

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: March 19, 2021; Reviewed: April 18, 2021; Accepted: May 19, 2021.

To cite this article: Sitorus, O, Wulandari, M, & Khaeruman E. 2021. Ketidakefektifan Pengaturan Penguasaan Tanah Di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 7 (1), 68-78.

DOI: 10.31292/bhumi.v7i1.475

Copyright: ©2021 Oloan Sitorus, Mitra Wulandari, Eri Khaeruman. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

Regular Research Article

---

## KETIDAKEFEKTIFAN PENGATURAN PENGUASAAN TANAH DI WILAYAH PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL

Oloan Sitorus<sup>1\*</sup>, Mitra Wulandari<sup>2</sup>, dan Eri Khaeruman<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria,

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Jl. Akses Tol Cimanggis, Wanaherang, Kec. Gn. Putri, Bogor, Jawa Barat 16966;

\*Koresponden E-mail: stpn.oloan@gmail.com

**Abstract:** *Regulation of Agrarian and Spatial Planning Minister/Head of National Land Agency Number 17 of 2016 on Land Tenure Management of Coastal dan Small islands (Permen ATR 17/2016) was stipulated to be a legal instrument for practicing tenurial aspect in coastal and small islands. After several years of enactment, the implementation of Permen ATR 17/2016 has been deemed ineffective. This research attempts to determine the cause of ineffectiveness of Permen ATR 17/2016. This research obtains data by using in-depth interviews, conducting some focus group discussions, doing observation, and exploring some documents. The results show that the ineffectiveness of Permen ATR 17/2016 caused by (a) the legal substance has not been accommodative enough as regulation of land rights; (b) the legal structure, officers in Land Registry Offices, cannot implement Permen ATR 17/2016 due to inadequate facilities, (c) there is community awareness to fill "empty-space" in ius positum for land tenure in alluvion (aanslibbing) in coastal areas, which is not fully in accordance with provisions and spirit of National Land Law.*

**Keywords:** *ineffective regulation, land tenure, land structuring.*

**Intisari:** Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut Permen ATR 17/2016) diharapkan menjadi instrumen hukum untuk melakukan penataan pertanahan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (WPPPK) di Indonesia. Namun, setelah beberapa tahun berlakunya, implementasi Permen ATR/Ka BPN tersebut dipandang belum efektif. Penelitian ini mengkaji penyebab ketidakefektifan Permen ATR 17/2016. Data diperoleh dari wawancara, diskusi kelompok terfokus, observasi, dan studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakefektifan Permen ATR 17/2016 disebabkan oleh: (a) substansi hukum yang belum akomodatif; (b) struktur hukum dalam hal ini para sumberdaya manusia yang berwenang masih memiliki keraguan dalam melaksanakan, dan sarana penegakan hukum yang belum memadai; (c) adanya kesadaran hukum masyarakat untuk mengisi "ruang-kosong" hukum positif dalam penguasaan dan pengusahaan tanah timbul di wilayah pesisir, namun tidak sepenuhnya sesuai dengan ketentuan dan semangat Hukum Tanah Nasional.

**Kata Kunci:** *Ketidakefektifan hukum, penguasaan tanah, penataan pertanahan.*

## A. Pengantar

Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disingkat WPPPK) merupakan bagian terintegrasi dari wilayah bangsa. Sebagaimana Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA), seluruh wilayah Indonesia adalah wilayah bangsa yang menjadi aset utama dalam menopang kehidupan bangsa, sehingga harus dikelola secara bijaksana agar terjamin eksistensi dan keberlanjutannya. Sifat abadi hubungan hukum dalam Hak Bangsa yang terkandung dalam Pasal 1 UUPA ini harus menjadi moral-utama Negara dalam menjalankan Hak Menguasai Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, sehingga ketika Negara akan menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan kesejahteraan bangsa Indonesia harus mengingat prinsip keberlanjutan. Prinsip keberlanjutan itu seyogyanya menjadi semangat yang terkandung dalam aturan perundang-undangan mengenai WPPPK (Harsono, 2003; Enemark et al, 2005; Satria, 2009; Fauzi, 2009).

Berbagai aturan perundang-undangan mengenai penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan tanah di WPPPK sebenarnya berkembang sejak adanya UUPA. Namun, ketika UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (UU 27/2007) ditetapkan, disinyalir “lingkup wilayah” aturan yang berkaitan dengan Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) di wilayah pesisir mengalami dialektika yang intensif. UU 27 Tahun 2007 yang dimaksudkan untuk mengatur pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, tampak mengalami pergesekan dengan wilayah rezim pengaturan Hukum Tanah. Ada 2 (dua) persoalan yang muncul. *Pertama*, UU tersebut yang dimaksudkan untuk melakukan pengelolaan, tetapi dilandaskan pada hubungan hukum yang disebut “hak”, yakni Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3). *Kedua*, lingkup berlaku HP3 mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batasan keluasan tertentu’ (Pasal 1 butir 18 UU No. 27 Tahun 2007). Sebagian persoalan telah diselesaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 3/PUU-VIII/2010 yang membatalkan beberapa pasal yang terkait HP3 dan merekomendasikan bahwa hubungan hukum dalam penggunaan dan pemanfaatan bagian wilayah pesisir agar diakomodasi dengan ‘izin’. Putusan MK tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan penetapan UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan WPPPK (Mahkamah Konstitusi, 2012).

Dalam perkembangan selanjutnya, ditetapkan Permen ATR/Ka. BPN No. 17 Tahun 2016 yang diharapkan menguatkan penataan penguasaan tanah di WPPPK. Permen ini adalah aturan yang dikhususkan untuk mengatur penataan pertanahan (penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah) dengan 2 (dua) ruang lingkup yaitu wilayah pesisir (termasuk tanah timbul) dan pulau-pulau kecil, yang sebelumnya tidak ada aturan yang detail dan menyeluruh terkait penataan pertanahan di *locus* tersebut. Sayangnya, Permen ATR 17 Tahun 2016 mengalami kesulitan untuk diimplementasikan. Ada sinyalemen bahwa di dalam Permen tersebut terdapat limitasi-internal, antara lain: (a) dikhawatirkan akan semakin menyuburkan *private ownership* dalam penguasaan wilayah perairan (Pasal 5-6); (b) berpotensi menyebabkan permasalahan lingkungan karena mengakomodir pemberian hak atas tanah di wilayah perairan pesisir khususnya untuk wisata (Pasal 6); (c) objek pengaturan terlalu jauh jika sampai 12 mil ke arah laut (Pasal 4); (d) dimungkinkannya pemberian hak atas tanah kepada anggota Masyarakat Hukum Adat, namun Permen ATR/Kepala BPN 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat menyatakan bahwa hak masyarakat adat hanya dideliniasi dan didaftarkan pada Buku Tanah, tidak sampai keluar sertifikat (Pasal 6 ayat (3) dan (4)); (e) masih adanya ambigu dalam pengaturan proporsi penguasaan tanah 30:70 (30% dikuasai oleh Negara) dan 30% untuk kawasan lindung di pulau-pulau kecil (Pasal 9 ayat (2)); (f) pemberian rekomendasi penguasaan tanah timbul dianggap terlalu birokratis (Pasal 15); (g) belum terdapat *Standar Operational Procedure* (SOP) yang jelas antara rekomendasi tanah timbul yang diatur Permen ATR 17 Tahun 2016 dengan mekanisme Pertimbangan Teknis Pertanahan (PTP) untuk tanah timbul sebagaimana diatur pada Permen ATR/KBPN Nomor 27 Tahun 2019 tentang Pertimbangan

Teknis Pertanahan (Pasal 15); (h) jenis hak atas tanah masih bersifat umum, tidak ada kekhususan bagi bidang tanah perairan pesisir sebagai daerah yang rentan (Wulandari, 2020, Puslitbang BPN, 2014; dan Direktorat PWP<sub>3</sub>WT, 2017).

Berbagai sinyalamen di atas diteliti dengan menggunakan pendekatan sistem hukum, yakni dengan mencermati berbagai sinyalemen tersebut dalam substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum (Friedman, 1975, Soerjono Soekanto, 2007). Dalam pada itu, maka persoalan yang akan diteliti dirumuskan dalam 3 (tiga) pertanyaan penelitian berikut ini. *Pertama*, bagaimana substansi muatan Permen ATR 17 Tahun 2016 dalam mengakomodasi kebutuhan penataan pertanahan di WPPPK? *Kedua*, bagaimana struktur hukum yang diatur pada Permen ATR 17 Tahun 2016 untuk melaksanakan penataan pertanahan di WPPPK? *Ketiga*, bagaimana budaya hukum masyarakat dalam mendukung pelaksanaan Permen ATR 17 Tahun 2016 di WPPPK.

## B. Metode

Penelitian ini dilakukan di 3 (tiga) lokasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yaitu Kota Tanjungpinang dan Kota Batam (Provinsi Kepulauan Riau) dan Kabupaten Cirebon (Provinsi Jawa Barat). Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*), diskusi kelompok terfokus (FGD), dan observasi. Wawancara dilakukan dengan Kantor Pertanahan (Kantah) Kabupaten dan Kantor Wilayah (Kanwil) BPN Provinsi (kepala, staf bidang terkait), Dinas pada level Kabupaten/Kota dan Provinsi (Dinas Perumahan kabupaten, Dinas Perikanan, dan Dinas Lingkungan Hidup), dan di level desa dengan kepala desa dan masyarakat pemegang hak/penggarap tanah. Diskusi kelompok juga dilakukan di Kanwil BPN Jawa Barat di Bagian Penataan Pertanahan yang menghadirkan Kepala Bidang, Kepala Seksi, dan staf terkait. Observasi langsung berlokasi di desa atau tempat berada kasus mengenai penguasaan/pemilikan tanah di wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, dan tanah timbul. Selanjutnya, pengumpulan data sekunder dilakukan dengan studi dokumen. Data menyangkut substansi hukum dianalisis dengan analisis isi (*content analysis*), sedangkan data menyangkut struktur dan budaya hukum dianalisis secara kualitatif, dengan melihat apakah struktur dan budaya hukum memadai mendukung pelaksanaan Permen ATR No.17/2016 (Dey, 1993; Downe-Wamboldt, 1992).

## C. Substansi Hukum yang Belum Akomodatif

Permen ATR No. 17 Tahun 2016 menyatakan bahwa hak atas tanah yang dapat diberikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (orang dan/atau badan hukum) di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah sebatas 'untuk bangunan'. Tegasnya, Pasal 5 ayat (2) Permen itu menyatakan bahwa pemberian hak atas tanah pada perairan pesisir hanya dapat diberikan untuk bangunan. Kalau dikaitkan dengan UUPA, maka hak atas tanah yang dimungkinkan adalah Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP). Padahal, dalam beberapa wilayah pesisir, masyarakat lokal yang ada di suatu pesisir sudah berada di lokasi itu bahkan sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) diproklamasikan. Masyarakat itu ada dalam suatu masyarakat tradisional maupun masyarakat hukum adat. Bagi masyarakat hukum adat, tantangan untuk mempunyai hak atas tanah secara individual menjadi lebih sulit dikarenakan kebijakan pendaftaran tanah bagi masyarakat hukum adat hanya sebatas penatausahaan, belum sampai kepada pemberian alat bukti pemilikan tanah (Pasal 5 ayat (4) dan 6 Permen ATR/Ka. BPN No. 18 Tahun 2019).

Pattingi (2013) merekomendasikan agar masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil yang terbukti sudah turun-temurun mendiami wilayah tersebut harus diberikan penguatan atas kedudukannya terhadap tanah dalam bentuk Hak Milik melalui prosedur pengakuan hak dalam sistem pendaftaran tanah; sedangkan investor juga diberikan kesempatan untuk memanfaatkan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam bentuk perizinan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sebagaimana

perintah Putusan Mahkamah Konstitusi. Kiranya rekomendasi Pattingi (2013) tahun tersebut mengacu pada pemikiran bahwa penguasaan dan pemilikan tanah atas masyarakat atau masyarakat hukum adatlah yang menjustifikasi masyarakat atau anggota Masyarakat Hukum Adat layak ditetapkan sebagai pemilik (Subyek Hak Milik). Sementara itu, kepada investor cukup diberikan hubungan hukum 'izin', oleh karena asumsinya para investor belum menguasai dan mengusahakan tanah di WPPPK tersebut.

Penelitian di Kota Tanjung Pinang menunjukkan bahwa penguasaan pemilikan tanah oleh masyarakat sudah berlangsung secara individual dan turun-temurun jauh sebelum Indonesia Merdeka. Kondisi faktual menunjukkan bahwa masyarakat yang menguasai dan menggunakan tanah dilakukan melalui adanya pelantar-pelantar, yakni tiang-pancang yang menjadi tempat bertumpunya bangunan rumah dan/atau tempat usaha masyarakat. Tiang pemancang atau pelantar-pelantar itu ada yang masih terbuat dari kayu dan dari beton-cor yang sudah permanen. Dalam pengakuan masyarakat, tiang pancang dari kayu pun itu mampu bertahan sekitar 20 tahun, sedangkan tiang pancang yang permanen dari beton-cor diperkirakan mampu bertahan lebih dari 25 tahun.

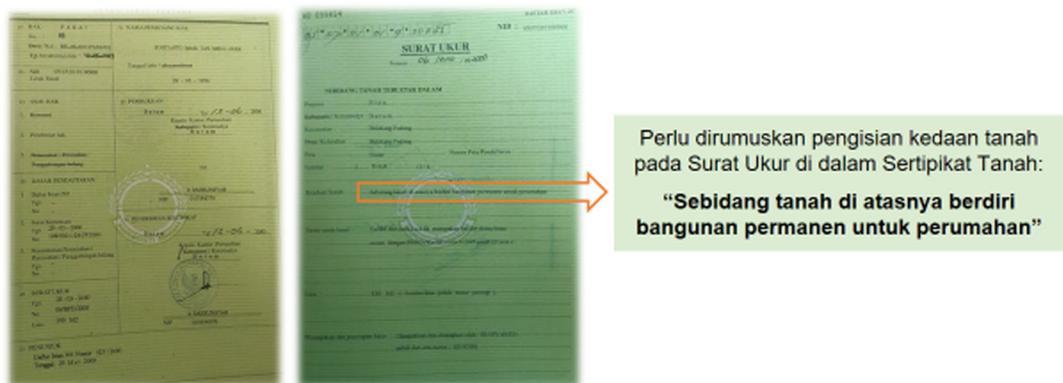


Gambar 1. Bangunan di atas Pelantar di Kampung Bugis dan Senggarang, Tanjung Pinang.  
Sumber: Data primer, 2020

Hak atas tanah yang diberikan terhadap "bidang tanah" di atas pelantar itu di Kota Tanjung Pinang dan Kota Batam, yang penggunaannya untuk perumahan, pada umumnya Hak Pakai yang berjangka waktu 10 tahun. Meskipun ada juga ditemukan Hak Pakai dengan jangka waktu 25 tahun. Untuk penggunaan bangunan di atas pelantar yang dimanfaatkan untuk usaha pada umumnya diberikan dengan Hak Guna Bangunan. Dengan demikian, praktik pelayanan pertanahan dan penataan pertanahan di Kota Tanjung Pinang melalui pemberian hak atas tanah, bukan sekedar izin, telah berlangsung lama di kota ini. Praktik yang sama juga diikuti di Kampung Tua di Kota Batam. Tepatkah memberikan hubungan hukum atas tanah untuk memenuhi kebutuhan ruang hidup masyarakat itu?

Pemberian hak atas tanah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang sudah hidup dan menggunakan tanah itu dalam jangka waktu yang panjang kiranya merupakan tindakan pemerintah yang memiliki justifikasi hukum yang memadai. Sebab, masyarakat pesisir sudah menguasai dan menggunakan ruang di atas air itu sejak lama, bahkan ada yang sudah berlangsung turun-temurun. Lalu, tepatkah menetapkan hubungan hukum yang disebut hak atas tanah, padahal masyarakat menggunakan ruang di atas air, bukan atas bidang tanah. Kalau dicermati teknis pemberian hak atas tanah itu melalui surat-ukur dalam proses pendaftaran tanahnya, maka ruang hidup yang diberikan itu juga menjadi bidang tanah. Dalam praktik pertanahannya di dalam Surat Ukur disebut sebagai 'sebidang tanah di atasnya berdiri bangunan permanen untuk perumahan'. Terjadinya bidang tanah tempat bangunan itu dimungkinkan karena adanya tiang pancang (pelantar) yang menyanggah atau menopang bangunan yang akan dibangun sebagai tempat tinggal atau usaha masyarakat. Tegasnya, tiang-pancang itulah yang membuat ruang di atas air itu menjadi berubah menjadi "sebidang tanah". Berubahnya status benda di atas tanah menjadi tanah memiliki akar kultural yang kuat dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

Dalam logika adat, benda-benda di atas tanahlah yang mengawali terbentuknya hubungan hukum dengan tanah. Kenyataan yang demikian ini menjadi kesadaran hukum bagi masyarakat tradisional Indonesia pada umumnya, sehingga Hukum Tanah Nasional kita menganut asas pemisahan horizontal.



Gambar.2 “Sebidang tanah di atas air”  
Sumber: Data primer, 2020

Berdasarkan temuan ini kiranya, semakin kuat justifikasi untuk memberikan hak atas tanah dengan jangka waktu yang lebih panjang (seperti Hak Pakai 25 tahun atau bahkan Hak Milik), sepanjang diperhatikan fungsi lingkungan yang lebih luas. *Pertama*, pemberian hak atas tanah itu sesuai dengan tata ruang. Artinya, alokasi ruang untuk bentangan lahan itu memang memungkinkan untuk permukiman. Kiranya, kalau tata ruang disusun dengan semangat menghormati eksistensi masyarakat yang sudah berlangsung lama, maka alokasi ruang untuk kehidupan masyarakat pesisir yang secara historis sudah lama berada dan beraktivitas di sekitar wilayah khusus itu seyogianyalah diakomodasi.

*Kedua*, tiang-pancang yang menjadi tumpuan bangunan yang akan dibangun harus bersifat permanen. Sekiranya akan diberikan Hak Milik, maka wajib untuk memastikan tiang-pancang itu minimal berusia 60 tahun. Riwayat penghitungan uang pemasukan kepada Negara dalam proses pemberian Hak Milik atas tanah di masa lampau juga menggunakan jangka waktu 60 tahun dalam perhitungan pemberian haknya. Dengan demikian, kelak dibutuhkan keterangan atau rekomendasi dari otoritas bangunan (seperti Dinas Pekerjaan Umum) yang menjelaskan prediksi usia tiang pancang itu. *Ketiga*, sudah ada kebijakan atau tindakan nyata Pemerintah Daerah untuk menata wilayah air bagi perumahan masyarakat itu, yang ditujukan untuk mengantisipasi berkembangnya penggunaan ruang di atas air yang melebihi ambang batas. Di Tanjung Pinang, penataan itu sudah dilakukan dengan adanya pelantar “pembatas” yang dibangun oleh Pemerintah Kota. Dengan pelantar pembatas itu maka, masyarakat tidak dimungkinkan lagi untuk mengembangkan pemanfaatan ruang atas airnya melewati pelantar pembatas tersebut. *Keempat*, tidak terdapat siklus bencana seperti tsunami, gempa, banjir laut di kawasan tertentu yang akan diberikan hak atas tanah itu. Informasi ini pun seyogianya diberikan oleh otoritas yang berwenang dalam kebencanaan. *Kelima*, terdapat kelayakan lingkungan dari otoritas lingkungan hidup. Kelayakan lingkungan ini juga dapat bermanfaat sekaligus memberikan konfirmasi pembatasan bahwa hak atas tanah yang diberikan tidak boleh berkembang atau meluas untuk melakukan penimbunan atau semacam reklamasi di atas ruang air yang diberikan hak atas tanah. Berbagai persyaratan pemberian hak atas tanah ini, idealnya sekaligus diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 60 PP No. 40 Tahun 1996, yang mengamanatkan pengaturan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai untuk sebidang tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau yang berbatasan dengan pantai. Berdasarkan penjelasan di atas, penulis berpendapat bahwa ruang hidup di atas air yang terhubung dengan tiang pancang sampai ke tanah dapat disebut sebagai bidang tanah.

#### D. Struktur Hukum dalam Keterbatasan

Pada umumnya Kantor Pertanahan di Kota Tanjung Pinang dan Kota Batam memberikan jenis hak atas tanah untuk masyarakat di atas air di wilayah pesisir dengan Hak Pakai yang berjangka waktu 10 tahun, meskipun ada juga yang 25 tahun. UUPA sesungguhnya memungkinkan diberikannya Hak Milik untuk kebutuhan pribadi dan keluarga masyarakat. Namun, kenyataan kondisi pendirian bangunan di atas air yang belum dapat disebut bersifat permanen itu yang kiranya belum memberikan keyakinan kepada otoritas pertanahan untuk memberikan Hak Pakai berjangka waktu 25 tahun dan Hak Milik pada ruang di atas air. Kepala Kantor yang progresif, seperti Kepala Kantor Tanjung Pinang sendiri berpendapat secara pribadi, bahwa kemungkinan pemberian Hak Milik terhadap masyarakat di atas air adalah sesuatu yang dapat diterima akal sehat. Namun, pandangan seperti itu belum dapat diwujudkan secara massif di seluruh wilayah Tanjung Pinang khususnya dan Kepulauan Kepulauan Riau pada umumnya, karena persepsi sebagian otoritas pertanahan yang masih belum seragam dan sikap yang masih merasa ragu. Keraguan otoritas pertanahan menjadi semakin diperkuat oleh karena aparaturnya pada otoritas pemerintahan seperti dinas perumahan dan dinas lingkungan hidup lainnya memang masih ada yang belum secara utuh bersepakat untuk memberikan hak atas tanah di atas air di sekitar pesisir ini. Alasannya adalah kekhawatiran terjadinya penimbunan (reklamasi kecil-kecilan) dan kerusakan lingkungan. Keraguan itu menjadi menguat di berbagai wilayah-wilayah pesisir lainnya di Indonesia oleh karena dukungan sarana-prasarana dalam mengimplementasikan Permen ATR/Kepala BPN No. 17 Tahun 2016 belum memadai.

Keterbatasan sarana dan prasarana untuk mengimplementasikan Permen ATR/Ka. BPN No. 17 Tahun 2016 yang lebih efektif dan bertanggung jawab adalah keterbatasan adanya Rencana Tata Ruang yang lengkap dengan skala besar, ketiadaan petunjuk teknis yang jelas, ketidaklengkapan data IP4T, dan keterbatasan Citra Satelit *time series* untuk menentukan adanya tanah timbul (Direktorat PWP3WT, 2019; Ameyaw, et.al, 2018; De Vries & Chigbu, 2017; De Vries, 2020).

Keterbatasan Rencana Tata Ruang (RTR) skala besar yang belum lengkap mengakomodasi pulau-pulau kecil. Dari 16.056 pulau-pulau kecil, yang masuk dalam RTR adalah 10.616 pulau, tidak masuk dalam RTR 2.784 pulau, dan belum dapat diidentifikasi 2.656 pulau (Direktorat PWP3WT, 2020). Data ini penting sekali, oleh karena penerbitan izin lokasi pembangunan dan produk hukum administrasi pertanahan hanya dapat dilakukan apabila dipastikan telah sesuai dengan RTR. Khusus di pulau-pulau kecil, RTR sebagai syarat pemberian hak atas tanah adalah tantangan terbesar. Kenyataannya, masih ada pulau-pulau kecil yang belum masuk dalam tata ruang dan/atau belum memiliki RTR Skala Besar, seperti 1: 5.000. RTR skala besar inilah yang paling operasional untuk mendukung implementasi Permen ATR No. 17 Tahun 2016, termasuk dalam menjalankan ketentuan 30% sebagai kawasan lindung di atas pulau-pulau kecil itu.

Ketiadaan petunjuk teknis (Juknis) Permen ATR/Ka. BPN No. 17 Tahun 2016 menjadi kendala yang berarti ketika menghadapi persoalan kewajiban penggunaan pulau-pulau kecil itu sebanyak 30% luas pulau kecil untuk kawasan lindung (Pasal 9 ayat (2)). Persoalannya, ditemukan suatu pulau yang bentuknya memanjang, sehingga ketika 30% dari pulau itu dialokasikan untuk kawasan lindung, maka keberadaan yang 70% untuk kawasan budidaya tidak layak lagi untuk digunakan, karena tidak efektif dan efisien atau menjadi melanggar ketentuan lindung lainnya, seperti ketentuan sempadan pantai. Dalam pada itulah, dibutuhkan petunjuk teknis yang dapat dipedomani para pelaksana di lapangan.

Dalam kegiatan inventarisasi data di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terdapat perubahan konsep dari perspektif kawasan menjadi IP4T. Sejak tahun 2020, semua yang awalnya menggunakan perspektif kawasan (khususnya di wilayah pesisir) berubah konsepnya menjadi IP4T. Dalam konsep IP4T ini data yang dikumpulkan banyak terkait penguasaan dan kepemilikan (subjek dan objek). Namun

tindak lanjut dari ketersediaan data yang sudah dikumpulkan tersebut belum digunakan secara optimal untuk mengimplementasikan Permen ATR/Ka. BPN No. 17 Tahun 2017.

Keterbatasan sarana prasarana lainnya yang tidak kalah penting adalah ketersediaan Citra Satelit *time series* dengan resolusi tinggi dalam mendukung penataan pertanahan di WPPPK, termasuk di tanah timbul. Untuk keperluan analisis, Citra satelit yang dibutuhkan bukan hanya citra terbaru, namun juga citra di rentang 10-20 tahun ke belakang dengan resolusi yang tinggi agar dapat mengamati secara detail (minimal skala 1-5000) perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah, namun di *locus* pesisir apalagi di pulau-pulau kecil kerap kali tidak tersedia (kesulitan tersebut dialami oleh pihak Direktorat PWP<sub>3</sub>WT, Kantor Wilayah BPN, dan Kantor Pertanahan saat akan melaksanakan analisis pertanahan di WPPPK).

#### E. Kesadaran Hukum Masyarakat “Mengisi” Kekosongan Hukum Positif

Masyarakat penggarap tanah di area pesisir (tanah timbul) lebih familiar dengan Surat Keterangan (SK) dari Desa daripada harus meminta rekomendasi dari Kementerian ATR/BPN. Masyarakat berfikir bahwa bukti informal lebih mudah didapatkan daripada bukti penguasaan formal. Hal ini terjadi di Kabupaten Cirebon, dimana masyarakat penggarap di area tanah timbul merasa cukup dengan SK dari Desa, walaupun dalam perspektif hukum positif SK tersebut tidak menjadikan para penggarap sebagai pemilik yang *legitimate*. Masyarakat setempat merasa cukup dengan memegang SK tersebut, bahkan walaupun harus mengurus kembali jika Kepala Desanya diganti dan harus mengeluarkan usaha dan biaya yang cukup besar. Hasil wawancara dengan pihak Desa dan warga setempat dapat diketahui bahwa masyarakat masih enggan untuk mengurus penguasaan tersebut dengan sertifikat HAT. Dalam pandangan pihak desa dan masyarakat, hal tersebut akan memakan waktu yang lama, biaya yang lebih besar, dan masih adanya ketidakyakinan bahwa tanah timbul yang mereka upayakan dan dikuasai apakah dapat diberi sertipikat atau tidak. Selain itu mereka juga tidak mengerti bagaimana ketentuan pensertipikatan tanah timbul yang memerlukan suatu rekomendasi dari pusat jika sudah mencapai luasan tertentu (>100m<sup>2</sup>). Dari penelitian ini ada dua hal yang patut dievaluasi terkait rekomendasi tanah timbul, a. apakah ketentuan rekomendasi dari Pusat justru akan menghambat dalam upaya memberikan kepastian hukum pada masyarakat yang menguasai tanah timbul, b. apakah ketentuan rekomendasi tersebut dapat dengan mudah dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN. Hal ini menjadi evaluasi bahwa “rekomendasi” dari Pusat untuk permohonan HAT di tanah timbul pada Permen ATR 17 Tahun 2016 seyogianya patut ditinjau kembali.

Salah satu hal yang harus dipertimbangkan dengan baik dalam menyusun pengaturan tanah timbul adalah bagaimana kebiasaan yang berlaku di masyarakat terkait pengaturan penguasaannya. Sebagai contoh di Kabupaten Cirebon, di tiga lokasi penelitian (Desa Pangarengan, Desa Mundupesisir dan Desa Tawang Sari), telah melakukan pengaturan terhadap tanah timbul. Pengaturan tanah timbul itu setidaknya terkait aspek pembentukan tanah timbul, penguasaan garapan tanah timbul dan administrasi garapan tanah timbul.

Selama ini pihak Desa sudah mengupayakan mengatur penguasaan tanah timbul. Pengaturan di sini tidak sepenuhnya bermakna bahwa tanah timbul diatur secara ‘resmi’ oleh pemerintah desa, tetapi terdapat kebiasaan yang membentuk sebuah pola interaksi dalam memperlakukan tanah timbul. Kebiasaan di masyarakat desa dan di pemerintah desa terkait tanah timbul ini menciptakan sebuah pola/bentuk pengaturan tentang dan terkait tanah timbul.



Gambar. 3. Tanah Timbul di Kabupaten Cirebon

Sumber: Data primer, 2020

Di Kabupaten Cirebon, orang/kelompok masyarakat yang bermaksud/berencana menguasai atau memegang garapan pada tanah timbul harus membuat petakan tambak dan tanggul dengan tanah yang timbul itu dan harus memberitahukan kepada pemegang garapan tambak di sekeliling/berbatasan secara langsung. Hal ini dilakukan agar terjadi saling pemahaman antara pemegang garapan tambak di sekelilingnya dengan calon pemegang garapan tambak. Siapapun dapat memegang dan menguasai garapan tanah timbul asalkan mampu bekerja keras membuat tanggul dan petak tambak secara berturut-turut sehingga menjadi tambak dengan luasan tertentu

Tanah timbul dikuasai dengan garapan oleh individu, kelompok masyarakat dan pemerintah desa. Penguasaan garapan tanah timbul bervariasi mulai dari di bawah 100 m<sup>2</sup> hingga di atas 100 m<sup>2</sup>. Pengalihan garapan tanah timbul juga terjadi dengan istilah 'ganti rugi', yang menunjukkan perpindahan penguasaan atas garapan antara para pihak melalui tanda bukti kuitansi atau tanpa kuitansi dengan mengganti biaya pembuatan tanah timbul. Sebab tanah timbul bukan semata-mata tanah yang terbentuk melalui proses sedimentasi secara alamiah, tetapi juga ada proses campur tangan tenaga manusia dengan membuat tanggul petak, menggali tanah timbul dan terkadang menebang bakau sehingga menjadi petakan tambak. Tanah timbul yang telah berubah menjadi tambak itu membutuhkan biaya sekitar Rp.50.000.000 s.d. Rp 70.000.000 untuk ukuran tambak 50 m x 145 m.

Penguasaan garapan tanah timbul ini berpotensi menimbulkan konflik. Kemunculan potensi konflik setidaknya akibat dari, *pertama*, adanya tumpang-tindih penguasaan pada calon tanah timbul karena diterbitkan surat keterangan hak tunggu tanah timbul. Peristiwa ini terjadi di Desa Pangarengan. *Kedua*, minimnya penataan administrasi tanah timbul yang digarap dan peralihannya. Dalam pengalihan garapan (melalui ganti rugi) terkadang tidak sesuai antara luasan tambak dengan yang tertulis/diucapkan antara para pihak, dan tambak dijual (diganti rugikan) kepada lebih dari satu orang. *Ketiga*, penguasaan garapan untuk kebutuhan lingkungan (bakau) dengan kebutuhan lainnya (permukiman dan tambak). Atas dasar potensi konflik itu, sebagian pemerintah desa mengambil langkah penataan administrasi tanah timbul.

Penguasaan garapan tanah timbul ditandai dengan surat keterangan yang diterbitkan oleh pemerintah desa. Terdapat dua jenis surat keterangan, yaitu: surat keterangan bukti hak tunggu garapan dan surat keterangan alih garapan. Surat keterangan pertama berisi subyek (orang), objek (tanah) beserta batas-batasnya, dan hak menunggu pada tanah timbul sebagai tanah negara. Objek tanah

timbul yang diberikan hak dalam surat ini belum ada bentuk fisiknya, dan masih berada di lokasi pasang dan surut air laut. Subjek harus menunggu puluhan tahun terhadap objek tanah timbul hingga muncul bentuk fisiknya. Setelah bentuk fisik tanah timbul (tambak), subjek memperoleh surat keterangan bukti garapan dari pemerintah desa. Pemberian Surat Keterangan Bukti Hak Tunggu Garapan di Desa Pengarengan kemudian dihentikan sejak sekitar 2014/2015 karena berpotensi menimbulkan konflik sosial. Potensi konflik itu muncul disebabkan tumpang tindih pemegang hak tunggu pada suatu lokasi yang diterbitkan lebih dari satu surat keterangan (Hanum, 2017; Dinas Perumahan Kabupaten Cirebon, 2019; BPS Kabupaten Cirebon, 2019).

Surat keterangan alih garapan diterbitkan di Desa Mundupesisir dan Tawang Sari. Perbedaannya, di Tawang Sari harus diperbarui sesuai dengan pergantian Kepala Desa (Kuwu) dan dikenakan tarif biaya, sedangkan di Mundupesisir garapan tanah timbul tetap dikuasai oleh pemegang surat keterangan. Penerbitan surat keterangan di Mundupesisir justru untuk mengatasi dan menghindari konflik sosial akibat saling klaim terhadap tanah timbul. Tanah timbul yang telah ada bentuk fisiknya diberikan surat keterangan dari Pemerintah Desa. Surat keterangan berisi subyek, objek beserta luas dan batasnya, dan ketentuan penguasaan garapan. Ketentuan yang dimaksud bahwa (1) tanah alih garapan bukan hak mutlak kepemilikan yang sah, (2) tanah alih garapan tidak dalam sengketa dengan pihak manapun dan tidak terdapat kepentingan orang lain, dan (3) tanah alih garapan tidak boleh dipindah-tangankan (apabila terjadi pindah tangan alih garapan harus mengetahui pihak Pemerintah Desa).

Kebiasaan yang terjadi dalam proses penggarapan tanah timbul di sekitar pesisir terjadi karena terdapat "ruang kosong" pengaturan atau kebijakan Negara pada upaya perolehan tanah yang "ditimbulkan" oleh masyarakat tersebut. Meskipun, kenyataannya biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat tidak kecil, hal itu tetap dilakukan mengingat kehadiran Negara, dalam hal ini aparat Pemda belum tampak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam penguasaan dan pengusahaan tanah wilayah pesisir tersebut. Pemberian alas hak yang dapat ditindaklanjuti dengan penguasaan dan pemilikan tanah yang sesuai dengan ketentuan Hukum Tanah Nasional kiranya menjadi kebutuhan masyarakat di lokasi penelitian ini, termasuk sesuai dengan ketentuan dan semangat Permen ATR/Ka. BPN No. 17 Tahun 2016. Dalam pada itu pula, maka sosialisasi Permen ATR/ Ka BPN No. 17 Tahun 2016 ini penting untuk ditingkatkan sehingga dapat menambah kesadaran tentang koridor yang harus dipatuhi ketika masyarakat ingin mendapatkan alas hak dan bukti hak bagi tanah yang diusahakannya.

## F. Kesimpulan

Terdapat 3 (tiga) penyebab ketidakefektifan Permen ATR/Ka BPN. *Pertama*, substansi hukum yang belum akomodatif terhadap kebutuhan masyarakat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, khususnya terkait jenis hak atas tanah dan cara terjadinya hak atas tanah yang sudah dikuasai oleh masyarakat turun-temurun. Masyarakat mengharapkan adanya pengakuan yang lebih kuat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah yang sudah dikuasai dan diusahainya dalam jangka waktu lama itu. *Kedua*, aparat pemerintahan di lingkungan Kantor Pertanahan memiliki keraguan untuk menerapkan Permen ATR/ Ka. BPN No. 17 Tahun 2016. Keraguan itu muncul karena sebagian aparat pemerintahan lainnya, yang terkait dalam penanganan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil itu ada yang tidak sepatutnya untuk diberikan hubungan hukum yang disebut hak atas tanah. Keraguan itu juga menguat dikarenakan sarana dan prasarana untuk mengimplementasikan Permen ATR/Ka. BPN No. 17 Tahun 2016 belum memadai untuk mendukung keberhasilan implementasi peraturan tersebut. *Ketiga*, adanya "ruang-kosong" hukum positif dalam penguasaan dan pengusahaan tanah timbul di wilayah pesisir. Kekosongan ini memunculkan kreasi pemerintahan desa dan masyarakat desa untuk membangun kebiasaan dan pranata guna melegitimasi penggarapan tanah masyarakat desa itu.

Penelitian ini menyarankan: (a) untuk jangka panjang, penataan pertanahan di WPPPK sebaiknya diatur pada tingkat Peraturan Pemerintah sebagai langkah pengembangan dari Pasal 60 PP 40 Tahun 1996 dan untuk kebutuhan jangka pendek sebaiknya menyempurnakan Permen ATR 17/2016; (b) dapat diberikan Hak Pakai secara maksimal atau bahkan Hak Milik kepada masyarakat (adat, tradisional dan lokal), dengan pertimbangan yang ketat, seperti kesesuaian dengan tata ruang, adanya penguasaan turun-temurun, adanya titik pancang yang permanen, serta tidak adanya riwayat atau siklus bencana alam di wilayah tersebut; (c) jenis hak atas tanah di WPPPK tetap tunduk pada UUPA, namun penting menambahkan pengaturan persyaratan pemberian HAT yang lebih rinci secara teknis sebagai wilayah terbatas.

### **Acknowledgement**

Penelitian ini diselenggarakan Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan, didanai oleh DIPA Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Pusat Pengembangan dan Standarisasi Kebijakan Agraria, Tata Ruang dan Pertanahan, Tahun Anggaran 2020.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ameyaw, P. D., Dachaga, W., Chigbu, U. E., Vries, W. T., & Asante, L. A. (2018). Responsible land management: The basis for evaluating customary land management in Dormaa Ahenkro, in Ghana. World Bank Conference on Land and Poverty, The World Bank - March 19-23, 2018, (p. 18). Washington DC.
- BPS Kabupaten Cirebon. (2019). *Kabupaten Cirebon dalam Angka 2019*. Cirebon: BPS Kabupaten Cirebon.
- De Vries, W. (2020). *Application of 8R framework of responsible management to evaluate relocation of capital cities, Power Point Presentation, 27 February 2020, 1-29*. Jakarta.
- De Vries, W., & Chigbu, U. (2017). Responsible land management – Concept and application in a territorial rural context. *fub 2*.
- Dey, I. (1993). *Qualitative data analysis: A user-friendly guide for social scientists*. USA and Canada: Routledge.
- Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan Kabupaten Cirebon. (2019). *Laporan akhir inventarisasi dan pemetaan tanah timbul Kabupaten Cirebon*. Cirebon: PT Itergo Buana Utama.
- Direktorat PWP3WT. (2017). *Penyusunan Potensi Penataan Pulau-Pulau Kecil. Kegiatan: Pulau Manis dan Pulau Sambu Kecamatan Belakang Padang, Kota Batam*. Jakarta: Direktorat PWP3WT Kementerian ATR/BPN.
- Direktorat PWP3WT. (2019). *Inventarisasi Data Pulau-Pulau Kecil di Kabupaten Manggarai Barat Desa Pasir Putih Tahun 2019*. Jakarta: Direktorat PWP3WT Kemen ATR/BPN.
- Downe-Wamboldt, R. (1992). *Content analysis: Method, Applications, and Issues*. Health Care for Women International.
- Enemark, S., Williamson, I., & Wallace, J. (2005). Building modern land administration systems in developed economies. *Spatial Science, 50* (2), 51-68.
- Fauzi, A. (2009). Menakar Nilai Ekonomis Kawasan Pesisir. *Buletin Tata Ruang Edisi 5*.
- Hanum, E. (2017). Dinamika konflik tanah timbul di Pulau Sarinah Kabupaten Sidoarjo. *Jurnal Politik Indonesia, Vol. 2*(1), 135-142.
- Harsono, B. (2003). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya* (Edisi 9., Vol. 1 Hukum Tanah Nasional). Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kemen ATR/BPN). (2016). *Peraturan Menteri ATR No 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. Jakarta: Kemen ATR/BPN.

- Kementerian ATR/Kepala BPN. (2019). *Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat*. Jakarta.
- Mahkamah Konstitusi Indonesia. (2012). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012*. Jakarta.
- Pattingi, F. (2013). Prinsip keadilan sosial dalam sistem tenurial di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia. *Jurnal Bhumi*, 38, 12.
- Puslitbang BPN. (2014). *Penelitian pola penguasaan dan pemilikan tanah di pulau-pulau kecil*. Bogor: Puslitbang BPN.
- Satria, A. (2009). *Pesisir dan Laut Untuk Rakyat* (Kedua ed.). Bogor: IPB Press.
- Soekanto, S. (2007). *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.
- Wulandari, M. (2020). "Dinamika pengaturan penguasaan tanah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil", *Catatan Evaluatif Kepala Seksi Pemantauan dan Evaluasi Pulau-pulau Kecil Direktorat PWP3WT, Juni 2020*.

### **Aturan Perundang-undangan**

- Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2012 tentang Penetapan Wilayah Sungai
- Keputusan Presiden Nomer 6 Tahun 2017 tentang Penetapan Pulau-Pulau Kecil Terluar.
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan.
- Undang Undang Nomor No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut.
- Memorandum of Understanding* Indonesia dengan Australia di Jakarta tanggal 7 November 1974.
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan.
- Peraturan Pemerintah No 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Laut.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

### **Putusan Pengadilan**

- Mahkamah Konstitusi Indonesia. (2012). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012*.