarana dan tumbuh- tumbuhan, dan dapat mengakibatkan korban jiwa manusia

Di Indonesia terdapat beberapa kelompok pantai yang rawan bencana tsunami, yaitu kelompok pantai barat Sumatra, pantai Selatan Pulau Jawa, pantai utara dan selatan pulau-pulau Nusa Tenggara, pulau-pulau di Maluku, pantai utara Irian Jaya, dan hampir seluruh pantai di Sulawesi. Teluk dan bagian yang melekuk



dari pantai sangat rawan akan bencana ini. Apalagi biasanya para nelayan mencari ikan dan bermukim di teluk. Di sini juga pantainya landai yang memungkinkan gelombang pasang merayap ke daratan.

### 3) Bencana banjir

Menurut Diposaptono (2003), problem banjir secara garis besar disebabkan oleh keadaan alam dan ulah campur tangan manusia, sehingga dalam pemecahannya tidak hanya dihadapkan pada masalah-masalah teknis saja tetapi juga oleh masalah-masalah yang berhubungan dengan kepadatan penduduk yang melampaui batas. Yang dimaksud dengan gejala alam adalah karena umumnya kota-kota pantai terletak di pantai berupa dataran yang cukup landai dan dilalui oleh sungai-sungai dan ketika pasang sebagian di bawah permukaan air laut, disamping juga dikarenakan curah hujan yang cukup tinggi.

Fenomena kenaikan paras muka air laut (*sea level rise*) juga merupakan sebab yang mengakibatkan peningkatan frekuensi dan intensitas banjir. Hal tersebut dikarenakan oleh pembendungan akibat kenaikan paras air laut serta bertambahnya intensitas curah hujan karena pemanasan global. Mengenai ulah campur tangan manusia (*anthropogenic*) disebabkan karena pengembangan kota yang sangat cepat akan tetapi belum sempat atau mampu membangun sarana drainase, adanya bangunan-bangunan liar di dalam sungai, sampah yang dibuang di saluran dan sungai yang mengganggu aliran sungai, penggundulan di daerah hulu dan perkembangan kota di daerah hulu yang menyebabkan kurangnya daya resap tanah di daerah tersebut yang pada gilirannya akan meningkatkan aliran permukaan (*surface run-off*) berupa banjir.



Adanya reklamasi pantai di daerah rawa-rawa di wilayah pesisir akan mengakibatkan hilangnya fungsi sebagai daerah tampungan sehingga memperbesar aliran permukaan. Reklamasi juga akan mengakibatkan aliran sungai makin lambat. Karena kecepatan berkurang maka laju sedimentasi di muara akan bertambah yang berarti mengurangi luas tampang basah sungai di muara. Pendangkalan muara akan menimbulkan efek pembendungan yang cukup signifikan yang pada gilirannya akan meningkatkan frekuensi banjir karena kapasitas tampang sungai yang terlampaui oleh debit sungai. Penggunaan air tanah yang berlebihan mengakibatkan *land subsidence* (penurunan tanah) sehingga memperbesar potensi banjir.

Berbagai masalah yang diakibatkan oleh banjir antara lain hilangnya rumah, infrastruktur dan sebagainya, hilangnya produksi pertanian, hilangnya produksi tambak, perubahan habitat pesisir, peningkatan erosi dan peningkatan sedimentasi.

#### **4) Bencana angin topan/badai**

Menurut Husna (2015) dalam tulisan Angin Topan dalam Kajian Fisika, dinyatakan bahwa angin topan adalah pusaran angin kencang dengan kecepatan angin 120 km/jam atau lebih yang sering terjadi di wilayah tropis di antara garis balik utara dan selatan, kecuali di daerah-daerah yang sangat berdekatan dengan khatulistiwa. Ahli Meteorologi menyebutnya Angin Topan Tropis, karena terbentuk di atas samudera yang hangat. Angin topan disebabkan oleh perbedaan tekanan dalam suatu sistem cuaca. Angin paling kencang yang terjadi di daerah tropis ini umumnya berpusar dengan radius ratusan kilometer di sekitar daerah sistem tekanan rendah yang ekstrem dengan kecepatan sekitar 20 km/jam.

Di Indonesia dikenal dengan sebutan angin badai. Angin topan tropis dapat terjadi secara mendadak, tetapi sebagian besar badai tersebut terbentuk melalui suatu proses selama beberapa jam atau hari yang dapat dipantau melalui satelit cuaca. Monitoring dengan satelit dapat untuk mengetahui arah angin topan sehingga cukup waktu untuk memberikan peringatan dini. Meskipun demikian perubahan sistem cuaca sangat kompleks sehingga sulit dibuat prediksi secara cepat dan akurat.

Penyebab terjadinya Angin Topan antara lain

- a. Perbedaan tekanan dalam suatu sistem cuaca. Angin paling kencang yang terjadi di daerah tropis ini umumnya berpusar dengan radius ratusan kilometer di sekitar daerah sistem tekanan rendah yang ekstrem dengan kecepatan sekitar 20 km/jam. Di Indonesia dikenal dengan sebutan angin badai.
- b. Tingginya suhu permukaan laut.
- c. Perubahan di dalam energi atmosfer mengakibatkan petir dan badai.

Badai tropis ini berpusar dan bergerak dengan cepat mengelilingi suatu pusat, yang sumbernya berada di daerah tropis. Pada saat terjadi angin ribut ini, tekanan udara sangat rendah disertai angin kencang dengan kecepatan bisa mencapai 250 km/jam. Hal ini bisa terjadi di Indonesia maupun negara-negara lain. Di dunia, ada tiga tempat pusat badai, yaitu di Samudera Atlantik, Samudera Hindia, dan Samudera Pasifik. Perubahan iklim membawa badai tropis yang semakin hebat. Angin Topan bisa mempunyai kekuatan hembusan angin sampai 200 km per jam yang dibarengi oleh hujan yang sangat lebat sehingga menyebabkan badai di daerah pesisir dan gelombang besar yang sangat kuat di laut. Di pusat badai, mata angin ribut yang bertekanan rendah membentuk kubah air yang tinggi. Ketika seluruh badai



bergerak ke daratan, ia mendorong kubah air, sehingga menyebabkan banjir di daratan.

### **5) Bencana kenaikan muka air laut (*Sea Level Rise*)**

Menurut Pattiasina (2009), berdasarkan data IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) yaitu suatu badan yang dibentuk WMO (*World Meteorological Organization*) dan UNEP (*The United Nation of Environment Program*), suhu rata-rata bumi meningkat sekitar 5° C (derajat Celcius) dalam kurun waktu 100 tahun terakhir. Laju kenaikan suhu bumi ini, bahkan mencapai rekor tertinggi pada 10 tahun terakhir. Peningkatan suhu permukaan bumi telah menyebabkan pemuaiian air laut dan mencairnya salju-salju abadi yang pada gilirannya akan menyebabkan naiknya permukaan air laut (*sea level rise*) khususnya terhadap wilayah pesisir.

IPCC mengindikasikan bahwa kenaikan muka air laut secara global telah mencapai 20-25 cm dalam kurun waktu 100 tahun terakhir. Proyeksi ke depan menunjukkan bahwa skenario global terburuk adalah bahwa pada tahun 2100 nanti kenaikan muka air laut rata-rata mencapai 95 cm. Namun demikian, beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya kecenderungan peningkatan muka air laut lebih cepat daripada proyeksi tersebut. Hal ini terutama disebabkan belum adanya upaya-upaya serius dan komitmen yang kuat dari masyarakat dunia untuk menangani masalah pemanasan global.

Wilayah pesisir adalah daerah yang akan mengalami dampak buruk dari fenomena kenaikan muka air laut secara global ini. Secara umum, kenaikan muka air laut akan mengakibatkan dampak di wilayah pesisir sebagai berikut: meningkatnya



frekuensi dan intensitas banjir, perubahan arus laut dan meluasnya kerusakan mangrove, meluasnya intrusi air laut. Dampak lain adalah meningkatnya abrasi pantai, menurunnya kualitas air permukaan, berkurangnya lahan-lahan produktif di sektor pertanian, bekunya aktivitas industri dan bisnis yang diakibatkan oleh kerusakan/terganggunya infrastruktur. Disamping itu dampak serius lainnya adalah berkurangnya atau hilangnya pulau-pulau kecil. Terkait dengan hal ini, negara-negara maju yang kaya akan menghabiskan dana yang sangat besar untuk melindungi daerah pantainya, sedangkan negara-negara miskin mungkin hanya dapat melakukan evakuasi dari daerah pantai.

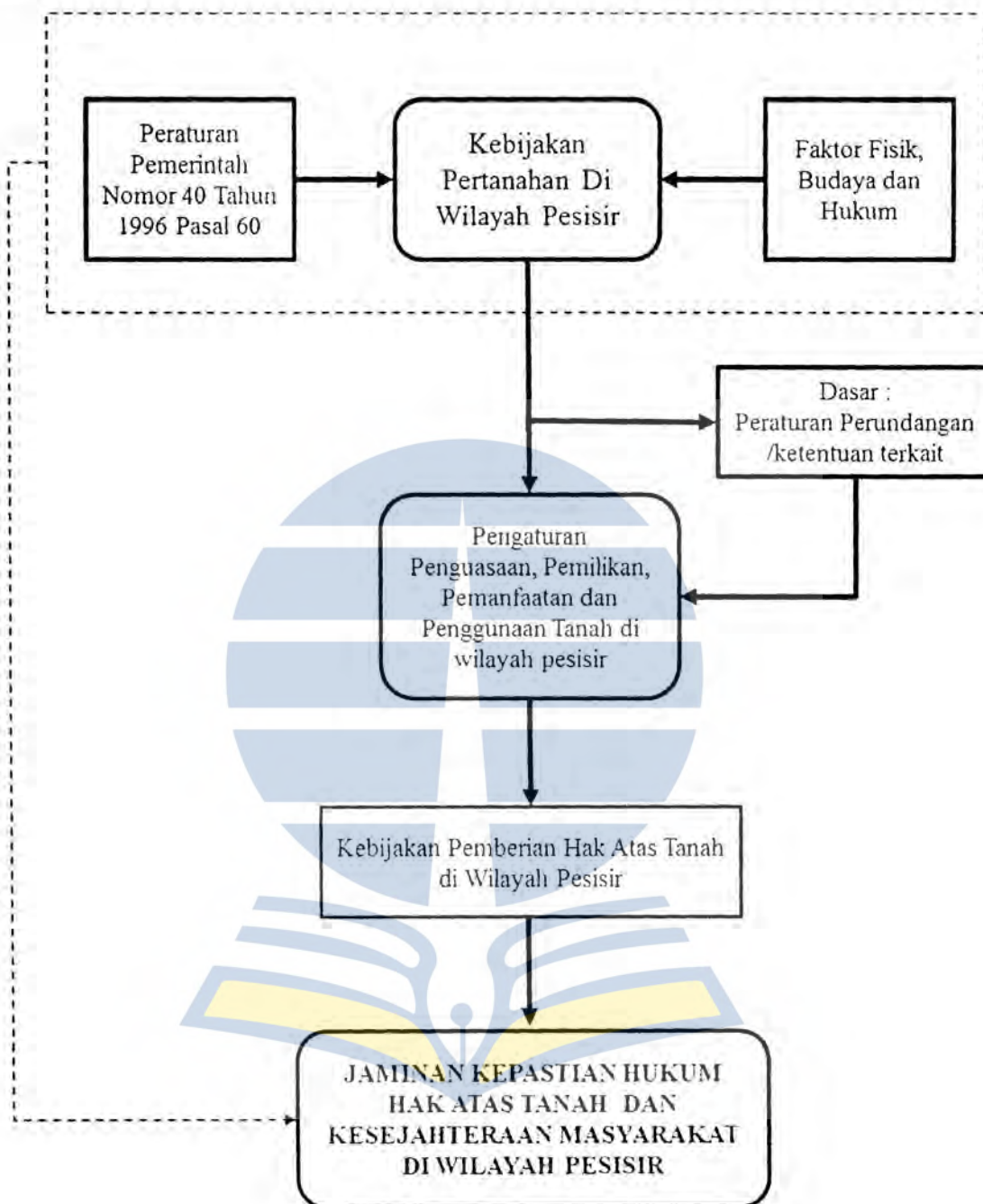
#### **D. Kerangka Pikir**

Mengambil konsep teori kebijakan Grindle model, Penulis membuat kerangka pikir untuk menganalisa konteks penelitian ini yakni pada implementasi kebijakan pertanahan ditinjau dari *faktor eksternal* yang berkaitan dengan isi kebijakan (*content of policy*) meliputi kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan, manfaat yang dihasilkan dan derajat perubahan yang diinginkan sedangkan yang berkaitan dengan konteks implementasi (*contex of implementation*) meliputi kekuasaan dan kepentingan strategi.

Sedangkan *faktor internal* berkaitan dengan isi kebijakan (*content of policy*) meliputi kedudukan pembuat kebijakan, para pelaksana kebijakan dan sumber daya, sedangkan yang berkaitan dengan konteks implementasi (*contex of implementation*) meliputi karakteristik lembaga serta kepatuhan dan daya tanggap pelaksana.

Dari uraian tersebut, Penulis membuat kerangka pikir (*Conceptual Framework*) untuk menggambarkan *action* dari implementasi kebijakan pertanahan

di wilayah pesisir sebagaimana gambar 2.6 berikut ini:



Gambar 2.6. Kerangka Berpikir

### E. Definisi Konsep dan Operasional

Dalam penulisan penelitian ini, Penulis menggunakan definisi operasional

sebagai berikut :

1. Wilayah Pesisir berdasarkan 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 adalah daerah peralihan antara Ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut;
2. Sempadan Pantai berdasarkan Pasal 14 Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung adalah daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat serta diatur juga dalam pasal 52 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dengan kriteria daratan sepanjang tepian laut dengan jarak paling sedikit 100 (seratus) meter dari titik pasang air laut tertinggi ke arah darat; atau daratan sepanjang tepian laut yang bentuk dan kondisi fisik pantainya curam atau terjal dengan jarak proporsional terhadap bentuk dan kondisi fisik pantai.
3. Perubahan iklim berdasarkan Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah berubahnya iklim yang diakibatkan langsung atau tidak langsung oleh aktivitas manusia sehingga menyebabkan perubahan komposisi atmosfer secara global dan selain itu juga berupa perubahan variabilitas iklim alamiah yang teramati pada kurun waktu yang dapat dibandingkan.



4. Tanah Timbul berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah adalah daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan di sungai, danau, pantai dan atau pulau timbul, serta penguasaan tanahnya dikuasai negara.
5. Pemegang Hak berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah adalah orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah, hak milik atas satuan rumah susun atau hak pengelolaan atau nadzir dalam hal tanah wakaf, baik yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar;
6. Bidang tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas;
7. Penguasaan tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah adalah hubungan hukum antara orang per orang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
8. Pemilikan Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah merupakan bukti formal yang mendasari hubungan hukum antara subyek hak dengan obyek hak atas tanah sesuai Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
9. Penggunaan tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang

merupakan bentukan alami maupun buatan manusia;

10. Pemanfaatan tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya;
11. Hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah adalah hak-hak sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

##### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis, dengan pendekatan legal formal. Penelitian dilakukan dengan melakukan studi literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi pokok penelitian. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan legal formal karena sifat dan ruang lingkup penelitian ini adalah studi kebijakan pemerintah di bidang pertanahan dalam implementasinya untuk mengatur permasalahan pertanahan di wilayah pesisir.

Dengan penelitian kualitatif ini, Penulis bermaksud memahami fenomena dengan melakukan pendekatan atau penelusuran untuk mengeksplorasi tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian secara holistik. Data yang diperoleh dapat dideskripsikan dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah (Moleong, 2000). Untuk memperdalam analisis tersebut, Penulis akan mewawancarai narasumber yang berkecimpung dalam pengambilan kebijakan pertanahan dan memahami permasalahan pertanahan di wilayah pesisir.

##### 2. Fokus Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada gambaran penerapan kebijakan pertanahan di wilayah pesisir terutama terhadap tanah yang berbatasan langsung dengan pantai selama ini serta alternatif kebijakan yang dapat diambil dalam upaya mengantisipasi permasalahan pertanahan di wilayah pesisir.



## **B. Instrumen Penelitian**

### **1. Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder sebagai sumber pokok data penelitian, dan data primer sebagai data pelengkap data sekunder.

#### **a. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh tidak secara langsung dari sumber data yang mendukung data primer. Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, seperti tulisan ilmiah, dokumen-dokumen resmi, buku, arsip, literatur, majalah, hasil penelitian, laporan, peraturan perundang-undangan, dan sumber-sumber tertulis lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

#### **b. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh dan dikumpulkan langsung dari lapangan atau data yang diperoleh dari responden berupa keterangan dan fakta.

### **2. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen resmi dan bahan pustaka sebagai sumber data sekunder, sementara sumber data primer adalah pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.

Data dalam penelitian ini adalah data sekunder sebagai sumber pokok data penelitian, dan data primer sebagai data pelengkap data sekunder. Data sekunder meliputi antara lain:

- a. Bahan hukum primer sebagai bahan hukum yang bersifat mengikat, yang terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
- 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan;
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Permukiman;
- 7) 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;
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah;
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 12) Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung;

13) Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.6/Menhut-II/2010 Tentang Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria Pengelolaan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) Dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP)

14) Peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu data-data yang berhubungan erat dengan bahan hukum primer, yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer untuk membantu menganalisis permasalahan dalam penelitian, yaitu:

- 1) Buku-buku ilmiah yang berkaitan dengan pertanian;
- 2) Hasil-hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian;
- 3) Berbagai makalah, hasil seminar, majalah, jurnal ilmiah dan media informasi ilmiah lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

### C. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan:

1. Studi Kepustakaan, yaitu penelitian terhadap sumber pustaka tertulis seperti perundang-undangan yang berlaku, literatur, karya ilmiah lain yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian untuk memperoleh data-data sekunder.
2. Studi dokumentasi, yaitu penelitian terhadap data-data sekunder berupa dokumen-dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian.
3. *In-Depth Interview* yaitu proses memperoleh keterangan atau informasi terkait tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara.



#### **D. Metode Analisis Data**

Data yang terkumpul dari hasil penelitian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif empiris. Analisis data kualitatif empiris dilakukan dengan menganalisa data sekunder yang bersifat narasi maupun data yang bersifat empiris berupa teori, definisi, dan substansinya dari beberapa literatur, dokumen, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Analisis data menurut Patton (sebagaimana dikutip dalam Moleong, 2000) merupakan suatu proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Kondisi Eksisting Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung Dengan Pantai

##### 1. Kebijakan Terhadap Pemberian Hak Atas Tanah

Terkait dengan ketentuan pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah bahwa Pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dan diperkuat dengan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 500-1197 tanggal 3 Juni 1997 Tentang Permohonan Hak Atas Tanah Yang Seluruhnya Merupakan Pulau Atau Yang Berbatasan Dengan Pantai menyatakan bahwa permohonan hak atas tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau berbatasan dengan pantai untuk tidak dilayani sampai dikeluarkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur hal tersebut.

Namun pada kenyataannya, berdasarkan hasil observasi yang dilakukan oleh Penulis bahwa kebijakan pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai telah dilaksanakan di beberapa kabupaten/kota. Salah satu dasar kebijakan tersebut berdasarkan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 500-1698 tanggal 14 Juli 1997 Tentang Permohonan Hak Atas Tanah Yang Seluruhnya Merupakan Pulau Atau Yang Berbatasan Dengan Pantai yang menyatakan bahwa permohonan izin lokasi dan permohonan hak atas tanah yang berbatasan dengan pantai masih dimungkinkan dan diproses secara hati-hati dan selektif dan permohonan yang diajukan setelah tanggal 3 Juli 1997 agar

dilaporkan kepada Menteri untuk mendapat petunjuk pelaksanaan lebih lanjut.

Kalimat “permohonan hak atas tanah yang berbatasan dengan pantai masih dimungkinkan dan diproses secara hati-hati dan selektif” tersebut dapat diartikan bahwa:

- a. Lokasi pemberian hak atas tanah tersebut berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota tidak masuk dalam kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah bahwa terhadap tanah dalam kawasan lindung yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah, kecuali pada kawasan hutan. Pemberian hak atas tanah dimaksud, sesuai pasal 10 pada peraturan tersebut disebutkan bahwa setelah penetapan rencana tata ruang wilayah, penyelesaian administrasi pertanahan dilaksanakan apabila pemegang hak atas tanah atau kuasanya memenuhi syarat-syarat menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Penyelesaian administrasi pertanahan dimaksud antara lain pemindahan hak, peralihan hak, peningkatan hak, penggabungan, dan pemisahan hak atas tanah.
- b. Lokasi pemberian hak atas tanah tersebut tidak berada di kawasan konservasi yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah. Hal ini terlihat pada salah satu permohonan hak atas tanah di kawasan pantai pasir padi Kota Pangkalpinang dan permohonan tersebut disetujui dengan alasan antara lain:
  - 1) Tanah yang dimohon terletak dalam kawasan budi daya dan tidak tumpang tindih dengan kawasan pertambangan/kawasan hutan;



2) Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pangkalpinang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang RTRW Kota Pangkalpinang Tahun 2011-2030, peruntukan pada lokasi letak tanah yang dimohon merupakan kawasan pariwisata;

Pertimbangan dapat diberikan hak atas tanah di kawasan pariwisata adalah berdasarkan penjelasan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan tanah bahwa kawasan pariwisata merupakan kawasan budidaya.

Menurut Habrianto Manda, SP bahwa:

“ Pemberian hak atas tanah tersebut tetap berpedoman pada ketentuan Peraturan Daerah Kota Pangkalpinang Nomor 1 Tahun 2012 Tentang RTRW Kota Pangkalpinang Tahun 2011-2030 yang mengatur sempadan pantai dan peruntukan tanah yang dimohon serta tidak terletak dalam kawasan pertambangan maupun kawasan hutan. Dalam hal kebijakan pemberian hak atas tanah, Kantor Pertanahan Kota Pangkalpinang tetap berpedoman pada dasar hukum yang jelas, ketentuan mengenai peruntukan kawasan yang dimohon dan ketentuan mengenai pendaftaran tanah dan pemberian hak atas tanah ”  
(Habrianto Manda, SP selaku Kepala Seksi Pengaturan Dan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Pangkalpinang)

Pendapat lain mengenai kebijakan pemberian hak atas tanah yang telah diberikan kepada masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai disampaikan bahwa:

“Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (2) dan UUPA Nomor 5 Tahun 1960, negara berhak mengatur tentang penggunaan, pemanfaatan dan peruntukan bagi masyarakat. Terkait pemberian hak atas tanah di pesisir pantai dapat diberikan jika telah memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan”  
(Gunawan selaku Kepala Bagian Hukum dan Perundang-Undangan Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN).

Menurut Ir. Nurhidayah Lukman bahwa:

“Kebijakan pemberian hak atas tanah tersebut tidak terhindarkan mengingat adanya kebutuhan masyarakat. Sebelum lahirnya Peraturan Pemerintah 40

Tahun 1996, Kepala Kantor Pertanahan atas kebijakannya masing-masing melaksanakan pemberian hak atas tanah pada *locus* demikian. Namun setelah Peraturan Pemerintah 40 Tahun 1996, Kantor Pertanahan menunggu terbitnya ketentuan peraturan yang mengatur wilayah pesisir. Sebagian besar Kantor Pertanahan bersikap menunggu lahirnya aturan dimaksud, hanya sebagian kecil yang diketahui masih menerbitkan hak atas tanah pada *locus* dimaksud”

(Ir. Nurhidayah Lukman selaku Kepala Sub Direktorat Penataan dan Pemantauan Pulau-Pulau Kecil, Direktorat Penataan Wilayah Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, Perbatasan dan Wilayah Tertentu, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN).

Kebijakan pemberian hak atas tanah menurut Ir. Sri Yatno, MM bahwa:

“Hak Atas tanah di pesisir pantai dapat dimungkinkan untuk diberikan karena terkait dengan budaya kehidupan masyarakat pesisir yang bertempat tinggal dan menetap secara turun temurun. Namun dalam pemberian hak atas tanah tersebut harus berdasarkan peraturan perundangan yang jelas. Peruntukan Rencana Tata Ruang Wilayah ditetapkan sesuai dengan karakteristik wilayah. Yang harus dipertimbangkan dalam pemberian hak atas tanah di pesisir pantai adalah ketentuan-ketentuan yang mengatur wilayah pesisir yang berlaku saat ini, kondisi lingkungan, fisik dan budaya masyarakat serta kesesuaian rencana tata ruang dengan peruntukannya terutama pertimbangan *land use*-nya”

(Ir. Sri Yatno, MM selaku Direktur Konsolidasi Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN)

- c. Keberadaan dan budaya masyarakat yang telah bermukim wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai telah berlangsung cukup lama dan turun temurun, jauh sebelum ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang wilayah pesisir diterbitkan. Adanya surat bukti kepemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Desa maupun Kecamatan Setempat dijadikan alas hak untuk mendaftarkan kepemilikan tanah oleh masyarakat ke kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk memperoleh suatu hak atas tanah. Hal ini terjadi di Kota Tanjungpinang Provinsi Kepulauan Riau dan Kabupaten Wakatobi Provinsi Sulawesi Tenggara.

Di Kota Tanjungpinang , pemberian hak atas tanah dilakukan pada

permukiman yang berada di atas air yang dikenal dengan pelantar. Kegiatan pendaftaran tanah dalam rangka pemberian suatu jenis hak atas tanah tertentu bagi permukiman/bangunan di atas air dilakukan dengan pertimbangan bahwa keberadaan permukiman/bangunan tersebut telah berlangsung cukup lama. Perkampungan masyarakat yang bermukim dipinggir pantai tersebut, merupakan masyarakat Suku Pelaut dan sesuai adat dan budayanya letak bangunan rumah berada dipinggir pantai dan diatas air. Masyarakat di daerah ini umumnya bermata-pencaharian sebagai nelayan dan pedagang. Sebagai alat transportasi laut sebagai penghubung antar pulau menggunakan perahu. Bangunan yang berdiri di permukiman tersebut dibangun dengan menggunakan tiang pancang yang tetap menancap pada tanah untuk mengantisipasi pengaruh pasang surut air laut.

Pemberian hak atas tanah pada permukiman yang berada di pinggir pantai dan diatas air, dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Tanjungpinang berdasarkan ketentuan pendaftaran tanah serta rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan melalui peraturan daerah.

Dalam rencana tata ruang Kota Tanjungpinang , memang terlihat bahwa peruntukan permukiman berada di zona yang merupakan sempadan pantai. Mengingat karakteristik kehidupan dan budaya masyarakat yang bermukim di pinggir pantai sejak lama tersebut maka ditetapkan rencana tata ruang wilayah melalui peraturan daerah mengenai peruntukan permukiman di Kota Tanjungpinang seperti tampak pada gambar 4.1 berikut.

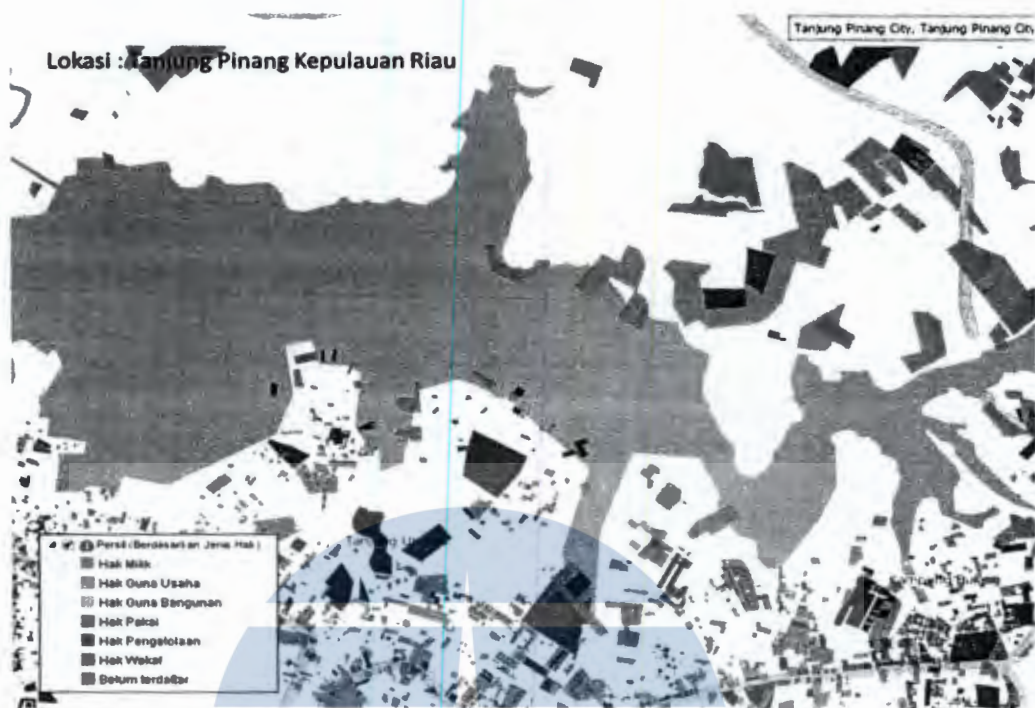




Sumber : <https://plus.google.com/115697150316477864077/posts/>

Gambar 4.1. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)  
Kota Tanjungpinang Tahun 2005 -2015

Adapun sebaran pemberian hak atas tanah di Kota Tanjungpinang yang berada di zona sempadan pantai terlihat pada gambar 4.2 berikut:



Sumber : Peta Online BPN 2015

Gambar 4.2. Peta Persil Hak Atas Tanah Kota Tanjungpinang

Untuk Kabupaten Wakatobi, pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai agak berbeda dengan yang terjadi Kota Tanjungpinang .

Permukiman masyarakat di Kabupaten Wakatobi merupakan permukiman suku Bajo yang memang merupakan suku yang dikenal bermukim di atas air dan dikenal juga sebagai suku laut.

Namun saat ini, permukiman masyarakat suku Bajo sebagian besar sudah tidak berada di atas air melainkan berada di atas tanah karena adanya proses penimbunan seperti terlihat di Kampung Mola Kecamatan Wangi-Wangi Selatan terutama di wilayah Mola yakni wilayah masyarakat adat suku Bajo yang awalnya

bermukim di laut. Kawasan pemukiman masyarakat suku Bajo yang sebagian besar tidak lagi berada di atas laut, namun tetap mempertahankan adat kebiasaan masyarakat suku Bajo bahwa perahu sebagai alat transportasi, sebagian lokasi pemukiman dibuat kanal-kanal untuk lalu lintas aktivitas keseharian masyarakat suku Bajo, seperti gambar 4.3



Gambar 4.3. Kanal Untuk Sarana Transportasi Masyarakat Suku Bajo

disamping:

Penimbunan laut tersebut dilakukan pada bagian bangunan yang akan disertipikatkan, karena hal tersebut menjadi dasar penerbitan sertipikat karena ada ijin pendirian bangunan/penimbunan oleh Kepala Desa setempat dan ditandai dengan adanya IMB. Kantor Pertanahan Kabupaten Wakatobi melakukan pemberian hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juncto Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 dengan dasar alas hak berupa surat pernyataan fisik, Surat Penguasaan Tanah Dengan Kompensasi (sejenis surat keterangan jual beli), SPPT PBB dan IMB. Pertimbangan pemberian hak atas tanah bagi suku Bajo yang bermukim di laut antara lain:

- 1) Masyarakat suku Bajo telah bermukim di wilayah tersebut sudah sejak lama dan turun temurun dengan adat istiadat yang sangat kuat;



- 2) Lokasi tanah yang akan disertipikatkan telah ditimbun secara permanen dan terhubung dengan jalan walaupun sebagian rumah masih berbentuk panggung dan terdapat diatas laut;
- 3) Bangunan sudah bersifat permanen dan bukan bangunan panggung yang berada di laut walaupun terhubung dengan jalan. Jalan dimaksud adalah jalan permanen yang telah dilakukan pengerasan;
- 4) Dimiliki dan dikuasai masyarakat tersebut secara turun temurun yang dikuatkan dengan surat keterangan Kepala Desa;
- 5) Lokasi tanah tersebut telah didata sebelumnya sebagai wajib pajak untuk PBB;
- 6) Mendapat ijin pendirian bangunan/penimbunan oleh Kepala Desa setempat dan ditandai dengan adanya IMB.

Gambar 4.4 berikut adalah bangunan rumah yang diberikan bukti hak atas tanah berupa sertipikat:





Sumber : *Hasil Survey Monitoring Pemanfaatan Kawasan  
Dit. WP3WT BPN RI, 2012*

Gambar 4.4. Bangunan Rumah Yang telah bersertipikat

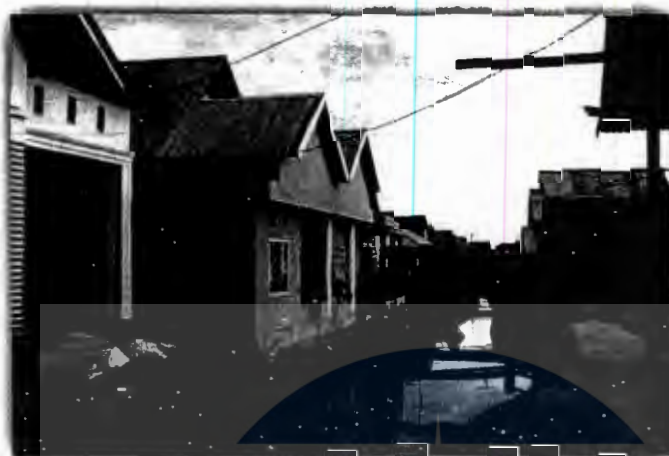


Sumber : *Hasil Survey Monitoring Pemanfaatan Kawasan  
Dit. WP3WT BPN RI, 2012*

Gambar 4.5. Bukti Sertipikat dan Pemilik Bangunan Rumah

Berdasarkan gambar 4.4 diatas, lokasi yang diberikan sertipikat adalah bagian yang sudah ditimbun secara permanen sebagaimana surat ukur pada

gambar 4.5 tersebut, bagian yang di digaris hitam tebal itu bagian bangunan rumah yang sudah ditimbun.



Gambar 4.6. Bangunan Rumah Suku Bajo Yang Sudah Permanen Dan Terhubung Dengan Jalan Pengerasan

Sedangkan yang dimaksud dengan bangunan sudah bersifat permanen adalah bukan bangunan panggung yang berada di laut walaupun terhubung dengan jalan. Jalan dimaksud adalah jalan

permanen yang telah dilakukan pengerasan sebagaimana gambar 4.6 disamping.

Adapun bangunan panggung yang berada di laut walaupun terhubung dengan jalan sebagaimana gambar 4.7 disamping ini.

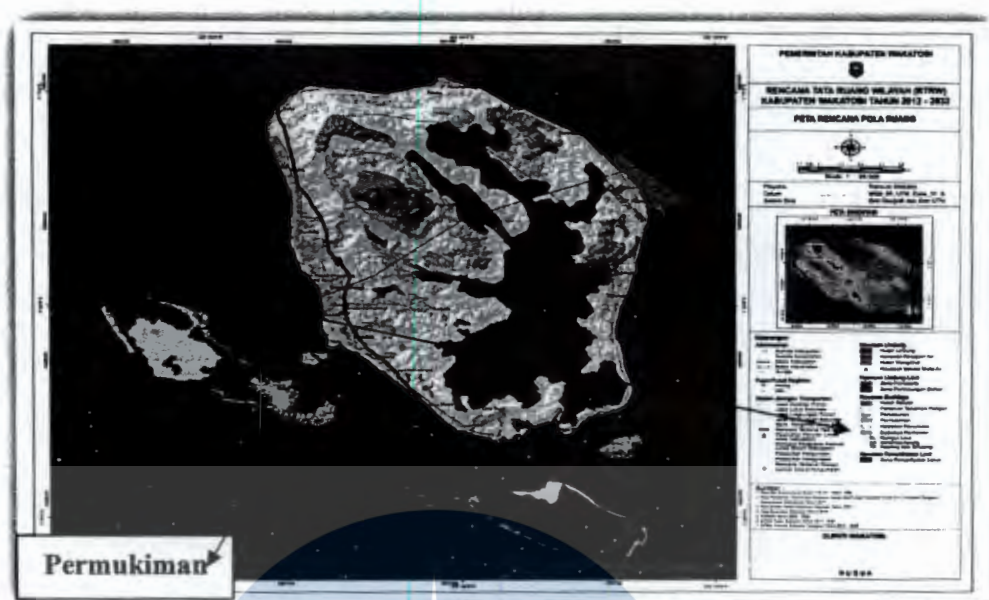


Gambar 4.7. Bangunan Rumah Panggung Suku Bajo Yang Terhubung Dengan Jalan

Pertimbangan lain dalam pemberian hak atas tanah tersebut adalah

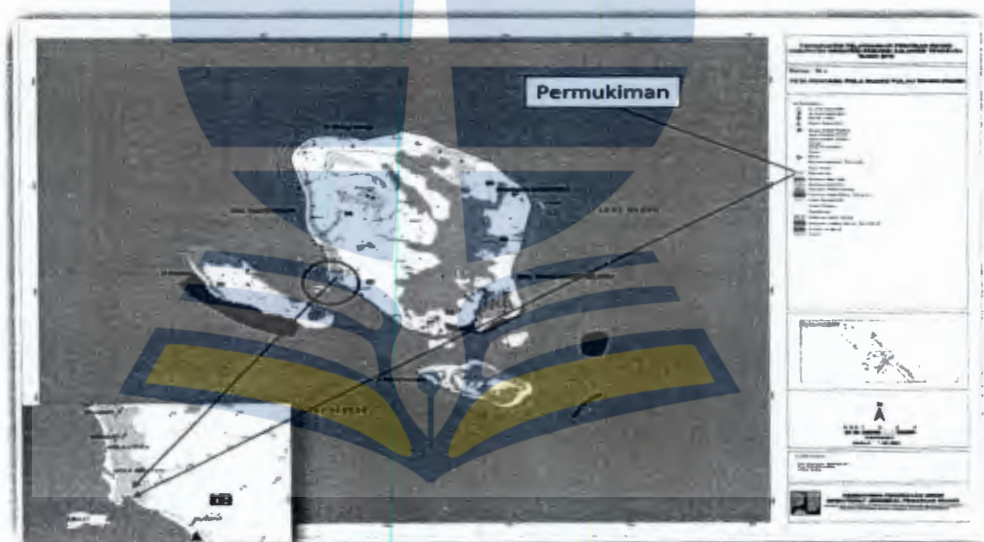
berdasarkan ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wakatobi sebagaimana gambar 4.3 dan gambar 4.9 berikut.





Sumber : *Bappeda Kabupaten Wakatobi*

Gambar 4.8. Peta Rencana Tata Ruang Kabupaten Wakatobi



Sumber : *Bappeda Kabupaten Wakatobi*

Gambar 4.9. Peta Rencana Ruang Kecamatan Wangi Wangi Selatan

- d. Adanya program pemerintah dalam rangka sertifikasi tanah nelayan kerjasama antara Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Sertipikasi tanah nelayan pada hakekatnya adalah proses administrasi pertanahan yang meliputi adjudikasi, pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat hak atas tanah. Sertipikasi tanah nelayan merupakan kerjasama antara Badan Pertanahan Nasional RI dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan, berdasarkan Surat Keputusan bersama Badan Pertanahan Nasional RI dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan, Nomor: 04/MEN-KP/KB/XI/2007 dan Nomor: 7-SKB-BPNRI-2007 tanggal 15 November 2007 Tentang Sertipikasi Tanah Nelayan.

Program ini dimaksudkan untuk memberikan fasilitasi akses penguatan hak berupa sertipikasi tanah kepada nelayan dan usaha penangkapan ikan skala kecil dengan tujuan yang ingin dicapai:

- 1) Memberikan kepastian hukum hak atas tanah (asset) nelayan dan usaha penangkapan ikan skala kecil;
- 2) Memberikan/meningkatkan akses permodalan berupa kemampuan jaminan kredit/pembiayaan dalam rangka pengembangan usaha;
- 3) Meningkatkan minat dan kepercayaan lembaga keuangan/ perbankan untuk penyaluran kredit.

Menurut Kristiatlizar, A.Pi, bahwa:

- “ Persertipikatan tanah nelayan di Kota Pangkalpinang merupakan kerjasama antara Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia dan Badan Pertanahan Nasional bagi nelayan yang memiliki rumah dan bidang tanah yang jelas, merupakan nelayan tangkap, memiliki kartu nelayan yang dikeluarkan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Bangka Belitung serta memiliki surat keterangan kepemilikan tanah berupa girik atau sejenis yang dikuatkan oleh surat dari kecamatan setempat”  
(Kristiatlizar, A.Pi, selaku Kepala Bidang Kelautan dan Pengawasan pada Dinas Kelautan Dan Perikanan Provinsi Bangka Belitung)

## 2. Sempadan Pantai

Terkait dengan sempadan pantai, di pesisir pantai Kota Pangkalpinang, sebagian bangunan rumah memang berada di sempadan pantai dan telah berdiri jauh sebelum peraturan tentang sempadan pantai belum diterbitkan.

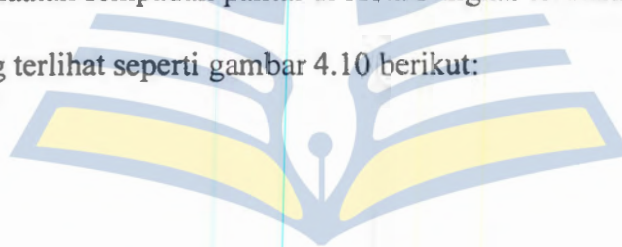
Menurut Kristiatlizar, A.Pi, bahwa:

“ Keberadaan bangunan rumah yang berada di sempadan pantai memang sulit untuk ditertibkan karena telah berdiri cukup lama jauh sebelum aturan sempadan itu berlaku dan yang tinggal di lokasi tersebut sudah turun temurun, dan yang bertempat tinggal di lokasi tersebut adalah nelayan-nelayan tradisional yang menggantungkan hidupnya dilaut”

Hal senada disampaikan oleh H. Abu Bakar, bahwa:

“ Sebagian bangunan rumah yang masyarakat dirikan tidak pernah terpikirkan bahwa lokasi tersebut adalah sempadan pantai karena sudah berdiri sejak 30 puluh tahun yang lalu yang saat itu belum ada larangan dan daerah tersebut masih jarang sekali rumah. Namun sebagian lagi berdasarkan pengalaman di tanah kelahiran di Sulawesi, rumah yang didirikan memang harus mempunyai jarak dari bibir pantai untuk menghindari kerusakan bangunan akibat air laut”  
(H. Abu Bakar, Tokoh Masyarakat Sulawesi yang bermukim di Kampung Nelayan Batu Belubang Kota Pangkalpinang)

Pemanfaatan sempadan pantai di Kota Pangkal terutama di Kampung nelayan Batu Belubang terlihat seperti gambar 4.10 berikut:





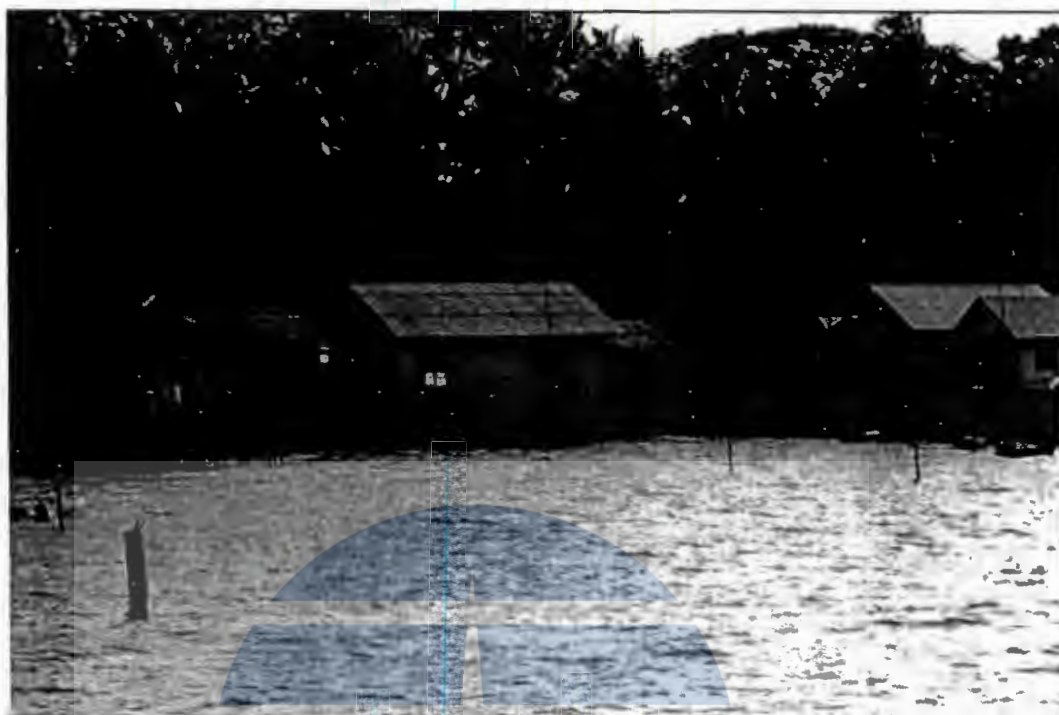


Sumber : Hasil Survey Penelitian, 2015

Gambar 4.10. Pemanfaatan Sempadan Pantai di Kampung Nelayan Batui Belubang Kota Pangkalpinang

Sempadan pantai di beberapa wilayah di Indonesia dimanfaatkan untuk pemukiman masyarakat dan hal tersebut ditetapkan berdasarkan rencana tata ruang wilayah. Hal tersebut sebagaimana yang terjadi di Kota Tanjungpinang Provinsi Kepulauan Riau dan Kota Warigi-Wangi Selatan Kabupaten Wakatobi.

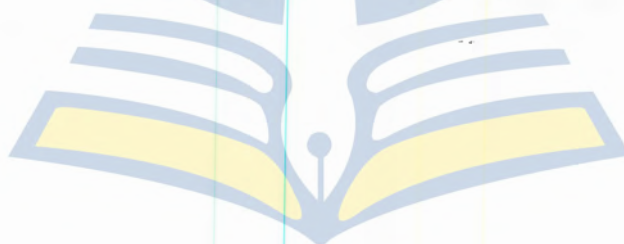
Untuk pemanfaatan sempadan pantai di Kota Tanjungpinang seperti tampak pada gambar 4.11 berikut:



Sumber : *Hasil Survey Penataan Kawasan Dit. WP3WT BPN RI, 2012*

**Gambar 4.11. Kawasan Permukiman Di Atas Air Di Kelurahan Senggarang Kota Tanjungpinang**

Sedangkan untuk Kota Wangi-Wangi Selatan Kabupaten Wakatobi terutama kampung suku Bajo seperti tampak pada gambar 4.12 berikut:





Sumber : *Hasil Survey Monitoring Pemanfaatan Kawasan  
Dit. WP3WT BPN RI, 2012*

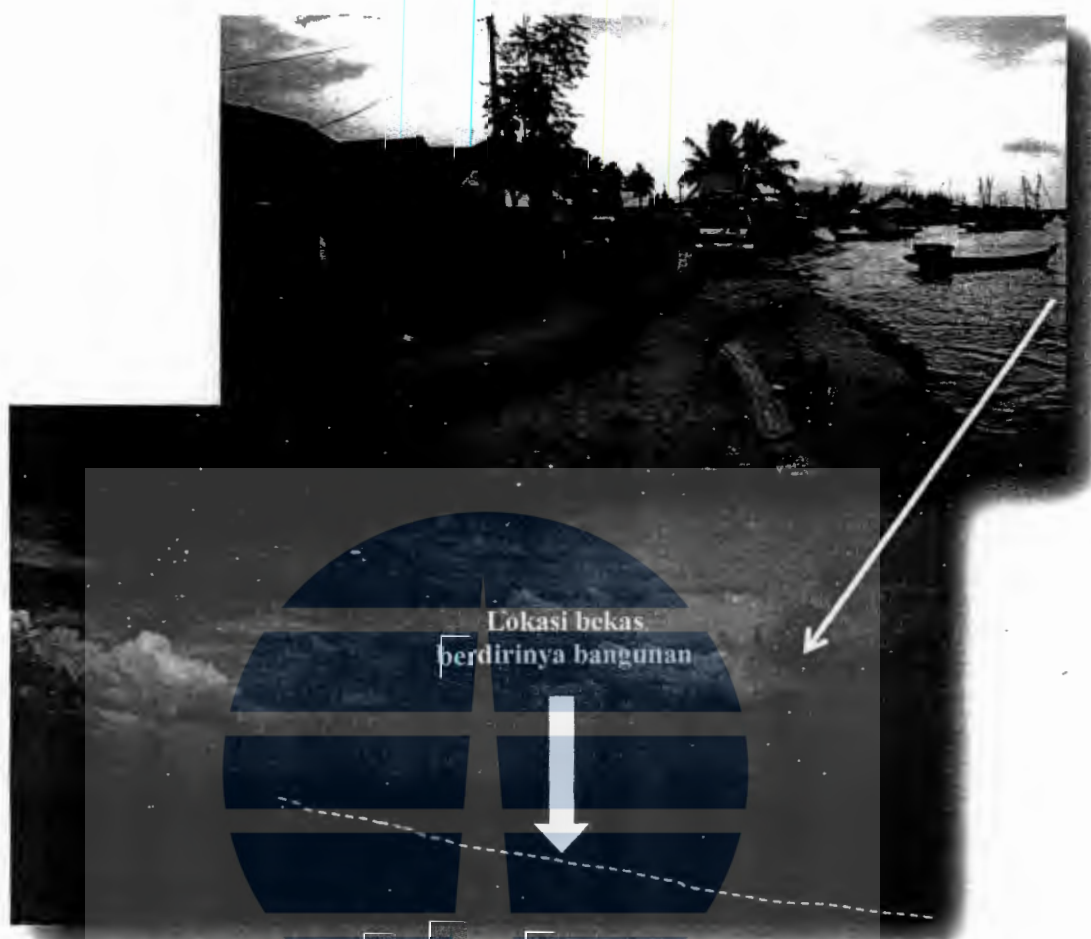
Gambar 4.12. Permukiman Suku Bajo di Kelurahan Wangi-Wangi Selatan  
Kabupaten Wakatobi

### 3. Dampak perubahan iklim

Terkait dengan perubahan iklim yang berakibat pada naiknya permukaan laut (*sea level rise*) sehingga terjadi pergeseran garis pantai sebagaimana ketentuan sempadan pantai yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung serta Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

Hasil pengamatan yang Penulis lakukan di Kampung Nelayan Kota Pangkalpinang Provinsi Bangka Belitung, telah terjadi pergeseran garis pantai dan mengakibatkan abrasi pantai yang berujung pada bergesernya bangunan-bangunan yang berada di pinggir pantai sebagaimana terlihat pada gambar 4.13 berikut.





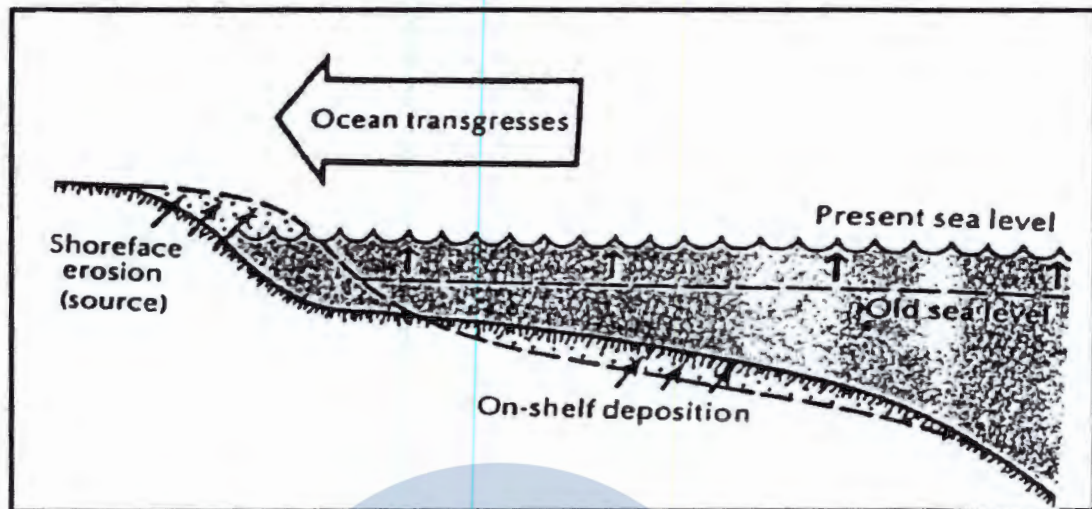
Sumber : Hasil Survey Penelitian, 2015

Gambar 4.13. Bangunan Terletak dalam Kategori Sempadan Pantai

Berdasarkan informasi dari salah satu penduduk desa tersebut, bahwa pada tahun 1970-an, rumah-rumah penduduk yang bermukim terletak di garis kuning sebagaimana gambar di atas dan eksisting sampai saat ini bergeser hampir mencapai 50 – 75 meter sebagaimana gambar 4.13.

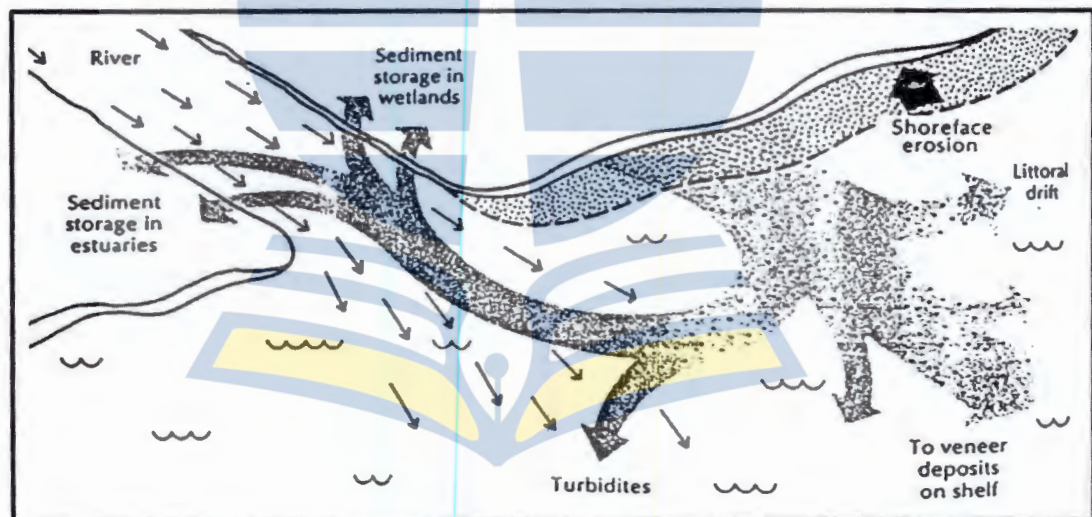
Gambar diatas merupakan bukti dampak dari perubahan iklim yang berakibatkan pada pergeseran garis pantai dan terjadinya erosi atau pengikisan pada pantai daratan.

Ilustrasi dari pergeseran garis pantai dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber : Neshyba, 1986, *Oceanography Perspective on a Fluid Earth*

Gambar 4.14. Pengikisan Pasir Pantai Akibat Naiknya Permukaan Laut



Sumber : Neshyba, 1986, *Oceanography Perspective on a Fluid Earth*

Gambar 4.15. Pengikisan Material Pasir Akibat Erosi dari Aliran Sungai

Pada gambar 4.14, akibat naiknya permukaan air laut (*sea level rise*), terjadi erosi atau pengikisan daratan pantai (*shoreface erosion*) dan mengakibatkan terjadinya

pendangkalan (*on-shelf deposition*) di bagian laut yang merupakan limpahan material pasir yang terbawa oleh arus laut sehingga membuat lapisan endapan (*to veneer deposite in shelf*) di area laut sebagaimana pada gambar 4.15.

Material pasir dan lumpur yang terbawa oleh arus laut maupun aliran sungai, dan akan mengendap pada muara sungai (*sediment storage in estuaries*) dan membentuk daratan/lahan yang berlumpur (*sediment storage in wetlands*) seperti tampak pada gambar 4.15 tersebut.

Dampak dari hal tersebut antara lain terjadinya pendangkalan pada alur laut sehingga menghambat kapal-kapal untuk berlabuh di pelabuhan serta rusaknya ekosistem laut tempat berkumpulnya ikan-ikan. Dampak lain adalah berkurangnya batas pantai dengan area pemukiman sehingga akan mengganggu aktivitas masyarakat.

#### **4. Tanah Timbul**

Tanah timbul (*aanslibbing*) merupakan daratan yang terbentuk karena adanya proses alam atau buatan. Tanah timbul yang terbentuk dari proses alam disebabkan oleh sedimentasi (*pengendapan*) yang dipengaruhi dari arus laut disatu sisi mengikis pasir pantai dan karena pergerakan arus laut mengakibatkan pembentukan sedimentasi di tempat lain dan hal tersebut telah berlangsung lama.

Hasil pengamatan Penulis di lokasi Kampung Nelayan Batu Belubang Kota Pangkalpinang Provinsi Bangka Belitung, dampak sedimentasi tersebut terlihat pada gambar 4.16 berikut.

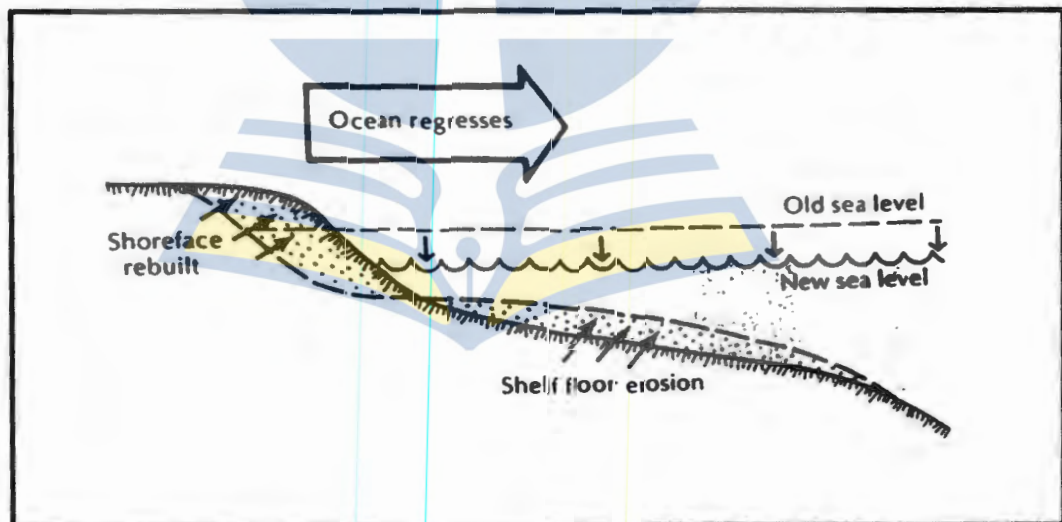




Sumber : Hasil Survey Penelitian, 2015

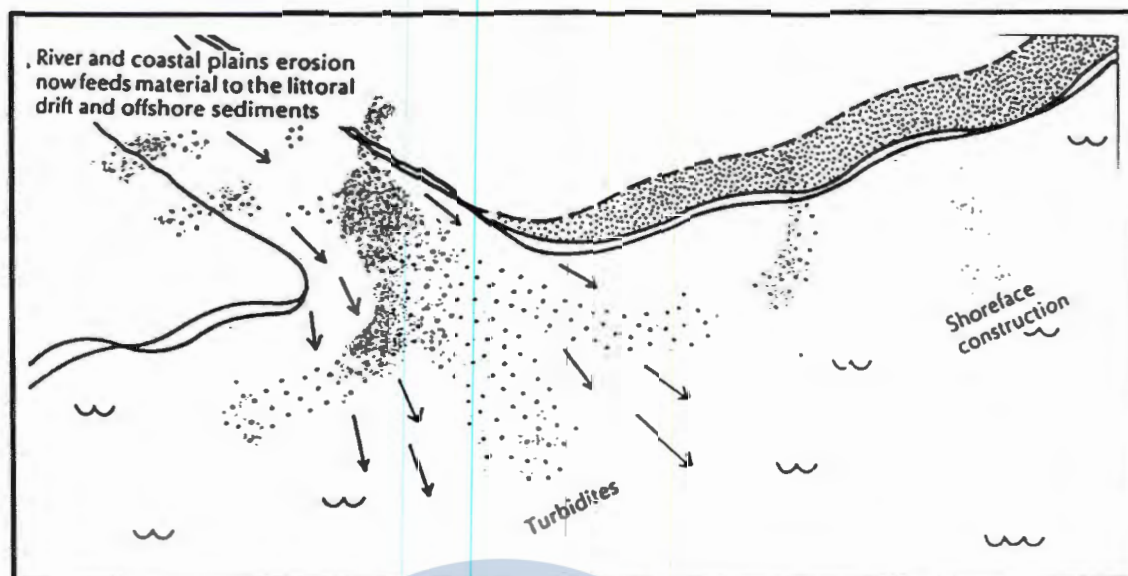
Gambar 4.16. Lokasi Tanah Timbul

Bila dilihat dari citra, tanah baru diilustrasikan dapat dilihat pada gambar 4.17 berikut:



Sumber : Neshyba, 1986, *Oceanography Perspective on a Fluid Earth*

Gambar 4.17. Pembentukan Pantai Akibat Turunnya Permukaan Laut



Sumber : Neshyba, 1986, *Oceanography Perspective on a Fluid Earth*

Gambar 4.18. Pergeseran Material Pasir Membentuk Daratan Baru

Pada gambar 4.17 terlihat bahwa pembentukan daratan baru diakibatkan oleh surutnya air laut (*ocean regresses*) dan kuatnya dorongan arus laut ke arah darat menimbulkan pengikisan pada lapisan pasir dalam laut (*shelf floor erosion*) dan terangkat membentuk pantai daratan baru (*shoreface rebuilt*).

Erosi yang terjadi di sungai dan dataran pantai membawa material pasir dan lumpur dan dilepaskan ke arah pesisir pantai dan mengendap dalam jangka waktu yang lama sehingga membentuk endapan pada daratan pantai lainnya sebagaimana terlihat pada gambar 4.18.

Bila dilihat dari citra tanah timbul atau dapat dikatakan daratan baru dapat dilihat pada gambar citra berikut:



Sumber : Google Earth, Image@2016CNGS/Astrium

Gambar 4.19. Citra Pembentukan Daratan Akibat Sedimentasi di Pesisir Kota Pangkalpinang

Hal tersebut senada dengan yang disampaikan oleh H. Abu Bakar, bahwa :

“ Letak tanah pada awal mendirikan bangunan rumah, jarak rumah dengan pantai tidak kurang dari sekitar 20 meter dari bibir pantai dan itu sekitar 30 tahun yang lalu, saat ini jarak rumah dengan bibir pantai sejauh hampir 50 – 70 meter.”

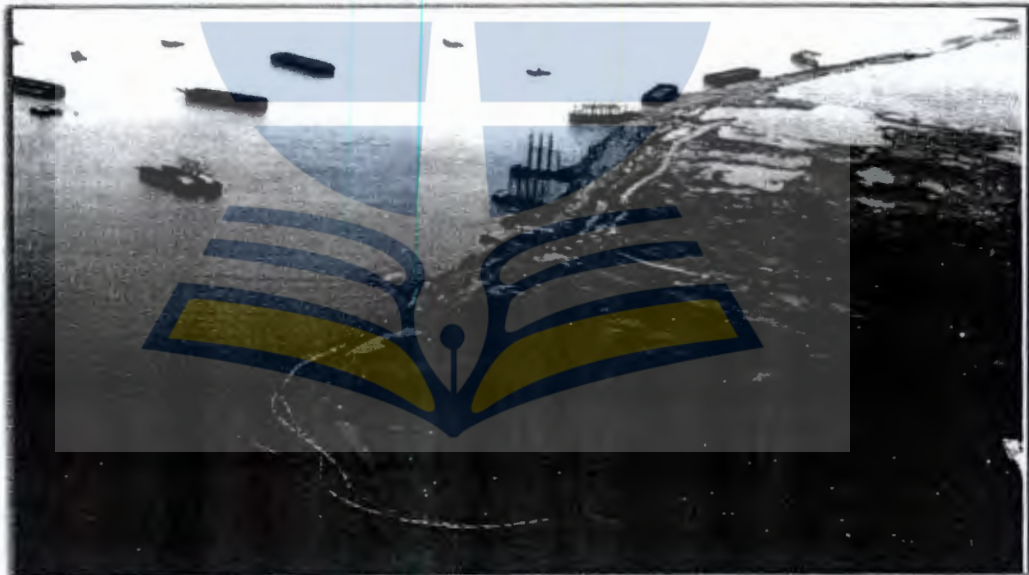
Hasil observasi Penulis, tanah akibat sedimentasi tersebut, penggunaan tanahnya digunakan untuk area pelabuhan nelayan tradisional dan dimanfaatkan untuk tempat pelelangan ikan, namun tidak dilekatkan hak di atas tanah tersebut.

Sedangkan tanah timbul buatan dilakukan oleh manusia dan dikenal dengan kegiatan reklamasi yakni proses pembuatan daratan baru dari dasar laut atau dasar sungai. Tanah yang direklamasi disebut tanah reklamasi atau *landfill*.



Dalam prakteknya, reklamasi kawasan perairan merupakan upaya pembentukan suatu kawasan daratan baru baik di wilayah pesisir pantai ataupun di tengah lautan. Tujuan utama reklamasi ini 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 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.

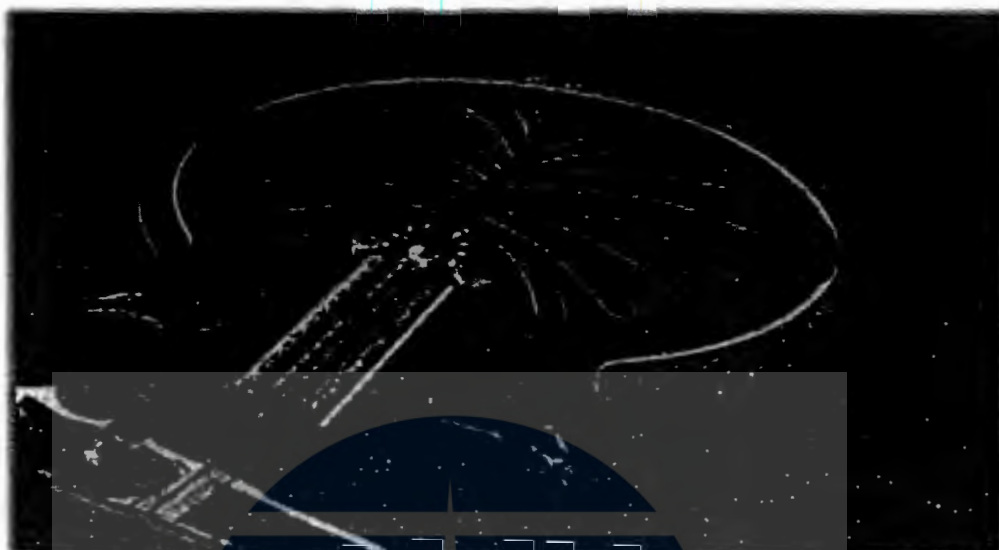
Salah satu contoh reklamasi pantai sebagaimana gambar 4.20 berikut:



Sumber : <http://www.merdeka.com/foto/jakarta/308909/20140120172318>

Gambar 4.20. Foto Udara Reklamasi Pantai di Kawasan Muara Angke Jakarta Utara

Contoh lain hasil reklamasi seperti gambar 4.21 berikut :



*Sumber : worldoceanobservatory.org*

Gambar 4.21. Foto Hasil Reklamasi Palm Island, Jumaerah Dubai Uni Emirat Arab

## **B. Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung Dengan Pantai**

### **1. Aspek Penguasaan dan Pemilikan Tanah (*Land Tenure*)**

Sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah bahwa Penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang per orang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Hubungan hukum tersebut dimaknai sebagai bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharannya.

Hukum kepemilikan mengatur hubungan antar orang dengan orang maupun hubungan antara orang dengan benda. Hukum tersebut meliputi pengaturan hak atas objek fisik dan hak (yang sifatnya abstrak) terkait dengan penggunaannya. Menurut Dale dan McLaughlin (1999), tanah sebagai properti riil dan barang tidak bergerak pada beberapa negara dianggap sebagai satu kesatuan dengan bangunan dan benda lain yang terdapat di atasnya. Pada beberapa negara tanah dianggap sebagai satu kesatuan dengan mineral yang terkandung dibawah permukaan dan udara yang terdapat di atasnya, kecuali jika ada pengaturan yang secara khusus mengecualikannya. Pada beberapa negara secara tegas telah diatur pemisahan antara tanah (*land*) sebagai objek ruang (*space*) dengan tanah sebagai benda alam (*soil*), serta pemisahan antara tanah sebagai permukaan bumi (*surface*) dengan *property* yaitu objek buatan manusia yang terdapat di atasnya.

Kepemilikan tanah menjelaskan bagaimana hak atas tanah terselenggara. Kepemilikan tanah menurut Feder dan Feeny (1991), didefinisikan melalui kumpulan peraturan, yang sebagian diadopsi dari hukum tertulis mengenai properti, sedangkan sebagian lainnya diadopsi dari kebiasaan atau hukum tidak tertulis. Di seluruh dunia terdapat berbagai macam rejim hukum properti, yang dasarnya merupakan kombinasi dari hak properti kelompok, negara, dan individu. Rejim properti umumnya dikategorikan menjadi properti akses terbuka, properti komunal, properti pribadi, dan properti negara.

Dalam Buku II (dua) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) atau lebih dikenal dengan nama *Burgelijk Wetboek* (BW), hak kepemilikan dalam BW masih tetap berlaku dalam Hukum Indonesia, yaitu sebagai pemilikan atau



kepunyaan (*ownership*). Adapun pengertian Hak Milik dalam Pasal 570 BW adalah: “Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu benda dengan sepenuhnya dan untuk menguasai benda itu dengan sebebas-bebasnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk itu dan tidak mengganggu hak orang lain, kesemuanya dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu untuk kepentingan umum, dengan membayar penggantian kerugian yang layak dan menurut ketentuan undang-undang.

Selanjutnya berdasar Pasal 584 BW dijelaskan tentang cara memperoleh hak milik, yaitu: “Hak milik atas sesuatu kebendaan tidak dapat diperoleh dengan cara lain, melainkan dengan pemilikan, karena perlekatan, karena daluwarsa, karena pewarisan, baik menurut undang-undang maupun menurut surat wasiat dan karena penunjukan atau penyerahan berdasarkan atas suatu peristiwa perdata untuk memindahkan hak milik, dilakukan oleh seseorang yang berhak berbuat bebas terhadap kebendaan itu”. Kepemilikan (*tenure*) tidak hanya mencakup hak untuk memberikan dan menyerahkan tanah saja, tetapi juga hak untuk membeli, menjual, menggadaikan, dan menggunakan tanah tersebut dengan batasan dan kewajiban yang tertentu. Tanah mungkin saja dimiliki dan digunakan oleh pihak yang berbeda, yang umumnya terjadi karena adanya suatu perjanjian sewa atau pinjam pakai. Pada beberapa sistem kepemilikan, sebidang tanah mungkin dijual dengan pengurangan beberapa hak yang terdapat didalamnya, seperti misalnya hak untuk menangkap ikan pada sungai yang melintasi bidang tanah tersebut.

Terkait dengan penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai, secara historis penyebaran dan peningkatan jumlah penduduk yang menguasai kawasan pantai di Indonesia dimulai oleh para pedagang/nelayan atau para penziar agama yang sering berlayar baik dari negara lain maupun yang berpindah-pindah dari pulau yang satu ke pulau-pulau lainnya. Secara berangsur-angsur sebagian dari mereka menetap dan menguasai tanah pada kawasan pantai secara turun temurun. Dalam perkembangannya masyarakat tersebut mempunyai hukum tersendiri dalam mengatur pola penguasaan dan pemilikan atas wilayah yang mereka tempati dan dikenal dengan hukum adat.

Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 UUPA bahwa:

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Di Indonesia pembentukan hukum tanah nasional dimulai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA). Dengan berlakunya UUPA, terjadi unifikasi hukum tanah adat (tidak tertulis) dan hukum agraria barat (tertulis).

Berdasarkan hukum pertanahan ini di Indonesia diakui adanya hak ulayat dan hak perorangan. Hak ulayat adalah hak dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataan masih ada, dan merupakan hak penguasaan atas tanah bersama masyarakat hukum adat tertentu.

Hak perorangan memberikan kewenangan untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat tertentu dari suatu bidang tanah tertentu, yang terdiri dari: hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai, hak milik atas satuan rumah susun, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan, hak atas tanah wakaf, hak tanggungan yang ketentuan pokoknya terdapat dalam UUPA, serta hak lain dalam hukum adat setempat.

Dalam hal penguasaan tanah buatan seperti reklamasi, sebagaimana Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah bahwa Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara.

Sejalan dengan hal tersebut, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Surat Edaran Nomor 410-1293 Tentang Penertiban Status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi. Pada angka 3 Surat Edaran tersebut dinyatakan bahwa:

“Tanah-tanah timbul secara alami seperti delta, tanah pantai, tepi danau/situ, endapan tepi sungai, pulau timbul dan tanah timbul secara alami lainnya dinyatakan sebagai tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Selanjutnya penguasaan/pemilikan serta penggunaannya diatur oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.”

## 2. Aspek Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (*Land Use*).

Penggunaan tanah atau *land use* berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, penggunaan tanah didefinisikan sebagai wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia. Dalam konteks yang lebih luas, Dale dan McLaughlin (1999) mendefinisikan *land use* sebagai aktivitas ekonomi dan budaya yang berlangsung di



permukaan tanah. Pengertian tersebut mengarahkan pada deskripsi mengenai kuantitas dan jenis vegetasi serta material lain yang ada di permukaan bumi.

Dari konteks penggunaan tanah di wilayah pesisir sebagaimana dijelaskan diatas, bila dipadu dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil dan Wilayah Pesisir serta dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, penggunaan tanah dapat dibagi menjadi 2 (dua) kawasan yakni penggunaan tanah di kawasan budi daya dan penggunaan tanah di kawasan non budidaya (konservasi).

Kawasan budi daya sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang merupakan wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, yang dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil dan Wilayah Pesisir dikatakan sebagai kawasan pemanfaatan umum yang merupakan bagian dari Wilayah Pesisir yang ditetapkan peruntukannya bagi berbagai sektor kegiatan.

Dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 41/PRT/M/2007 Tentang Pedoman Kriteria Teknis Kawasan Budi Daya bahwa kawasan budi daya terbagi menjadi sepuluh kawasan sebagai berikut:

- a. Kawasan peruntukan hutan produksi, yang dapat dirinci meliputi: kawasan hutan produksi terbatas, kawasan hutan produksi tetap, dan kawasan hutan yang dapat dikonversi;
- b. Kawasan hutan rakyat;

- c. Kawasan peruntukan pertanian, yang dapat dirinci meliputi: pertanian lahan basah, pertanian lahan kering, dan hortikultura;
- d. Kawasan peruntukan perkebunan, yang dapat dirinci berdasarkan jenis komoditas perkebunan yang ada di wilayah provinsi;
- e. Kawasan peruntukan perikanan, yang dapat dirinci meliputi kawasan: perikanan tangkap, kawasan budi daya perikanan, dan kawasan pengolahan ikan;
- f. Kawasan peruntukan pertambangan, yang dapat dirinci meliputi kawasan peruntukan: mineral dan batubara, minyak dan gas bumi, panas bumi, dan air tanah di kawasan pertambangan;
- g. Kawasan peruntukan industri, yang dapat dirinci meliputi kawasan peruntukan: industri kecil/rumah tangga, industri agro, industri ringan, industri berat, industri petrokimia, dan industri lainnya;
- h. Kawasan peruntukan pariwisata, yang dapat dirinci meliputi kawasan peruntukan: semua jenis wisata alam, wisata budaya, wisata buatan/taman rekreasi, dan wisata lainnya;
- i. Kawasan peruntukan permukiman, yang dapat dirinci meliputi kawasan peruntukan: permukiman perdesaan dan permukiman perkotaan; dan
- j. peruntukan kawasan budi daya lainnya, yang antara lain meliputi kawasan peruntukan: instalasi pembangkit energi listrik, instalasi militer, dan instalasi lainnya.

Untuk kawasan budidaya di wilayah pesisir berdasarkan penjelasan tersebut diatas, bahwa penggunaan tanahnya merupakan bagian kawasan pesisir yang ditetapkan dan diperuntukan bagi fungsi utama pemberian ruang dan dukungan

terhadap kegiatan-kegiatan manusia dengan memperhatikan kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya buatan, dan sumber daya manusianya. Berdasarkan hal tersebut penggunaan tanah di wilayah pesisir terdiri dari:

- a. Bagi kepentingan perorangan atau badan hukum, yang mencakup 2 (dua) kepentingan utama yaitu: *Pertama*, sebagai tempat untuk mendirikan bangunan permukiman yang berfungsi sebagai tempat tinggal; dan *Kedua*, sebagai tempat mendirikan bangunan bagi kegiatan usaha seperti perikanan, wisata, restoran, hotel, dan usaha lain yang memerlukan penggunaan tanah kawasan pesisir;
- b. Bagi kepentingan bersama yang meliputi: penggunaan tanah kawasan pesisir bagi bangunan jalan di atas air, bangunan pelabuhan, penyediaan bagi alur lalu lintas kendaraan air, dan tempat mendirikan bangunan yang menjadi sarana kepentingan bersama.

Adapun untuk kawasan lindung sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang merupakan wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan, yang 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 dikatakan sebagai kawasan konservasi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil dengan ciri khas tertentu yang dilindungi untuk mewujudkan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan.

Sedangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama



melindungi kelestarian Lingkungan Hidup yang mencakup sumber alam, sumber daya buatan dan nilai sejarah serta budaya bangsa guna kepentingan Pembangunan berkelanjutan.

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 15/PRT/M/2009 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, kawasan lindung terdiri atas:

- a. Kawasan hutan lindung;
- b. Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya, meliputi: kawasan bergambut dan kawasan resapan air;
- c. Kawasan perlindungan setempat, meliputi: sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau atau waduk, kawasan sekitar mata air, serta kawasan lindung spiritual dan kearifan lokal;
- d. Kawasan suaka alam, pelestarian alam dan cagar budaya meliputi: kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, suaka margasatwa dan suaka margasatwa laut, cagar alam dan cagar alam laut, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional dan taman nasional laut, taman hutan raya, taman wisata alam dan taman wisata alam laut, serta kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan;
- e. Kawasan rawan bencana alam, meliputi: kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang, dan kawasan rawan banjir;
- f. Kawasan lindung geologi, meliputi: kawasan cagar alam geologi, kawasan rawan bencana alam geologi, dan kawasan yang memberikan perlindungan terhadap air tanah; dan

- g. Kawasan lindung lainnya, meliputi: cagar biosfer, Ramsar, taman buru, kawasan perlindungan plasma-nutfah, kawasan pengungsian satwa, terumbu karang, dan kawasan koridor bagi jenis satwa atau biota laut yang dilindungi.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, terhadap penggunaan tanah di wilayah pesisir, kawasan lindung merupakan bagian kawasan pesisir yang diperuntukan bagi fungsi utama pemberian perlindungan terhadap kelestarian lingkungan hidup yang berupa sumber daya alam dan sumber daya buatan. Berkaitan dengan ini, ada beberapa bagian dari wilayah perariran pesisir yang tidak boleh dimanfaatkan untuk permukiman dan kegiatan usaha yang harus dibiarkan sebagai kawasan konservasi, yaitu:

- a. Bagian yang berfungsi sebagai kawasan konservasi laut;
- b. Bagian yang berfungsi sebagai suaka perikanan;
- c. Bagian yang berfungsi sebagai pantai umum;
- d. Bagian yang berfungsi sebagai alur laut bagi pelayaran, pipa/kabel bawah laut, dan migrasi biota laut;
- e. Bagian untuk melindungi situs budaya tradisional yang terdapat di kawasan pesisir; dan
- f. Kawasan strategis nasional.

Dalam hal wilayah yang dihuni oleh masyarakat tradisional seperti di wilayah pesisir tidak terlepas pada pemanfaatan wilayah. Ketergantungan masyarakat pada alam secara otomatis akan membentuk budaya yang juga ikut melestarikan alam. Untuk itu kebijakan pemerintah harus memperhatikan kelompok-kelompok masyarakat yang sudah hidup jauh sebelum wilayah tersebut dijadikan wilayah

lindung terutama yang bermukim di wilayah pesisir. Sedangkan dalam hal pemanfaatan tanah, bila merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, tidak secara tegas menentukan adanya pemanfaatan tanah untuk kawasan perairan pesisir namun secara tersirat terdapat dalam beberapa pasal peraturan tersebut.

Pasal 4 dan penjelasannya menentukan bahwa penatagunaan tanah harus mengandung pola pengelolaan tata guna tanah yang membagi pemanfaatan ruang ke dalam 2 (dua) kelompok yaitu : (1) kawasan lindung yang di antaranya terdiri dari kawasan *sempadan pantai, gelombang pasang sebagai bagian rawan bencana, dan kawasan pantai berhutan bakau*; (2) kawasan budi daya yang di antaranya *kawasan perikanan di wilayah pesisir*. Dalam pasal 13 pada peraturan tersebut juga dinyatakan bahwa Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung atau kawasan budidaya diatur antara lain:

- a. Harus sesuai dengan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung tidak boleh mengganggu fungsi alam, tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami.
- c. Penggunaan tanah di kawasan budidaya tidak boleh dilerantarkan, harus dipelihara dan dicegah kerusakannya.
- d. Pemanfaatan tanah di Kawasan Budidaya tidak saling bertentangan, tidak saling mengganggu, dan memberikan peningkatan nilai tambah terhadap penggunaan tanahnya.

Sedangkan pada pasal 15 menentukan bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pulau-pulau kecil dan bidang-bidang tanah yang berada *di sempadan*



*pantai*, sempadan danau, sempadan waduk, dan atau sempadan sungai, harus memperhatikan : (1) kepentingan umum; dan (2) keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan. Dalam Penjelasan Pasal 15 dinyatakan bahwa pada hakekatnya pulau kecil dan kawasan pesisir khususnya yang berkaitan dengan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan di bidang-bidang tanah yang berada disepanjang pantai memiliki keunikan tersendiri baik dari segi kegiatan sosial, ekonomi, lingkungan dan sumber daya alam lainnya.

Pemanfaatan tanah di wilayah pesisir dominan yaitu untuk perikanan, pertanian, kehutanan, pelabuhan, permukiman dan infrastruktur, industri, penambangan, kawasan konservasi, penelitian dan pariwisata. Hal lain untuk pemanfaatan wilayah pesisir bila ditinjau dari tipologinya dicirikan oleh kondisi iklim, topografi wilayah, kondisi batuan, jenis tanah, kondisi hidrologi (ketersediaan air tawar baik dari sumber air tanah maupun air permukaan) dan kondisi oseanografi yang meliputi kedalaman laut, perilaku gelombang, arus, dan pasang surut air laut. Faktor lain yang menentukan adalah ekosistem utama yang ada di wilayah pesisir yang meliputi hutan mangrove, padang lamun dan terumbu karang.

Berikut beberapa tipologi pemanfaatan wilayah pesisir sebagaimana tabel 4.1 berikut:

Tabel 4.1. Tipologi Pemanfaatan Wilayah Pesisir.

<i>Couper's Global Marine Interaction Model</i> (Couper 1983)	Sorensen and McCreary (1990)	Pido and Chua (1992)	<i>Vallega Coastal Use Framework</i> (Vallega 1992)	<i>Hawaii Ocean Resources Management</i> (CZM Approach) (1991)
1. Navigasi dan komunikasi	1. Perikanan	1. Pertanian	1. Pelabuhan	1. Penelitian
2. Sumber energi dan mineral	2. Daerah konservasi	2. Perikanan dan akuakultur	2. Perkapalan	2. Rekreasi
3. Sumberdaya biologi	3. Suplai air	3. Infrastruktur	3. Jalur pipa laut	3. Pelabuhan
4. Pembuangan limbah	4. Rekreasi	4. Penambangan	4. Kabel	4. Perikanan
5. Strategi dan pertahanan	5. Pariwisata	5. Pelabuhan	5. Transportasi udara	5. Perlindungan ekosistem laut
6. Rekreasi	6. Pembangunan pelabuhan	6. Industri	6. Sumberdaya biologi	6. Erosi pantai dan pesisir
7. Permukiman	7. Sumber energi	7. Pariwisata	7. Hidrokarbon	7. Pengelolaan buangan
	8. Pembuangan limbah	8. Perkotaan	8. Permukiman	8. Akuakultur
	9. Industri	9. Kehutanan	9. Pertahanan	9. Sumber energi
	10. Pertanian	10. Perkapalan (Shipping)	10. Rekreasi	10. Mamalia laut
	11. Marikultur	11. Permukiman	11. Penahan gelombang	11. Permukiman
	12. Permukiman		12. Pembuangan limbah	
			15. Preservasi dan konservasi	

(Sumber: Valega, 1996 dalam *Cicin Sain & Knecht 1998*)

## **C. Pertimbangan Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah Di Wilayah Pesisir**

### **1. Keberadaan Permukiman/Bangunan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung Dengan Pantai**

Keberadaan permukiman/bangunan yang berada di pantai (sempadan pantai) maupun permukiman/bangunan yang berada di atas air (pelantar) merupakan fenomena umum yang dapat ditemukan di beberapa wilayah pesisir Indonesia. Hal ini menandakan bahwa hanya pada daerah pesisir dengan karakteristik pesisir atau pantai tertentu dan dengan karakteristik masyarakat tertentu saja pola permukiman yang demikian.

Karakteristik masyarakat yang tinggal pada wilayah pesisir juga turut mempengaruhi terbentuknya pola permukiman. Kondisi sosial, ekonomi, dan budaya, secara bersama mendorong masyarakat untuk memilih tinggal dan menetap pada permukiman/bangunan yang didirikan dipinggir pantai maupun di atas air. Hal tersebut merupakan bagian dari kebudayaan masyarakat setempat, yang seiring dengan berjalannya waktu juga mendapat pengaruh dari kebudayaan lain sebagai dampak dari perdagangan antar wilayah.

Suatu wilayah yang berkembang dihadapkan pada kondisi terbatasnya lahan untuk pembangunan. Selain masalah kebutuhan lahan, pola hidup masyarakat yang berakar dari budaya yang bersumber dari karakteristik alam suatu wilayah pesisir pada beberapa wilayah di Indonesia mendorong tumbuh dan berkembangnya bentuk-bentuk permukiman yang salah satunya didirikan di atas air. Bentuk-bentuk permukiman yang demikian telah menjadi bagian dari kehidupan sebagian masyarakat pesisir di Indonesia yang perlu dilindungi keberadaannya.



Dari sudut pandang pertanahan, menurut Winoto (2013) bahwa perlindungan negara terhadap kepemilikan masyarakat terutama yang berada di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai harus didasarkan pada empat prinsip yakni:

- a. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber sumber baru kemakmuran rakyat;
- b. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah;
- c. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat tanah; dan
- d. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Berdasarkan 4 (empat) prinsip tersebut, pengaturan penguasaan tanah di wilayah pesisir melalui kebijakan pertanahan di wilayah pesisir diperlukan. Untuk memenuhi prinsip keadilan, masyarakat yang tinggal dan menetap pada wilayah-wilayah permukiman di atas air harus dipandang sebagai bagian dari suatu kesatuan masyarakat Indonesia yang majemuk. Pola serta pilihan masyarakat tersebut untuk tinggal dan menetap di wilayah pesisir mesti dipandang sebagai warisan budaya maritim nasional yang luhur. Untuk itu keberadaan permukiman masyarakat tersebut

juga perlu mendapat perlindungan dan kepastian hukum dari negara.

Untuk memenuhi prinsip kesejahteraan, maka usaha perlindungan dan kepastian hukum yang diberikan negara kepada masyarakat pada umumnya dan masyarakat yang tinggal di pesisir pada khususnya harus di arahkan guna memberikan kesejahteraan bagi masyarakat tersebut. Adanya kepastian hukum bagi aset masyarakat dalam bentuk rumah/bangunan yang didirikan di atas air tersebut merupakan dasar dalam upaya memenuhi prinsip kesejahteraan tersebut dalam hal pemodalannya untuk usaha mandiri maupun kolektif.

Dengan tersedianya modal lebih lanjut akan mendorong optimalisasi pemanfaatan obyek tersebut dan peningkatan produktifitas ekonomi. Peningkatan produktifitas ekonomi tersebut, akan berpengaruh pada nilai asset serta pajak bumi dan bangunan sehingga meningkatkan pendapatan daerah. Dengan meningkatnya pendapatan daerah, pelayanan publik dapat ditingkatkan sehingga meningkatkan kesejahteraan kolektif.

Untuk memenuhi prinsip harmoni sosial, maka kepastian hukum untuk mengatur permukiman/bangunan di atas air pada wilayah pesisir tersebut harus mempertimbangkan dampaknya bagi keharmonisan sosial pada lingkungan tersebut. Kebijakan pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai karena sifatnya yang spesifik hendaknya juga mempertimbangkan kepentingan masyarakat umum yang lebih luas antara lain:

- a. Permukiman/bangunan tersebut tidak menutup atau meniadakan aksesibilitas masyarakat dari daratan ke laut atau sebaliknya;

- b. Tidak menimbulkan spekulasi perluasan pembangunan kawasan permukiman di atas air, yang berdampak pada penurunan daya dukung lingkungan, serta mengarah kepada konflik kepentingan antar pihak yang berkepentingan di dalamnya.

Hal tersebut juga untuk memenuhi prinsip keberlanjutan. Mempertimbangkan daya dukung serta daya tampung lingkungan saat ini dan untuk waktu mendatang terutama perlindungan ekosistem alami pada wilayah pesisir.

Terkait pengaturan penguasaan tanah tersebut, sebagai landasan hukum pertanahan yang utama di Indonesia, Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan adanya hak menguasai negara yang memberikan kewenangan pada negara guna mengatur segala hal yang berkaitan dengan tanah. Salah satu perwujudan dari hak menguasai negara tersebut adalah adanya kewenangan negara untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. Lebih lanjut secara eksplisit dinyatakan bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat.

## **2. Kearifan Lokal Dan Budaya Masyarakat Pesisir**

Permukiman/bangunan yang berada di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai dan di atas air dibangun atas dasar suatu kearifan lokal tertentu yang disesuaikan dengan adat istiadat masyarakat setempat. Hal tersebut seiring dengan berlangsungnya perdagangan antar wilayah yang turut menyerap pengaruh budaya lain. Dengan demikian nilai-nilai adat istiadat wilayah tersebut



mempengaruhi dan mengatur tumbuh serta berkembangnya Permukiman/bangunan yang berada di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai dan di atas air.

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) menyatakan bahwa:

“ Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Dalam konteks kaitan antara hukum adat dengan hak kepemilikan, dalam Pasal 22 UUPA dinyatakan bahwa terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah, atau melalui penetapan pemerintah menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, serta karena adanya ketentuan Undang-undang. Lebih lanjut dalam pasal 56 ayat 1 UUPA dinyatakan bahwa:

“ Selama Undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini”.

UUPA juga secara eksplisit mengakui keberadaan hukum adat sebagai aturan/norma yang mengatur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah pada suatu wilayah, dan sepanjang belum ada undang-undang serta peraturan yang secara khusus mengatur tentang penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan

pemanfaatan tanah khususnya pada permukiman di atas air, maka aturan/norma setempat yang berlaku.

Hal tersebut dapat ditafsirkan bahwa dimungkinkan adanya pemberian hak atas tanah permukiman/bangunan yang berada di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai maupun di atas air.

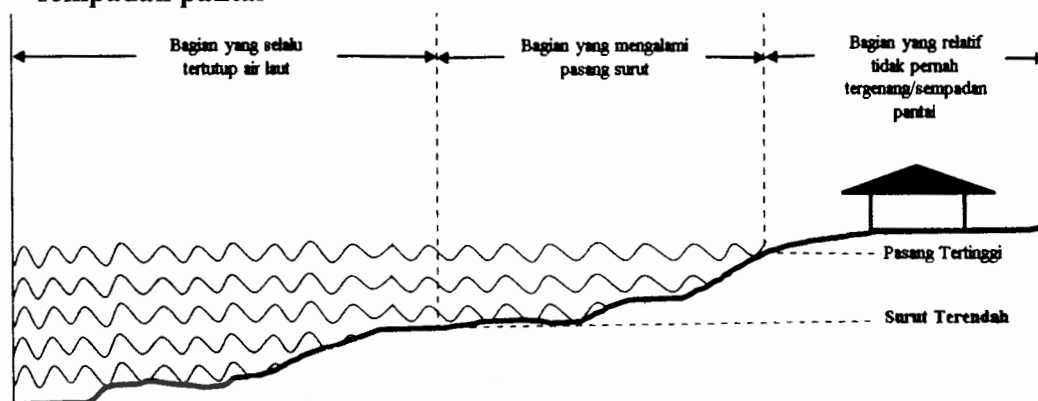
### **3. Permukiman/Bangunan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung Dengan Pantai**

Permukiman/Bangunan di atas air pada wilayah pesisir adalah bangunan permanen yang seluruh atau sebagiannya didirikan pada sempadan pantai, bagian pesisir yang mengalami pasang surut air laut dan atau bagian pesisir yang selalu tertutup air laut, yang didirikan dengan menggunakan tiang/pancang/pondasi yang menancap/tertanam/terhubung secara permanen ke tanah di dasar perairan.

Beberapa tipologi permukiman/bangunan di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai sebagaimana ilustrasi berikut:



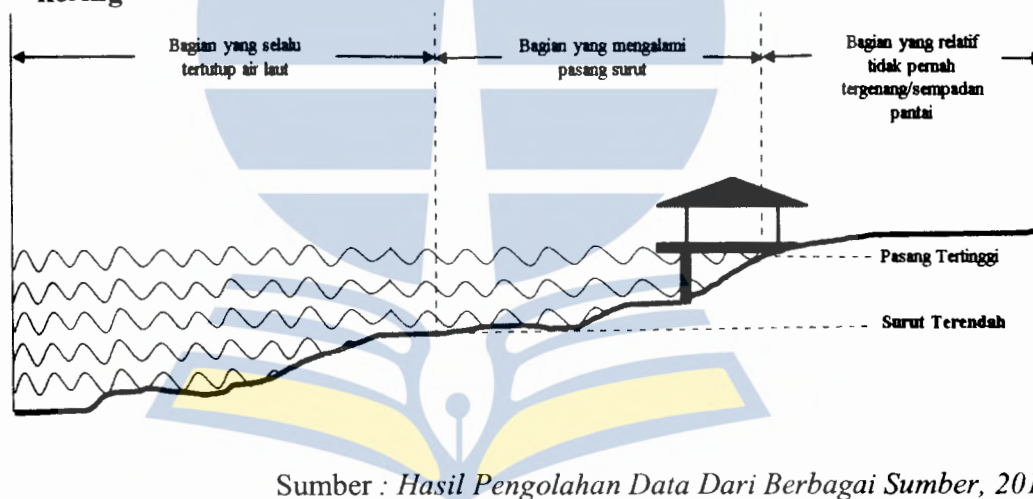
**a. Permukiman/Bangunan yang didirikan pada bagian yang dikategorikan sempadan pantai**



Sumber : Hasil Pengolahan Data Dari Berbagai Sumber, 2016

Gambar 4.22. Bangunan Terletak dalam Kategori Sempadan Pantai

**b. Permukiman/Bangunan yang didirikan yang sebagiannya berada di daratan kering**

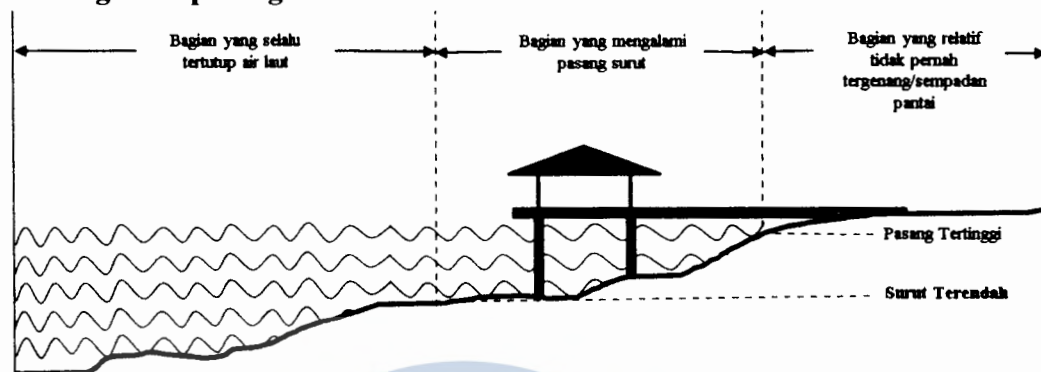


Sumber : Hasil Pengolahan Data Dari Berbagai Sumber, 2016

Gambar 4.23. Bangunan Terletak Sebagiannya Berada Di Daratan Kering



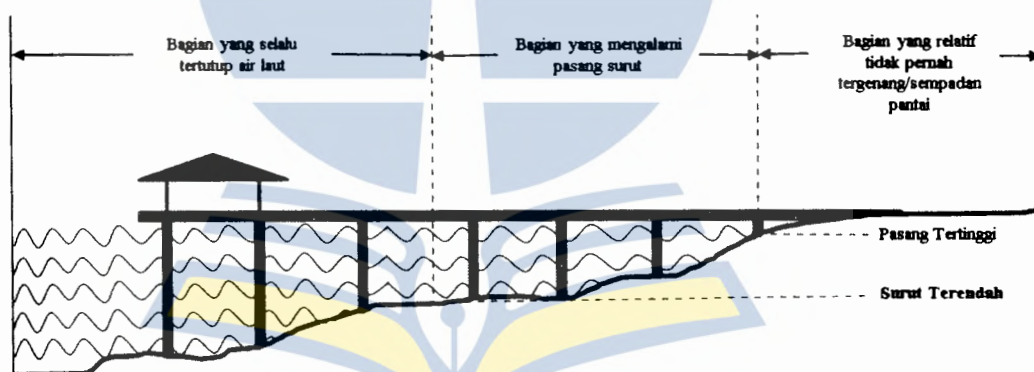
**c. Permukiman/Bangunan yang didirikan terletak pada bagian pesisir yang mengalami pasang-surut**



Sumber : Hasil Pengolahan Data Dari Berbagai Sumber, 2016

Gambar 4.24. Bangunan Terletak Di Bagian Pesisir Yang Mengalami Pasang-Surut

**d. Permukiman/Bangunan yang didirikan terletak di kawasan yang selalu ditutupi air laut.**



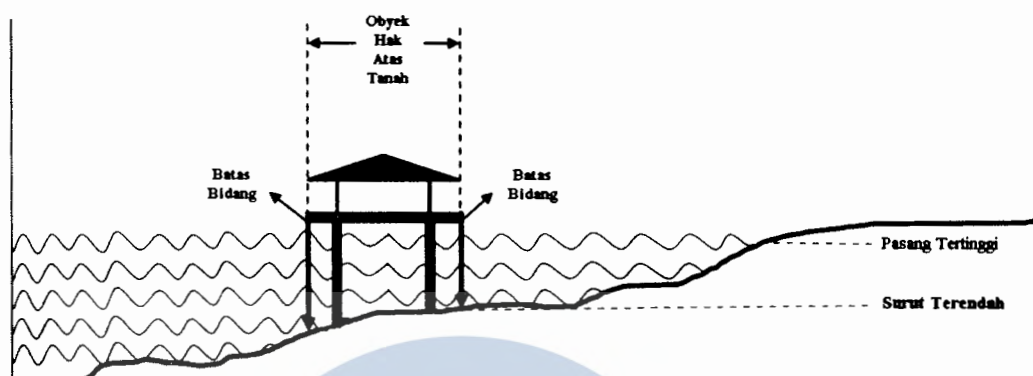
Sumber : Hasil Pengolahan Data Dari Berbagai Sumber, 2016

Gambar 4.25. Bangunan Terletak Di Kawasan Yang Selalu Ditutupi Air Laut

**e. Obyek Hak Atas Tanah**

Bangunan di atas air merupakan perwujudan dari objek hak atas tanah. Yang menjadi objek hak atas tanah pada bangunan tersebut adalah proyeksi dari batas bidang yang telah ditunjuk oleh pemilik bangunan dan ditetapkan petugas

pengukuran dengan persetujuan pemilik bangunan lain yang berbatasan. Batas bidang dipasang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.



Sumber : Hasil Pengolahan Data Dari Berbagai Sumber, 2016

Gambar 4.26. Bangunan Sebagai Obyek Hak Atas Tanah

Suatu objek hak atas tanah dinyatakan ada jika permukiman/bangunannya ada atau berbentuk, dengan kata lain obyek hak atas tanah tersebut muncul jika terlebih dahulu telah ada penggunaan dan pemanfaatannya. Jadi tanda batas bidang saja tidak dapat dijadikan dasar bagi keberadaan objek hak atas tanah di atas perairan, dengan kata lain, tanpa adanya bangunan tanda batas bidang tidak dapat merepresentasikan batas obyek hak atas tanah.

#### f. Subyek Hak Atas Tanah

Subyek dari hak atas tanah dapat terdiri dari perorangan, badan hukum swasta maupun badan hukum publik. Dalam konteks penggunaan dan pemanfaatan tanah suatu obyek hak dalam artian pemakaian tanah, secara normatif subyek hak atas tanah tersebut dapat mendirikan dan memiliki bangunan. Mengutip pendapat Boedi Harsono (2007: 5) yang menyatakan bahwa:

“Hakikatnya pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk 2 tujuan. Pertama, untuk diusahakan. Misalnya untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan (tambak), mungkin juga peternakan. Kedua, tanah dipakai sebagai tempat membangun sesuatu. Seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan air, bangunan jalan, lapangan olahraga, pelabuhan, pariwisata, dan lain-lainnya. Karena semua hak atas tanah itu hak untuk memakai tanah, maka semuanya memang dapat dicakup dalam pengertian dan dengan nama sebutan hak pakai. Tetapi mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, hak pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi hak nama sebutan yang berbeda, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.”

#### **g. Risiko dan Dampak Permukiman/Bangunan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung dengan Pantai.**

Secara alami karakteristik fisik wilayah pesisir akan membatasi perluasan serta pengembangan permukiman/bangunan yang berada di pantai maupun di atas air. Meski sangat dimungkinkan untuk melakukan rekayasa teknis terhadap kondisi fisik alami dalam rangka perluasan dan pengembangan permukiman/bangunan, namun hal tersebut juga memiliki keterbatasan. Dalam hal ini, untuk menjaga kelangsungan kelestarian ekosistem, fisik dan lingkungan pada wilayah pesisir, guna menjaga serta mempertahankan terselenggaranya pembangunan yang berkelanjutan pada wilayah tersebut.

Terkait hal tersebut, pertimbangan resiko dan dampak dari perluasan serta pengembangan permukiman/bangunan yang berada di pantai maupun di atas air akibat aktivitas yang berlangsung perlu dilakukan. Resiko yang dimaksud disini adalah kemungkinan terjadinya gangguan terhadap permukiman/bangunan yang berada di pantai maupun di atas air sebagai akibat dari faktor perubahan iklim seperti terjadinya bencana hidrologi dengan naiknya permukaan air laut yang akan berakibat



terjadinya abrasi pantai ataupun longsor sehingga berpotensi memberikan akibat serius terhadap permukiman/bangunan yang akan di didirikan tersebut.

Risiko lain adalah terjadi abrasi/longsor pantai akibat aktivitas yang dilakukan secara sengaja oleh manusia seperti kegiatan pertambangan pasir timah lepas pantai, seperti yang dikemukakan oleh H. Mahir mengenai aktivitas kapal isap produksi (KIP) yang merupakan mitra kerja dari PT. Timah yang beroperasi tidak jauh dari Kampung Nelayan Kota Sungailiat Kabupaten Bangka.

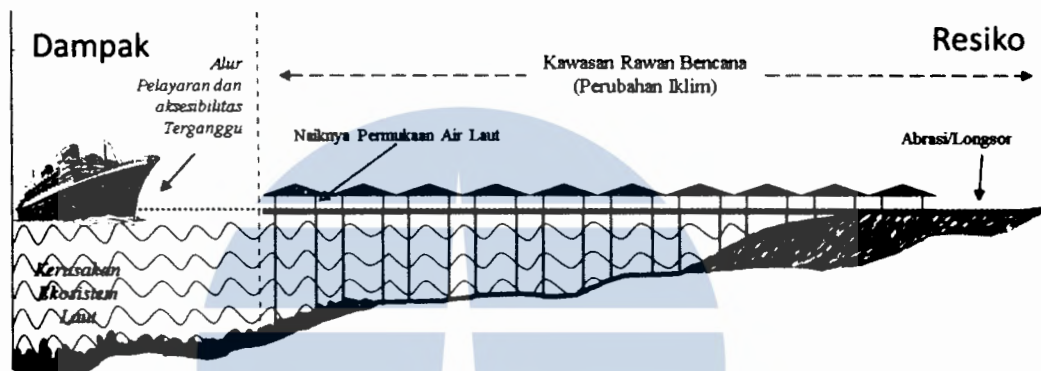
Menurut H. Mahir bahwa:

“Sejak beroperasinya kapal isap produksi beberapa tahun belakangan, membawa perubahan terhadap lingkungan pesisir Sungailiat. Kegiatan kapal isap tersebut mengakibatkan adanya cekungan di tengah laut (posisi kapal isap) dan cekungan tersebut secara perlahan menarik pasir yang berada di pinggir pantai menuju arah cekungan tersebut, sehingga menggerus sisi pantai di sekitar yang mengakibatkan abrasi/longsornya pasir pantai. Pantai yang dulu landai dan bisa dinikmati berjalan dipasir bila air surut sekarang tidak bisa lagi karena sudah tergerus dan jarak pantai dengan bangunan rumah hanya sekitar 10 – 20 meter yang tadinya berjarak lebih dari 100 meter. Pasir hasil isap tersebut dibuang disisi lain dari kapal tersebut sehingga membentuk gundukan pasir ditengah laut namun tidak bisa diusahakan karena tercemar oleh limbah kimia hasil proses pengayakan pasir dan timah”  
(H. Mahir, Pegiat Lingkungan Hidup Kampung Nelayan Kota Sungailiat Kabupaten Bangka)

Sedangkan dampak yang dimaksud disini adalah akibat yang dapat ditimbulkan oleh keberadaan permukiman/bangunan yang berada di pantai maupun di atas air terhadap aktivitas yang berlangsung di wilayah pesisir. Sebagai contoh terganggunya aktivitas pelayaran, sebagai akibat pembangunan permukiman/bangunan tersebut sehingga mengganggu alur pelayaran. Dampak lainnya adalah terganggunya ekosistem pada wilayah pesisir tersebut yang berdampak pada pengurangan sumber daya ikan pada daerah tangkapan ikan pada

perairan tersebut serta terbatasnya aksesibilitas masyarakat akibat adanya bangunan-bangunan tersebut.

Sebagai ilustrasi dari risiko dan dampak dari keberadaan permukiman/bangunan di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai dapat dilihat pada gambar 4.27 berikut:



Sumber : Hasil Pengolahan Data Dari Berbagai Sumber, 2016

Gambar 4.27. Risiko dan Dampak Permukiman/Bangunan di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung dengan Pantai

#### D. Kebijakan Pemberian Hak Atas Tanah di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung dengan pantai

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, dimana di dalam pasal 60 dinyatakan bahwa “Pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas sebidang tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau yang berbatasan dengan pantai diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah”

Mengingat peraturan pemerintah tersebut sampai saat ini belum ada, maka dalam penelitian ini Penulis mencoba untuk memberikan pandangan mengenai hal-

hal yang perlu diatur dan dapat diimplementasikan dalam membuat kebijakan pertanahan di wilayah pesisir.

Kebijakan pertanahan merupakan kebijakan publik. Kebijakan yang telah disahkan tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan, karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak kedalam realita. Artinya pelaksanaan kebijakan publik berusaha menghasilkan *outcome* yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan di antara pembentukan sebuah peraturan eksekutif atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya.

Sebuah kebijakan diambil secara tepat, maka kemungkinan kegagalan pun masih bisa terjadi jika proses implementasinya tidak tepat, bahkan sebuah kebijakan yang handal sekalipun jika diimplementasikan secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Oleh karena itu dapat dikatakan pula bahwa kebijakan publik yang diimplementasikan dengan baik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan publik sekaligus mendorong terciptanya partisipasi publik dalam pembangunan secara luas.



Demikian pentingnya implementasi kebijakan, sehingga dalam tahapan ini sangat membutuhkan kerjasama antar semua pihak (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dalam kerangka mencapai optimalisasi dari implementasi kebijakan itu sendiri. Namun keberhasilan pelaksanaan kebijakan, proses kebijakan pada tingkat operasional harus dapat menjabarkan semua kebijakan yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan dan pengatur kebijakan agar dapat dilaksanakan dengan baik dan mencapai hasil sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Berorientasi pada teori Grindle bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasinya (*contex of implementation*). Dalam penyusunan kebijakan pertanahan, isi kebijakan (*content of policy*) harus diatur hal-hal yang mengatur mengenai pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir serta bagaimana .implemnetasi dari kebijakan tersebut (*contex of implementation*).

Bila memperhatikan hal-hal yang telah dijelaskan diatas, bahwa kebijakan pertanahan di wilayah pesisir dalam hal pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Penyusunan isi kebijakan harus memperhatikan:
  - a. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang telah menetapkan zona-zona peruntukan yang disesuaikan dengan karakteristik wilayah.
  - b. Aspek Penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di wilayah pesisir.

- c. Keberadaan dan Budaya kehidupan Masyarakat yang telah bermukim cukup lama di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Langsung dengan pantai.
  - d. Ketentuan terkait terhadap kebijakan wilayah pesisir yang berlaku saat ini.
2. Konteks implementasi kebijakan harus memperhatikan :
- a. Penerima manfaat kebijakan.
  - b. Manfaat dari kebijakan.

Dalam penyusunan kebijakan pertanahan di wilayah pesisir dan berdasarkan hal-hal yang telah dijelaskan diatas, Penulis menyampaikan pandangan mengenai implementasi kebijakan pertanahan di wilayah pesisir sebagai berikut :

1. Penentuan Zona Kawasan Pesisir Yang Dapat Diberikan Hak Atas Tanah.

Setiap kegiatan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di daratan ataupun di perairan pesisir harus berlangsung tertib, aman, dan memberikan manfaat bagi kemakmuran bagi warga masyarakat serta menjamin keberlangsungan lingkungan alamnya. Oleh karenanya, penataan ruang menjadi penting sebagai dasar bagi pemanfaatan serta penguasaan dan pemilikan bagian dari ruang yang ada. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah secara implisit mengharuskan adanya pola ruang dan struktur ruang dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah yang dituangkan dalam bentuk rencana tata ruang wilayah dan ditetapkan melalui peraturan daerah.

Secara umum hal tersebut telah ditegaskan dalam:

- a. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 sudah mengamanatkan agar penataan ruang di tingkat nasional serta tingkat provinsi dan kabupaten/kota mencakup baik ruang darat, ruang udara, dan ruang dalam tubuh bumi maupun ruang laut.

Pasal 6 ayat (3) menentukan : *Penataan ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yurisdiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan.* Begitu juga Pasal ayat (4) : *Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Di tingkat nasional, penataan ruang laut meliputi ruang laut yang ada di wilayah yurisdiksi dan yang ada di wilayah kedaulatan negara. Di tingkat provinsi, penataan ruang laut mencakup wilayah seluas 12 (dua belas) mil laut dihitung dari titik pasang tertinggi air laut. Di tingkat kabupaten/kota, penataan ruang laut mencakup wilayah 3 (tiga) mil dihitung dari titik pasang tertinggi air laut.

- b. Menganalogi penataan ruang darat sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tersebut, penataan ruang laut bagi kepentingan pemanfaatan, penguasaan, dan kepemilikan tanah di wilayah pesisir dapat terdiri dari struktur ruang dan pola ruang. Struktur ruang mengandung susunan permukiman beserta sarana dan prasarana seperti alur berlalu lintas untuk mendukung kegiatan di kawasan perairan pesisir. Pola ruang mengandung pembagian ruang laut ke dalam 2 (dua) fungsi utama yaitu kawasan lindung dan kawasan budi daya. Hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 yang mengharuskan disusunnya Rencana Zonasi Perairan Pesisir. Atas dasar struktur dan pola ruang laut baik nasional maupun provinsi dan kabupaten/kota, disusun rencana zonasi ruang laut yang akan menjadi instrumen



pengendali setiap kegiatan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan wilayah perairan pesisir.

## 2. Pemberian Hak Atas Tanah.

Berdasarkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa pembentukan hukum agraria (pertanahan) nasional harus didasarkan pada ketentuan, asas, nilai, dan lembaga hukum adat sebagaimana telah dijelaskan terdahulu. Dalam hukum adat dikenal "asas intensitas penguasaan dan penggunaan tanah" atau "*asas rechtverwerking*". Asas hukum ini mengandung makna bahwa setiap orang yang membuka tanah serta kemudian menguasai dan menggunakan tanah tersebut secara intensif terus menerus, maka orang tersebut harus diakui sebagai pemegang hak atas tanah atau orang yang berhak atas tanah tersebut.

Berdasarkan asas hukum ini, timbulnya hak kepemilikan atas tanah dapat terjadi karena adanya hubungan penguasaan dan penggunaan atau pemanfaatan yang intensif terus menerus. Fungsi negara melalui instansi yang berwenang di bidang pertanahan adalah memperkuat dengan penegasan adanya hak kepemilikan atas tanah tersebut dengan sertifikasi dan penegasan status haknya.

Asas *rechtsverwerking* ini sebagaimana dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima)

tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kantor pertanahan yang bersangkutan maupun tidak ataupun mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Hakekat terjadinya pemberian hak atas tanah, jika mencermati pendapat Prof. Boedi Harsono diatas, dapat dikatakan apabila tanah diusahakan dan tanah dibangun sesuatu. Karena semua hak atas tanah itu hak untuk memakai tanah, maka semuanya memang dapat dicakup dalam pengertian dan dengan nama sebutan Hak Pakai. Namun karena peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, Hak Pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi hak nama sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.”

Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sebagaimana pasal 16 UUPA merupakan hak atas tanah yang dapat diberikan kepada masyarakat perorangan maupun badan hukum dengan melakukan pendaftaran tanah sebagaimana pasal 19 UUPA. Hak milik sebagaimana pasal 20 UUPA merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Sifat-sifat daripada hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak yang "terkuat dan terpenuh" yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti, bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat" sebagai hak *eigendom* menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifat yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum-adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Kata-kata "terkuat dan

terpenuh" itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai dan lain-lainnya, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang "ter" (artinya: paling)-kuat dan terpenuh.

Hak Guna Usaha sebagaimana pasal 28 UUPA merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai oleh negara dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Jangka waktu tertentu dimaksud sebagaimana pasal 29 adalah hak yang waktu berlakunya terbatas yakni 25 tahun atau 35 tahun dengan kemungkinan memperpanjang misalnya mengingat pada tanaman kelapa sawit. Hak guna usaha ini adalah hak yang khusus untuk mengusahakan tanah yang bukan miliknya sendiri dan diperuntukan bagi perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Bedanya dengan hak pakai ialah bahwa hak guna usaha ini hanya dapat diberikan untuk keperluan diatas itu dan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar. Hak guna-usaha pun tidak dapat diberikan kepada orang-orang asing, sedang kepada badan-badan hukum yang bermodal asing hanya mungkin dengan pembatasan.

Hak Guna Bangunan sebagaimana pasal 35 UUPA merupakan hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya.

Sedangkan hak pakai sebagaimana pasal 41 UUPA merupakan 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 dalam prakteknya diberikan untuk gedung-gedung pemerintahan, gedung-gedung kedutaan negara-negara Asing yang berlaku selama tanahnya dipergunakan untuk itu, serta dapat pula diberikan kepada perorangan atau badan hukum dengan waktu pemakaian terbatas sesuai dengan kepentingan pemakaiannya.

Prinsip pemberian hak atas tanah tersebut harus berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan tidak masuk dalam kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan tanah bahwa terhadap tanah dalam kawasan lindung yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah, kecuali pada kawasan hutan.

Pemberian hak atas tanah sebagaimana pasal 10 peraturan di atas disebutkan bahwa setelah penetapan rencana tata ruang wilayah, penyelesaian administrasi pertanahan dilaksanakan apabila pemegang hak atas tanah atau kuasanya memenuhi syarat-syarat menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Penyelesaian administrasi pertanahan dimaksud antara lain pemindahan hak, peralihan hak, peningkatan hak, penggabungan, dan pemisahan hak atas tanah.

Hal yang sama sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Ir. Budi Mulyanto, M.Sc bahwa:

“Kebijakan pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir harus memperhatikan *land characteristic* dan *land use* dengan berpedoman kepada rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota yang telah ditetapkan. Berdasarkan *land characteristic* dan *land use* (penggunaan tanah) tersebut, melalui pendaftaran hak atas tanah dapat menentukan jenis hak yang tepat diberikan sesuai dengan penguasaan dan pemilikan tanahnya (*land tenure*) dan dapat mempengaruhi nilai tanah (*land value*). Perlu diperhatikan juga dampak dari kebijakan tersebut terhadap kesejahteraan masyarakat pesisir dan lingkungannya”

(Prof. Dr. Ir. Budi Mulyanto, M.Sc, Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional)

Pemberian hak atas tanah tersebut harus melalui proses pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah sebagaimana pasal 19 UUPA, dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut terutama terkait dengan ”alat bukti awal” yang dapat digunakan sebagai alas hak untuk dilakukan pendaftaran tanah dan penegasan status hak atas tanah serta penerbitan sertipikat.

Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/ atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat:

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
- b. Penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Ketentuan Pasal 24 tersebut dapat dikemukakan bahwa seseorang dapat dinyatakan sebagai pemegang hak atas tanah atau yang berhak atas tanah, dan sekaligus dapat dijadikan alas hak untuk diberi sertipikat nantinya, jika:

- a. Seseorang mempunyai alat bukti tertulis berupa sertipikat model lama, surat keputusan pemberian hak, surat/akta yang menandakan adanya peralihan hak, petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kerikil dan Verponding Indonesia, atau surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan (Penjelasan Pasal 24 ayat (1); atau
- b. Pembuktian pemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya. Dalam praktik terutama dengan mengacu pada Pasal 39 ayat (1) huruf b angka 2) dan Pasal 41 ayat (4) huruf b angka 2) peraturan tersebut yaitu terhadap tanah yang belum bersertipikat cukup dibuktikan dengan surat pernyataan tanah belum bersertipikat dari pihak yang memiliki yang dikuatkan oleh Kepala Desa/Lurah; atau
- c. Orang yang bersangkutan secara nyata-nyata telah menguasai secara fisik tanah selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) di atas. Dalam praktik, dengan mengacu juga pada Pasal 39 ayat (1)



huruf b angka 1) dan Pasal 41 ayat (4) huruf b angka 1) peraturan tersebut, kenyataan penguasaan fisik atas tanah oleh seseorang itu diwujudkan dalam bentuk: *surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai secara fisik bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (2).*

Terkait dengan tanah timbul baik yang alami maupun buatan melalui kegiatan reklamasi, sebagaimana Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah bahwa Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara. Untuk pemberian hak atas tanahnya, sebagaimana Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1293 Tentang Penertiban Status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi bahwa pihak yang melakukan reklamasi dapat diberikan prioritas pertama untuk mengajukan permohonan hak atas tanah reklamasi tersebut.

Dalam konteks implementasi kebijakan tersebut, penerima manfaat dari dikeluarkannya kebijakan ini adalah masyarakat, pemangku kepentingan, badan hukum dan instansi pemerintah yang mempunyai kepentingan terhadap wilayah pesisir dalam hal perdagangan dan jasa, perkantoran, industri, pariwisata, perikanan dan pelabuhan swasta.

Adapun manfaat dari dikeluarkannya kebijakan ini antara lain adanya jaminan kepastian hukum hak atas tanah, baik bagi masyarakat, pemangku kepentingan, badan hukum dan instansi pemerintah, sehingga dapat meningkatkan faktor ekonomi, sosial dan budaya.

### **E. Jaminan Kepastian Hukum.**

Jaminan kepastian hukum hak atas tanah merupakan salah satu tujuan dikeluarkannya UUPA. Kepastian dimaksud berupa Kepastian akan subyek hak (perorangan atau badan hukum), kepastian obyek hak (letak batas dan luas tanah) dan kepastian jenis haknya sesuai peruntukannya (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan maupun hak pakai). Pemberian jaminan kepastian hukum dilakukan melalui pendaftaran hak atas tanah sebagaimana pasal 19 UUPA.

Pelaksanaan pendaftaran tanah berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dengan peraturan pelaksanaannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Adanya jaminan kepastian hukum pada suatu hak atas tanah dapat dilakukan dengan melakukan pembuktian sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak atas tanah. Pembuktian tersebut termaktub dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yaitu:

1. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.
2. Dalam atas hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan Sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad

baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya Sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang Sertipikat dan kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan Sertipikat.

3. Ketentuan pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah merupakan penjabaran dari ketentuan pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, maka sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut adalah sistem publikasi negatif, yaitu Sertipikat hanya merupakan surat tanda bukti yang mutlak. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam Sertipikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima secara hukum sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat bukti lain yang membuktikan sebaliknya. Pengadilan mempunyai kewenangan memutuskan benar tidaknya Sertipikat tersebut apabila sengketa pertanahan.

Namun ketentuan pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah mempunyai kelemahan, yaitu Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya



jaminan bagi pemilik Sertipikat dikarenakan sewaktu-sewaktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkannya Sertipikat.

Untuk menutupi kelemahan tersebut, Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

#### **F. Rekomendasi**

Berdasarkan uraian dan penjelasan mengenai hal-hal terkait kebijakan pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir dalam rangka implementasi kebijakan pertanahan di wilayah pesisir dan terkait dengan pasal 60 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, dimana di dalam pasal 60 yang menyatakan bahwa:

“Pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas sebidang tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau yang berbatasan dengan pantai diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah”

dan diperkuat dengan diperkuat dengan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 500-1197 tanggal 3 Juni 1997 Tentang Permohonan

Hak Atas Tanah Yang Seluruhnya Merupakan Pulau Atau Yang Berbatasan Dengan Pantai yang menyatakan bahwa:

“Permohonan hak atas tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau berbatasan dengan pantai untuk tidak dilayani sampai dikeluarkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur hal tersebut.”

dan bila mencermati pendapat dari Prof. Boedi Harsono dan Prof. Dr. Ir. Budi Mulyanto, M.Sc sebagaimana tersebut diatas, Penulis berpandangan bahwa pengambil keputusan kebijakan pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Peruntukan yang telah ditetapkan dalam dokumen rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota merupakan dasar pertimbangan dalam pemberian hak atas tanah.
2. Hasil analisis mengenai penggunaan tanah (*land use*) dan kemampuan tanah (*land characteristic*) yang dituangkan dalam bentuk pertimbangan teknis pertanahan (sesuai Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi Dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah) termasuk didalamnya rekayasa teknis apabila diperlukan;
3. Pertimbangan teknis pertanahan sebagai bahan pertimbangan pengambil keputusan layak tidaknya hak atas tanah diberikan pada lokasi yang dimohon dan jenis hak yang tepat terhadap permohonan yang diajukan sesuai dengan penguasaan dan kepemilikan tanahnya (*land tenure*).

4. Dampak dikeluarkannya kebijakan pemberian hak atas tersebut bagi kesejahteraan masyarakat dan keberadaan ekosistem lingkungan pesisir.

Kebijakan pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai tersebut dapat diimplementasikan melalui kebijakan pertanahan dengan memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Lokasi pemberian hak atas tanah tersebut telah sesuai dengan peruntukan dan pemanfaatannya sebagai kawasan budidaya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah berdasarkan peraturan daerah kabupaten/kota;
- b. Tidak termasuk dalam kawasan lindung hutan dan konservasi yang ditetapkan melalui peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- c. Penguasaan bidang tanah tersebut telah dikuasai dalam waktu lama secara berturut-turut sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang dibuktikan dengan surat penguasaan tanah baik dalam bentuk akta maupun surat pernyataan/keterangan pemilikan tanah;
- d. Pada daerah tertentu yang masih memegang teguh adat istiadat masyarakat pesisir, hak atas tanah dapat diberikan pada permukiman yang tumbuh dan berkembang sebagai akibat dorongan adat istiadat, budaya, sosial, ekonomi dan kearifan lokal, baik yang berada di pinggir pantai maupun yang berada di atas air.
- e. Terkait angka 4 tersebut, untuk menjaga ekosistem laut jarak terjauh bangunan rumah yang dapat didirikan diatas air paling jauh 0.5 mil dari pasang tertinggi atau pada kedalaman maksimal 10 meter serta tidak mengganggu alur laut dan ekosistem pesisir dan laut.



- f. Obyek hak atas tanah yang digunakan dan dimanfaatkan dapat berupa bangunan rumah, prasarana, sarana, maupun utilitas umum yang berada di pinggir pantai, sebagian atau seluruhnya berdiri di atas air dengan pondasi tiang pancang yang menancap ke tanah dan atau hasil penimbunan secara mandiri sesuai kebijakan daerah setempat.
- g. Subyek hak atas tanah permukiman di atas air adalah:
- a. Perorangan atau masyarakat hukum adat yang menurut adat istiadat dan/atau hukum adatnya mempunyai hak atas tanah di wilayah tersebut;
  - b. Perorangan atau badan hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Terhadap obyek hak atas tanah yang telah dilekati suatu hak atas tanah:
- a. Akibat bencana abrasi/longsor yang menyebabkan rusaknya bangunan dan musnahnya tanah maka hak atas tanahnya hapus sebagaimana pasal 27, 34 dan pasal 40 UUPA, dan atau
  - b. Letak tanah dan bangunan ditetapkan melalui peraturan daerah sebagai kawasan hijau (*green belt*), maka hak keperdataan subyek hak harus tetap dihormati (relokasi dan atau ganti rugi).

Terkait hal tersebut, berikut rekomendasi persyaratan dan jenis hak atas tanah yang dapat diberikan pada bidang tanah dan bangunan di wilayah pesisir yang berbatasan dengan pantai dan di atas air sebagaimana tabel 4.2 berikut:

Tabel 4.2. Rekomendasi Persyaratan Dalam Rangka Permohonan Hak Atas Tanah Untuk Bidang Tanah Dan Bangunan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Dengan Pantai Dan Di Atas Air

Syarat Umum	Syarat Khusus
<p>Yang termasuk didalam syarat ini adalah berbagai persyaratan yang harus dipenuhi dalam pengajuan permohonan hak atas tanah, seperti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemasangan Tanda Batas.</li> <li>- Tanda Bukti Diri.</li> <li>- Alas Hak.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Adanya Bangunan Fisik. Obyek hak atas tanah terwujud dengan adanya wujud fisik dari penggunaan dan pemanfaatan bagian pesisir tersebut. Wujud fisik dari penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut berbentuk bangunan, sudah dilakukan penimbunan pada bagian bangunan dan atau berdiri dengan tiang-tiang pancang/pondasi yang tertancap ke tanah pada dasar perairan. Selain itu pendirian bangunan pada wilayah perairan di pesisir harus mengikuti ketentuan yang berlaku pada daerah tersebut, untuk itu harus dibuktikan dengan adanya Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).</li> <li>2) Peruntukan Sesuai Dengan Tata Ruang. Obyek hak atas tanah yang dimohonkan hak atas tanahnya, harus sesuai dengan arahan peruntukannya dalam Rencana Tata Ruang Wilayah dan atau Rencana Detail Tata Ruang yang telah ditetapkan oleh Kabupaten/Kota lokasi dimana permukiman/bangunan tersebut berada.</li> <li>3) Tidak mengganggu fungsi lindung dari suatu kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan lindung. Obyek hak atas tanah yang dimohonkan hak atas tanahnya, tidak terletak pada wilayah/kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan lindung. Hal tersebut berarti bahwa bidang tanah tersebut tidak terletak pada kawasan hutan, yang dibuktikan dengan surat keterangan dari Dinas Kehutanan/Badan Pemantapan Kawasan Hutan yang menyatakan bahwa wilayah tersebut tidak terletak pada Kawasan Hutan dan atau Kawasan Lindung. Untuk jenis penggunaan tertentu seperti industri dan pertambangan, perlu dilengkapi dengan AMDAL.</li> </ol>

Syarat Umum	Syarat Khusus
	<p>4) Tidak mengganggu fungsi perairan disekitarnya yang telah ditetapkan oleh Kementerian Terkait.</p> <p>Obyek hak atas tanah yang dimohonkan hak atas tanahnya, tidak terletak pada wilayah/kawasan perairan yang telah ditetapkan sebagai kawasan perairan untuk keperluan tertentu, misalnya wilayah budidaya perikanan tertentu atau wilayah tangkap ikan tertentu karena akan mengganggu aktivitas budidaya yang berlangsung pada perairan itu. Untuk itu diperlukan surat keterangan dari Dinas Kelautan dan Perikanan setempat yang menerangkan bahwa permukiman/bangunan diatas air tersebut tidak terletak pada kawasan budidaya maritim tertentu yang telah ditetapkan.</p> <p>5) Tidak mengganggu keberadaan alur-pelayaran umum dan perlintasan, alur-pelayaran masuk pelabuhan, serta zona keamanan dan keselamatan sarana bantu pelayaran yang terdapat pada wilayah perairan tersebut.</p> <p>6) Obyek hak atas tanah yang dimohonkan hak atas tanahnya, memerlukan surat keterangan dari Dinas Perhubungan setempat yang menyatakan bahwa keberadaan permukiman/bangunan diatas air tersebut tidak mengganggu alur-pelayaran umum dan perlintasan, alur-pelayaran masuk pelabuhan, serta zona keamanan dan keselamatan sarana bantu pelayaran yang terdapat pada perairan tersebut.</p>



Tabel 4.3. Rekomendasi Jenis Hak Atas Tanah Untuk Bidang Tanah Dan Bangunan Di Wilayah Pesisir Yang Berbatasan Dengan Pantai Dan Di Atas Air

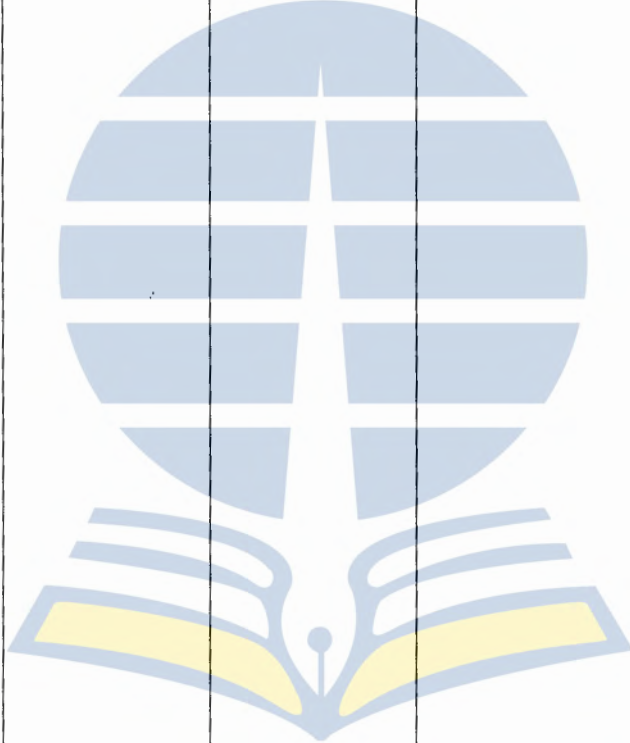
Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
Usaha/ Budidaya	Permukiman	Hak Milik	√			Sesuai dengan kebijakan yang pernah dikeluarkan BPN bahwa permukiman lebih tepat jika diberikan dengan Hak Milik untuk menjamin kepastian hukum bagi warga masyarakat.
	Perdagangan dan Jasa	HGB	√	√	√ (BUMN/D)	Untuk kegiatan usaha non pertanian termasuk perdagangan dapat dilakukan baik oleh perorangan maupun badan hukum swasta dan BUMN dengan HGB. Dengan HGB yang mempunyai batasan waktu dapat dipertimbangkan kelanjutan berdasarkan perkembangan tata ruang yang ada.
	Pariwisata	HGB		√	√ (BUMN/D)	Kegiatan pariwisata merupakan usaha yang padat modal sehingga hanya mungkin dilakukan oleh badan hukum baik oleh swasta maupun badan usaha milik negara. Jika usaha pariwisata ini dilakukan dengan menggunakan tanah pelantar terutama untuk mendirikan bangunan, maka HGB merupakan jenis hak atas tanah yang tepat.

Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
	Industri	HGB	√	√	√ (BUMN/D)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kegiatan industri dapat dilaksanakan baik dalam skala besar maupun kecil-menengah. Untuk usaha industri dalam skala besar harus dilakukan melalui badan hukum baik perseroan terbatas maupun koperasi dan BUMN. Untuk usaha industri skala kecil-menengah dapat dilakukan oleh perorangan.</li> <li>▪ Namun demikian kegiatan industri untuk semua skala tersebut harus diarahkan untuk dilakukan di atas tanah yang berstatus HGB. Satu aspek lain yang harus diperhatikan adalah kegiatan industri di atas tanah Pelantar hendaknya benar didasarkan pada pertimbangan ekologi wilayah perairan pesisir.</li> </ul>
	Pertambangan	Tanpa HAT/ HGB		√	√	<p>Pertambangan yang dilakukan di kawasan perairan pesisir merupakan pertambangan lepas pantai (<i>Offshore</i>). Kegiatan pertambangan ini memerlukan persyaratan modal besar dan teknologi tinggi sehingga hanya mungkin dilakukan oleh perusahaan swasta besar atau BUMN seperti Pertamina.</p>

Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
						<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kegiatan pertambangan sebenarnya tidak berkaitan dengan hak atas tanah karena sesuai dengan "Asas Pemisahan Horisontal" antara hak atas tanah dengan benda yang ada di atas atau di bawah tanah, maka kegiatan usaha pertambangan cukup dilakukan atas dasar pemberian Ijin Usaha Pertambangan atau dalam konteks Minyak dan Gas Bumi sebagaimana ditentukan dalam UU Nomor 22 Tahun 2001 harus dilakukan berdasarkan Kontrak Karya atau Perjanjian Kerjasama.</li> <li>▪ Dengan demikian, untuk pelaksanaan kegiatan pertambangan di kawasan perairan pesisir tidak harus meminta hak atas tanah (HGB) karena di samping atas dasar Asas Pemisahan Horisontal di atas, juga pertambangan MIGAS BUMI tidak memerlukan areal yang luas. Bangunan yang digunakan untuk mendukung pelaksanaan kegiatan pertambangan sudah menjadi bagian dari konstruksi yang dicakup dalam UU Pertambangan (UU Nomor 22/2001 atau UU Nomor 4/2009).</li> </ul>



Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
						<ul style="list-style-type: none"> <li>Namun untuk kepentingan bangunan yang tidak terkait langsung dengan kegiatan pertambangan, dapat meminta hak atas tanah (HGB) jika memang memerlukan penguasaan dan pemanfaatan tanah. Jika bangunan tambahan tersebut bersifat terapan dan permanen maka harus meminta Ijin Pemanfaatan Perairan Pesisir (IP3) dari instansi yang membidangi perairan pesisir.</li> </ul>
Kepentingan Umum	Jalan	<ul style="list-style-type: none"> <li>HGB</li> <li>Hak Pakai atau HPL</li> </ul>		√	√ (BUMN/ Pemerintah/ Pemda/ Pemerintah Desa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pembangunan dan pengelolaan jalan di kawasan perairan pesisir dapat berupa : (1) jalan di atas perairan (pelantar) yang menghubungkan antar rumah di atas air atau antara masing-masing rumah dengan daratan, yang dibangun sendiri oleh masyarakat ataupun oleh instansi pemerintah; (2) jalan di atas perairan yang merupakan bagian dari areal pelabuhan baik yang dimiliki oleh instansi pemerintah atau perusahaan swasta; (3) jalan yang berupa "flyover" atau jembatan yang menghubungkan antar pulau baik yang dibangun dan dimiliki perusahaan swasta</li> </ul>

Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
		▪				<p>atau BUMN/D maupun oleh instansi pemerintah.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Untuk jalan yang menghubungkan antar rumah di atas tanah pelantar atau antara masing-masing rumah dengan daratan, dapat menggunakan tanah dengan status Hak Pakai Untuk Selamanya yang diberikan kepada Desa sebagai representasi masyarakat yang sudah membangun jalan atau kepada instansi pemerintah yang membangun.</li> <li>▪ Untuk jalan yang merupakan bagian dari pelabuhan atau jembatan antar pulau termasuk <i>flyover</i> yang dibangun oleh perusahaan swasta, penguasaan dan pemanfaatan tanah pelantar dapat diberikan dengan status HGB.</li> <li>▪ Untuk jalan yang merupakan bagian dari pelabuhan atau jembatan antar pulau termasuk <i>flyover</i> yang dibangun oleh BUMN atau instansi pemerintah, penguasaan dan pemanfaatan tanah pelantar dapat diberikan dengan status:</li> </ul>

Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
						<p>a. Hak Pakai Untuk Selamanya jika bagian-bagian jalan di atas tanah pelantar tersebut digunakan sendiri hanya untuk fasilitas jalan oleh instansi pemerintah; atau</p> <p>b. HGB jika bagian-bagian jalan di atas tanah pelantar tersebut digunakan sendiri hanya untuk fasilitas jalan oleh BUMN/D; atau</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ HPL jika bagian-bagian dari jalan di atas tanah pelantar tersebut direncanakan untuk kegiatan-kegiatan lain yang penguasaan dan pemanfaatannya akan diserahkan kepada pihak ketiga.</li> </ul>
	Pelabuhan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ HGB</li> <li>▪ Hak Pakai atau HPL</li> </ul>		√	√ (BUMN/ Pemerintah/ Pemda)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pelabuhan dapat dibangun dan dipunyai oleh perusahaan swasta atau oleh BUMN dan instansi pemerintah.</li> <li>▪ Untuk pelabuhan yang dibangun oleh perusahaan swasta, penguasaan dan pemanfaatan tanah pelantar dapat diberikan dengan status HGB.</li> <li>▪ Untuk pelabuhan yang dibangun oleh BUMN atau instansi pemerintah, penguasaan dan pemanfaatan tanah pelantar dapat diberikan dengan status:</li> </ul>



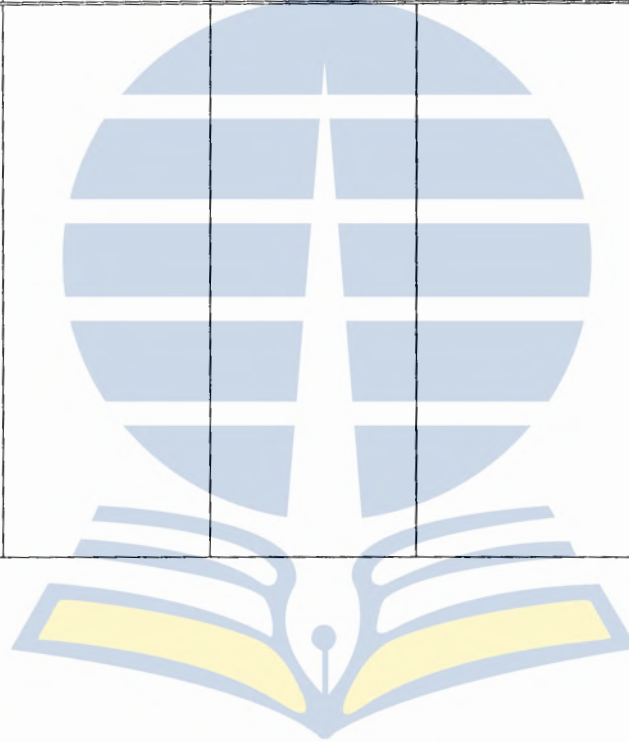
Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
						<p>a. Hak Pakai Untuk Selamanya jika bagian-bagian pelabuhan di atas tanah pelantar tersebut digunakan sendiri oleh instansi pemerintah; atau</p> <p>b. HGB jika bagian-bagian pelabuhan di atas tanah pelantar tersebut digunakan sendiri hanya untuk fasilitas jalan oleh BUMN/D; atau</p> <p>▪ HPL jika bagian-bagian dari pelabuhan di atas tanah pelantar tersebut direncanakan untuk kegiatan-kegiatan lain yang penguasaan dan pemanfaatannya akan diserahkan kepada pihak ketiga.</p>
	Tempat Ibadah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ HGB atau</li> <li>▪ Hak Pakai Selamanya</li> </ul>		√	√ (BUMN/ Pemerintah/ Pemda/ Pemerintah Desa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tempat ibadah di atas tanah pelantar dapat dibangun oleh masyarakat sendiri atau dibangun perusahaan swasta sebagai bagian dari areal pelabuhan atau dibangun oleh instansi pemerintah/BUMN/D baik berdiri sendiri atau menjadi bagian dari pelabuhan.</li> <li>▪ Untuk tempat ibadah yang dibangun oleh masyarakat, penguasaan dan pemanfaatan tanah pelantar dapat diberikan dengan Hak Pakai Untuk Selamanya kepada Yayasan yang membangun atau kepada Pemerintah Desa sebagai representasi masyarakat.</li> </ul>

Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
						<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tanah pelantar yang dibangun tempat ibadah oleh perusahaan swasta dan menjadi bagian HGB yang diberikan untuk pelabuhannya, maka tidak perlu ada hak atas tanah tersendiri.</li> <li>▪ Tanah pelantar untuk tempat ibadah yang dibangun oleh BUMN dan menjadi bagian HGB yang diberikan untuk pelabuhannya, maka tidak perlu ada hak atas tanah tersendiri.</li> <li>▪ Tanah pelantar yang dibangun tempat ibadah oleh instansi pemerintah: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. dapat diberikan dengan Hak Pakai Untuk Selamanya jika bangunan tempat ibadah itu berdiri sendiri; atau</li> <li>b. tidak perlu diberikan hak atas tanah tersendiri jika bangunan tempat ibadah merupakan bagian dari Hak Pakai Untuk Selamanya atau HPL yang sudah diberikan untuk Pelabuhan.</li> </ul> </li> </ul>

Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
	Fasilitas TNI/POLRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ HGB atau</li> <li>▪ Hak Pakai Selamanya</li> </ul>			√	Tanah pelantarnya diberikan Hak Pakai Untuk Selamanya dengan catatan tanah pelantar tersebut digunakan langsung bagi kepentingan TNI/Polri dan tidak boleh diserahkan penggunaan dan penguasaannya kepada pihak ketiga.
	Perkantoran Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ HGB atau</li> <li>▪ Hak Pakai Selamanya</li> </ul>			√	Tanah pelantarnya diberikan Hak Pakai Untuk Selamanya dengan catatan tanah pelantar tersebut digunakan langsung bagi kepentingan instansi pemerintah dan tidak boleh diserahkan penggunaan dan penguasaannya kepada pihak ketiga.
Kawasan Lindung/ Kawasan Konservasi yang sudah ditetapkan	Pariwisata	Tidak perlu ada Hak Atas Tanah				<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penggunaan kawasan perairan pesisir yang berfungsi lindung atau konservasi untuk pariwisata sebenarnya hanya memanfaatkan jasa lingkungan dan tidak boleh ada bangunan yang menggunakan tanah pelantar karena akan berakibat rusaknya kawasan lindung dan konservasi.</li> <li>▪ Karenanya untuk penggunaan kawasan perairan pesisir tersebut tidak perlu ada pemberian hak atas tanah.</li> </ul>



Kategori Pemanfaatan	Jenis Penggunaan	Macam Hak Atas Tanah	Subyak Hak Atas Tanah			Dasar Pertimbangan
			Perorangan	Badan Hukum Swasta	Badan Hukum Publik	
	Penelitian dan Pengembangan Pendidikan	Tidak perlu ada Hak Atas Tanah				<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penggunaan kawasan perairan pesisir yang berfungsi lindung atau konservasi untuk penelitian dan pengembangan pendidikan sebenarnya hanya memanfaatkan kekayaan biota laut atau obyeknya lainnya dan tidak boleh ada bangunan yang menggunakan tanah pelantar karena akan berakibat rusaknya kawasan lindung dan konservasi.</li> <li>▪ Karenanya untuk penggunaan kawasan perairan pesisir tersebut tidak perlu ada pemberian hak atas tanah.</li> </ul>



## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN

1. Kebijakan pertanahan di wilayah pesisir terutama terhadap tanah yang berbatasan langsung dengan pantai pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA secara eksplisit mengakui keberadaan hukum adat sebagai aturan/norma yang mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah pada suatu wilayah, dan sepanjang belum ada undang-undang serta peraturan yang secara khusus mengatur tentang penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah khususnya pada permukiman di atas air, maka norma setempat yang berlaku.

Implementasi kebijakan pertanahan di wilayah pesisir terutama yang berbatasan langsung dengan pantai selama ini terutama dalam hal pemberian hak atas tanah, pada prinsipnya harus berdasarkan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan tidak masuk dalam kawasan hutan sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan tanah bahwa terhadap tanah dalam kawasan lindung yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah, kecuali pada kawasan hutan.

Pemberian hak atas tanah tersebut harus melalui proses pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah sebagaimana pasal 19 UUPA, dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997





Tentang Pendaftaran Tanah tersebut terutama terkait dengan "alat bukti awal" yang dapat digunakan sebagai alas hak untuk dilakukan pendaftaran tanah dan penegasan status hak atas tanah serta penerbitan sertipikat.

Hal tersebut dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum tanah-tanah yang berada di wilayah pesisir di Indonesia terutama tanah-tanah yang berbatasan langsung dengan pantai.

2. Kebijakan pertanahan yang dapat diimplementasikan di wilayah pesisir terutama terhadap tanah yang berbatasan langsung dengan pantai sebagai alternatif kebijakan pemberian hak atas tanah sampai diterbitkannya peraturan pemerintah yang mengatur hal tersebut sebagaimana amanat Pasal 60 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, dapat dilakukan dengan memenuhi kriteria antara lain: lokasi pemberian hak atas tanah tersebut telah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, tidak termasuk dalam kawasan lindung hutan dan konservasi, penguasaan bidang tanah tersebut telah dikuasai dalam waktu lama secara berturut-turut dengan dibuktikan dengan surat penguasaan tanah baik dalam bentuk akta maupun surat pernyataan/keterangan pemilikan tanah.

## **B. SARAN**

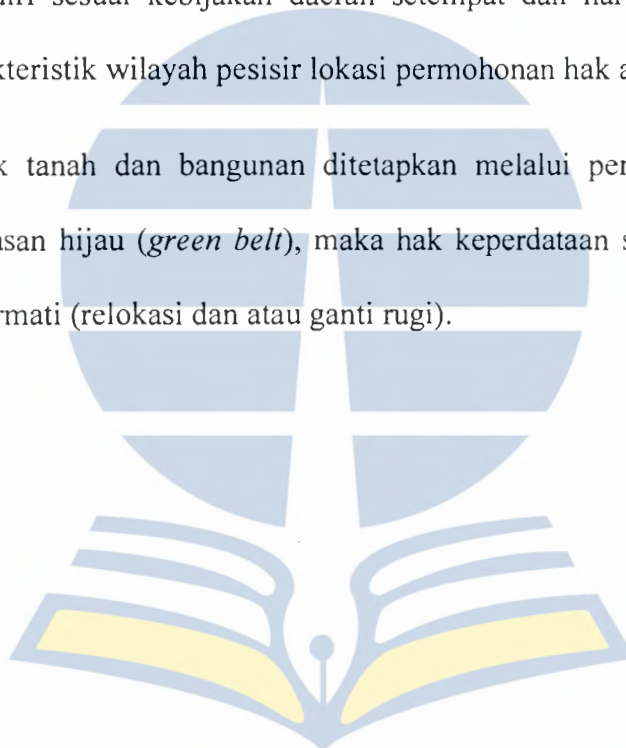
1. Dalam hal pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir di Indonesia yang berbatasan langsung dengan pantai, dokumen Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan pertimbangan teknis pertanahan (sesuai Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan

Lokasi Dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah) dijadikan dasar pertimbangan pengambil keputusan layak tidaknya hak atas tanah diberikan pada lokasi yang dimohon dan jenis hak yang tepat terhadap permohonan yang diajukan sesuai dengan penggunaan dan pemanfaatan tanahnya serta penguasaan dan pemilikan tanahnya (*land tenure*) pertanahan termasuk didalamnya rekayasa teknis apabila diperlukan dengan mempertimbangkan penggunaan tanah (*land use*) dan kemampuan tanah (*land characteristic*);

2. Persyaratan dapat diberikannya hak atas tanah di wilayah pesisir di Indonesia yang berbatasan langsung dengan pantai, harus dipenuhi antara lain:
  - a. Lokasi pemberian hak atas tanah tersebut telah sesuai dengan peruntukan dan pemanfaatannya sebagai kawasan budidaya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah berdasarkan peraturan daerah kabupaten/kota;
  - b. Tidak termasuk dalam kawasan lindung hutan dan konservasi yang ditetapkan melalui peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota;
  - c. Penguasaan bidang tanah tersebut telah dikuasai dalam waktu lama secara berturut-turut sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang dibuktikan dengan surat penguasaan tanah baik dalam bentuk akta maupun surat pernyataan/keterangan pemilikan tanah;
  - d. Pada daerah tertentu yang masih memegang teguh adat istiadat masyarakat pesisir, hak atas tanah dapat diberikan pada permukiman yang tumbuh dan

berkembang sebagai akibat dorongan adat istiadat, budaya, sosial, ekonomi dan kearifan lokal, baik yang berada di pinggir pantai maupun yang berada di atas air.

- e. Obyek hak atas tanah yang digunakan dan dimanfaatkan dapat berupa bangunan rumah, prasarana, sarana, maupun utilitas umum yang berada di pinggir pantai, sebagian atau seluruhnya berdiri di atas air dengan pondasi tiang pancang yang menancap ke tanah dan atau hasil penimbunan secara mandiri sesuai kebijakan daerah setempat dan harus disesuaikan dengan karakteristik wilayah pesisir lokasi permohonan hak atas tanah.
- f. Letak tanah dan bangunan ditetapkan melalui peraturan daerah sebagai kawasan hijau (*green belt*), maka hak keperdataan subyek hak harus tetap dihormati (relokasi dan atau ganti rugi).





## DAFTAR PUSTAKA

- Angin Topan Dalam Kajian Fisika. Diambil tanggal 30 Oktober 2015, dari situs World Wide Web:  
<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=181700&val=6313&title=Angin%20Topan%20dalam%20Kajian%20Fisika>
- Arief, M. (2010). Inventarisasi Sumber Daya Alam Pesisir Dan Laut Dengan Menggunakan Data Satelit Landsat Studi Kasus: Kabupaten Maluku Tenggara. Diambil 25 September 2015, dari situs World Wide Web:  
[http://jurnal.lapan.go.id/index.php/majalah\\_sains\\_tekgan/article/view/422/362](http://jurnal.lapan.go.id/index.php/majalah_sains_tekgan/article/view/422/362)
- Arifin, A. (2003). *Hutan Mangrove, Fungsi dan Manfaatnya*. Yogyakarta: Kanisius
- Baja, S. (2012). *Perencanaan Tata Guna Lahan dalam Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Andi
- Cicin Sain, B. and Knecht, R.W. (1998), *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*. Island Press, Washington D.C
- Dahuri, R. dan Rais, J. (2004). *Pengelolaan Sumber daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta: Pradnya Paramita
- Diposaptono, S. (2003), Mitigasi Bencana Alam Di Wilayah Pesisir Dalam Kerangka Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu Di Indonesia, *e-jurnal BPPT, Alami*, Vol. 8 No. 2, 3-5. Diambil 31 Oktober 2015, dari situs World Wide Web:  
<http://ejurnal.bppt.go.id/index.php/alami/article/view/1044/957>
- Direktorat Jenderal Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, Departemen Kelautan Dan Perikanan (2004). *Pedoman Mitigasi Bencana Alam di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. Diambil 25 September 2015, dari situs World Wide Web:  
<https://id.scribd.com/doc/208853910/Si-Bencana-Alam-Di-Wilayah-Pesisir-Dan-Pulau-Kecil-2>
- Dye, T, R. (1992). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C: Congressional Quarterly Press
- Fauzi, A. dan Anna, S. (2005). *Permodelan Sumber Daya Perikanan*. Jakarta: Gramedia

- Feder, G. and Feeny, D (1991), *Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy*, The World Bank Economic: Oxford University Press
- Grindle, M. S. (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press
- Hakam. A., Istijono. B, Ismail. F.A., Zaidir, Fauzan, Dairino, Revalin. (2013). *Penanganan Abrasi Pantai di Indonesia*. Mataram: Prosiding Seminar Nasional Riset Kebencanaan
- Harsono, B. (2007). Hak Atas Tanah dalam Hukum Tanah Nasional, *Buletin LMPDP-LAND*, Media Pengembangan Kebijakan Pertanahan, Edisi 04, Agt - Okt 07, diambil tanggal 15 Desember 2015, dari situs World Wide Web:  
[http://tataruangpertanahan.com/file\\_publicasi/19192489590-LAND-Media-Pengembangan-Kebijakan-Pertanahan-Edisi-Agt-Okt-2007-Hak-Atas-Tanah-dalam-Hukum-Tanah-Nasional.pdf](http://tataruangpertanahan.com/file_publicasi/19192489590-LAND-Media-Pengembangan-Kebijakan-Pertanahan-Edisi-Agt-Okt-2007-Hak-Atas-Tanah-dalam-Hukum-Tanah-Nasional.pdf).
- Kodoatie, R. J. dan Syarief, R. (2010). *Tata Ruang Air*, Jakarta
- Mazmanian, D. H, dan Sabatier, P. A.. (1983). *Implementation and Public Policy*. New York : HarperCollins
- Moeis, S. (2008), *Adaptasi Ekologi Masyarakat Pesisir Selatan Jawa Barat Suatu Analisa Kebudayaan (Makalah Disajikan Dalam Diskusi Jurusan Pendidikan Sejarah FPIPS UPI Bandung)*. Diambil Tanggal 26 September 2015, dari situs World Wide Web:  
[http://file.upi.edu/Direktori/FPIPS/JUR. PEND. SEJARAH/195903051989011-SYARIF MOEIS/MAKALAH\\_8.pdf](http://file.upi.edu/Direktori/FPIPS/JUR. PEND. SEJARAH/195903051989011-SYARIF MOEIS/MAKALAH_8.pdf)
- Moleong, L. J. (2000). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Rosdakarya
- Muhibbin, M. (2011, 25 Nopember). *Penguasaan Atas Tanah Timbul Oleh Masyarakat Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional*. Diambil 31 Oktober 2015, dari situs World Wide Web:  
<http://prasetya.ub.ac.id/berita/Penguasaan-Atas-Tanah-Timbul-Oleh-Masyarakat-Dalam-Perspektif-Hukum-Agraria-Nasional-6470-id.html>
- Naskah Akademik Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pengelolaan Wilayah Pantai (1997). Diambil Tanggal 25 September 2015, dari situs World Wide Web:  
[http://perpustakaan.bphn.go.id/index.php/searchkatalog/downloadDatabyId/4247/Naskah\\_Akademik\\_Peraturan\\_perundang\\_undangan\\_tentang\\_pengelolaan\\_wilayah\\_pantai\\_1997.pdf](http://perpustakaan.bphn.go.id/index.php/searchkatalog/downloadDatabyId/4247/Naskah_Akademik_Peraturan_perundang_undangan_tentang_pengelolaan_wilayah_pantai_1997.pdf).

- Neshyba, S. (1986). *Oceanography Perspective on a Fluid Earth*. Corvallis, Oregon State University
- Nugroho, D. R. (2011). *Public Policy*. Jakarta : Penerbit PT Elex Media Komputindo
- Numberi, F. (2009). *Perubahan Iklim, Implikasinya terhadap Kehidupan di Laut, Pesisir, dan Pulau-Pulau Kecil*. Jakarta: Fortuna
- Padmarani, A. (2011). *Implementasi Kebijakan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu di Kabupaten Lombok Barat*. Tesis (tidak dipublikasikan). Semarang: Program Magister Lingkungan, Universitas Diponegoro
- Pattiasina, T. F. (2009, 8 April). Kenaikan Permukaan Air Laut Akibat Pemanasan Global : Ancaman Serius Bagi Wilayah Pesisir Kita. Diambil 30 Oktober 2015, dari situs World Wide Web:  
<http://arsip.tabloidjubi.com/?p=12958>
- Purwoko. (2009). Analisis Perubahan Fungsi Lahan di Kawasan Pesisir Dengan Menggunakan Citra Satelit Berbasis Sistem Informasi Geografis (Studi Kasus di Kawasan Suaka Margasatwa Karang Gading dan langkat Timur Laut). *Jurnal Wahana Hijau*, Vol. 4, Nomor 3. Hal. 111-116
- Dale, P. F., McLaughlin, J. D. (1999). *Land Administration*. Oxford University Press, 1999
- Satria, A. (2009). *Ekologi Politik Nelayan*. Yogyakarta: LKIS
- Sukandarrumidi. (2010). *Bencana Alam dan Bencana Anthropogene*. Yogyakarta: Kanisius
- Suparno. (2009). Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Sebagai Salah Satu Dokumen Penting Untuk Disusun oleh Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota. *Jurnal Mangrove dan Pesisir*, Vol. IX, Nomor 1. Halaman 1-8
- Winarno, B. (2007). *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2007
- Winoto, J. (2013, 21 Agustus). Tanah, Kebangsaan Dan Pembangunan, diambil tanggal 15 Desember 2015, dari situs World Wide Web:  
<https://joyowinoto.wordpress.com/2013/08/>



### **Referensi Ketentuan Perundang-Undangan :**

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

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

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 41/PRT/M/2007 Tentang Pedoman Kriteria Teknis Kawasan Budi Daya

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 15/PRT/M/2009 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi

Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.6/Menhut-II/2010 Tentang Norma, Standar, Prosedur Dan Kriteria Pengelolaan Hutan Pada Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) Dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP)

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi Dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah

Surat Keputusan bersama Badan Pertanahan Nasional RI dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan, Nomor: 04/MEN-KP/KB/XI/2007 dan Nomor: 7-SKB-BPNRI-2007 tanggal 15 November 2007 Tentang Sertifikasi Tanah Nelayan

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 500-1197 tanggal 3 Juni 1997 Tentang Permohonan Hak Atas Tanah Yang Seluruhnya Merupakan Pulau Atau Yang Berbatasan Dengan Pantai

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 500-1698 tanggal 14 Juli 1997 Tentang Permohonan Hak Atas Tanah Yang Seluruhnya Merupakan Pulau Atau Yang Berbatasan Dengan Pantai

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-1293 Tentang Penertiban Status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi



## DAFTAR LAMPIRAN

### Lampiran 1. DAFTAR POKOK PERTANYAAN (*In-Depth Interview*)

- A. Terkait dengan ketentuan pasal 60 PP 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah bahwa Pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas sebidang tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau yang berbatasan dengan pantai diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah dan Hal ini diperkuat dengan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 500-1197 tanggal 3 Juni 1997 Tentang Permohonan Hak Atas Tanah Yang Seluruhnya Merupakan Pulau Atau Yang Berbatasan Dengan Pantai yang menyatakan bahwa permohonan hak atas tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau berbatasan dengan pantai untuk tidak dilayani sampai dikeluarkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur hal tersebut.
1. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu/Saudara terhadap kebijakan pemberian hak atas tanah yang telah diberikan kepada masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai?
  2. Bagaimana bentuk kebijakan pertanahan yang dapat diberikan kepada masyarakat adat pesisir yang telah bertempat tinggal di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai jauh sebelum peraturan perundangan tentang hal-hal terkait dengan wilayah pesisir dikeluarkan dan belum memperoleh jaminan kepastian hukum hak atas tanahnya?
  3. Alternatif kebijakan apa saja yang dapat dibuat agar kepastian hukum atas tanah di wilayah pesisir yang berbatasan langsung dengan pantai dapat diwujudkan terkait dengan sampai saat ini peraturan pemerintah yang mengatur hal tersebut diatas belum ada,?
- B. Terkait ketentuan sempadan pantai yang diatur dalam Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung serta Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.



1. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu/Saudara terhadap keberadaan masyarakat adat pesisir yang bertempat tinggal di sepanjang sempadan pantai jauh sebelum ketentuan tentang sempadan pantai dikeluarkan (sempadan pantai termasuk dalam kawasan lindung setempat)?
  2. Bagaimana kebijakan pertanahan dalam pemberian hak atas tanah untuk bidang tanah yang dikuasai oleh masyarakat adat yang terdapat di sepanjang sempadan pantai sebelum ketentuan yang mengatur tentang sempadan pantai dikeluarkan?
  3. Bagaimana kebijakan pertanahan terhadap bidang-bidang tanah milik adat tersebut yang masuk dalam koridor kawasan lindung setempat (sempadan pantai yang ditetapkan sebagai kawasan hutan) yang ditetapkan berdasarkan rencana tata ruang wilayah dan fungsi hutan?
  4. Kebijakan alternatif apa yang dapat diambil terhadap keberadaan masyarakat adat pesisir yang bertempat tinggal di sepanjang sempadan pantai jauh sebelum ketentuan tentang sempadan pantai dikeluarkan?
- C. Terkait tanah timbul sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah dikuasai oleh negara.
1. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu/Saudara terhadap keberadaan tanah timbul yang diakibatkan oleh faktor alam jauh sebelum ketentuan tentang tanah timbul tersebut dikeluarkan dikuasai oleh masyarakat?
  2. Bagaimana penerapan kebijakan pertanahan terhadap tanah timbul yang terjadi akibat faktor alam dan telah dikuasai oleh masyarakat adat secara turun temurun tersebut?
  3. Kebijakan alternatif apa yang dapat diambil bila tanah timbul yang terjadi akibat faktor alam telah dikuasai oleh masyarakat adat jauh sebelum ketentuan tentang tanah timbul tersebut dikeluarkan?
- D. Terkait dengan perubahan iklim sebagaimana yang ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang berakibat pada naiknya permukaan laut (*sea level rise*) sehingga terjadi pergeseran garis pantai sebagaimana ketentuan sempadan pantai

yang diatur dalam Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1990 Tentang Pengelolaan Kawasan Lindung serta Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

1. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu/Saudara terhadap kebijakan pemberian hak atas tanah terhadap bidang tanah yang telah berada di sempadan pantai dampak dari perubahan iklim tersebut?
2. Bagaimana hak keperdataan pemilik tanah bila bidang tanah tersebut akan dijadikan kawasan lindung setempat?
3. Alternatif kebijakan pertanahan apa saja yang dapat dibuat bila terjadinya pergeseran garis pantai akibat perubahan iklim sehingga mempengaruhi letak bidang tanah yang berbatasan langsung dengan pantai?



**Lampiran 2. DAFTAR NARASUMBER DAN FOKUS PERTANYAAN**  
(Waktu *In-Depth Interview* : 23 Nopember – 4 Desember 2015)

No.	NARASUMBER	Pertanyaan A			Pertanyaan B				Pertanyaan C			Pertanyaan D		
		1	2	3	1	2	3	4	1	2	3	1	2	3
1.	<b>Pemangku Kepentingan</b>													
	a. Direktur Jenderal Pengadaan Tanah Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/BPN	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	b. Direktur Konsolidasi Tanah Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/BPN	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	c. Direktur Penataan Wilayah Pesisir Pulau-Pulau Kecil Perbatasan Dan Wilayah Tertentu Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/BPN	√	√	√	-	√	√	-	√	√	√	√	-	√
	d. Kepala Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/BPN	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	e. Kepala Dinas Kelautan Dan Perikanan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung	-	-	-	√	-	-	√	√	-	√	√	-	√
	f. Kepala Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung	-	-	-	√	-	√	√	√	√	√	√	√	√
2.	<b>Lembaga Swadaya Masyarakat</b>													
	Lembaga Swadaya Masyarakat Peduli Lingkungan Hidup	-	-	-	√	-	-	√	√	-	√	-	-	√
3.	<b>Masyarakat Pesisir Pantai Kabupaten Bangka Provinsi Kepulauan Bangka Belitung</b>													
	Masyarakat Pesisir Pantai Kabupaten Bangka Provinsi Kepulauan Bangka Belitung	-	-	-	√	-	-	-	√	-	-	-	√	-