PRINSIP KEADILAN SOSIAL DALAM SISTEM TENURIAL DI WILAYAH PESISIR DAN PULAU-PULAU KECIL DI INDONESIA

*Farida Patittingi**

Abstrack: Social justice as a principe of Pancasila should become a basis of political law on a regulating the national agrarian resources, especially at coastal areas and small islands. This is to realize the welfare of all the Indonesian citizens. The internalization principle of social justice in regulating land tenure tand ownership at the above mentioned places can show the balannced and propotioronal distribution of land tenure and ownership for stakeholders; ivestors, society and the government.
Keywords: Citizen, investor, and goverment.

Intisari: Keadilan sosial (*social justice*) sebagai prinsip yang bersumber dari Pancasila, seyogyanya menjadi dasar pijakan dari politik hukum pengaturan sumberdaya agraria nasional, khususnya di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yaitu mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Internalisasi prinsip keadilan sosial (*social justice*) dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dapat mewujudkan distribusi penguasaan dan pemilikan sumberdaya tanah secara seimbang dan proporsional kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), baik masyarakat, investor dan pemerintah sendiri.
Kata kunci: Masyarakat, investor, dan pemerintah.

A. Pengantar

Pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam realitasnya saat ini masih cenderung didasarkan pada paradigma *positivistic legalistic,* sehingga berakibat pada pemarginalan hak-hak masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil yang sudah turun-temurun mendiami wilayah tersebut, sehingga berujung pada ketidakadilan dalam penguasaan dan pemilikan tanah. Padahal, hak milik atas tanah oleh seseorang adalah hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945, bahwa: "setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik pribadi tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun".

Realitas demikian ditemukan dari penelitian dalam rangka penyelesaian studi S2 saya di Universitas Gadjah Mada, dengan fokus penelitian terkait dengan penguasaan dan pemilikan tanah pulau-pulau kecil. Kajian mendalam terhadap permasalahan ini saya lanjutkan dalam penelitian S3 Ilmu Hukum di Universitas Hasanuddin. Penelitian ini melahirkan temuan bahwa ternyata Negara belum memberikan keberpihakan yang proporsional atas penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, khususnya kepada masyarakat yang sudah turun-temurun mendiami wilayah tersebut. Mereka dengan mudah terusir dari tanahnya hanya karena tidak mampu menunjukkan alat bukti tertulis sebagaimana yang selalu dituntut dalam pembuktian haknya. Padahal, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang lebih dikenal dengan UUPA) yang merupakan landasan

* Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, e-mail: patittingi@yahoo.co.id.

hukum kebijakan agraria nasional, mendasarkan diri pada Hukum Adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia, mengakui cara-cara pemilikan tanah berdasarkan kenyataan penguasaan fisik secara turun-temurun.

Idealnya, Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, seharusnya mampu menjadikan sumberdaya alam yang luas dan melimpah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, termasuk tanah sebagai penyangga utamanya sebagai sumber utama kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Penegasan Indonesia sebagai negara kepulauan dinyatakan dalam Konstitusi Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 25A, yaitu: "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Kepulauan yang berdiri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang." Penegasan tersebut bukan tanpa alasan, sebab fakta fisik membuktikan bahwa Indonesia terbentuk dari konfigurasi pulau-pulau yang berjumlah sekitar 17.504 dengan garis pantai sepanjang 81.000 km dan luas laut sekitar 5,8 juta km[1]. Konfigurasi pulau yang demikian banyak tersebut, ternyata sebagian besar merupakan pulau-pulau kecil yang jumlahnya diperkirakan lebih dari 10.000 buah.[2]

Namun realitasnya, kemiskinan justru lebih utama menjerat lapisan masyarakat yang hidup di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Keadilan sosial (*social justice*) sebagai tujuan berbangsa dan bernegara belum dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil. Mereka selalu menjadi entitas yang termarginalkan ketika harus berhadapan dengan kekuatan besar kaum kapitalis dan keperkasaan hukum yang diciptakan oleh Negara yang lebih berbasis pada paradigma *positivistik-legalistik*, sehingga dengan mudah menghancurkan basis hukum yang berlaku di antara masyarakat secara turun-temurun yang disebut Hukum Adat yang dianggap tidak dapat memberikan kepastian hukum dalam arti yang formal (pembuktian secara tertulis).

Dalam dimensi waktu, tidak dapat dipungkiri bahwa betapapun Hukum Adat sebagai hukum asli masyarakat Indonesia telah kuat berakar dibenak sanubari dan denyut kehidupan bangsa Indonesia, namun perkembangan hukum modern pada abad ke-19 di negara-negara Eropa ikut mempengaruhi sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Secara empiris dan politis, Indonesia sebagai negara jajahan tidak mampu melepaskan diri dari proses transpalantasi hukum Belanda. Di samping itu, politik hukum pemerintah kolonial Belanda yang menerapkan asas konkordansi dan asas ketunggalan hukum (*een heidsbeginsel*) mengharuskan keberlakuan hukum Belanda di semua negara-negara jajahannya, termasuk Indonesia.

Pemikiran dan paradigma hukum modern (Eropa) tersebut kemudian melahirkan aliran positivistik-legalistik (*legal-positivism*), yang memiliki ciri khas yang bertumpu pada formalitas yang berlandaskan pada objek yang *real* dan berangkat dari dedukasi dengan kekuatan logika. Sampai saat ini aliran ini telah mendapatkan tempat yang signifikan pada kajian teori hukum. Hukum dipandang sebagai suatu institusi yang otonom dan murni, dan bebas dari berbagai anasir-anasir non-hukum, seperti politik, ekonomi, sosial dan bahkan moralitas. Paradigma *positivistic-legalistik* inilah kemudian mempengaruhi bangunan hukum di Indonesia yang dibentuk secara formal dan menjadikan setiap yang dianggap hukum itu hanyalah yang tertulis dan dapat dibuktikan secara fisik. Dasar pemikiran

---

[1] Dahuri, Rokhmin, et.al., 2001. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan secara Terpadu*. Penerbit Pradnya Paramita. Jakarta, hlm.1.

[2] Farida Patittingi. 2012. *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia. Studi atas Penguasaan dan Pemilikan Tanah*. Penerbit Rangkang Education. Yogyakarta, hlm. 1-2.

inilah yang kemudian menjadikan hukum di Indonesia kehilangan akar kulturalnya. Hukum yang lahir menjadi kaku dan kering, sehingga cenderung mengabaikan resonansi keadilan dan denyut harmonisasi yang berintikan kedamaian dalam masyarakat. Hukum yang lahir lebih mengedepankan kebebasan dan kepentingan individu daripada kepentingan sosial dan negara sebagai prasyarat terwujudnya keadilan substantif, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Elemen masyarakat yang paling sering merasakan kekakuan dan kekeringan hukum tersebut adalah masyarakat hukum adat dan/atau masyarakat lokal, termasuk yang hidup di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, khususnya dalam mempertahankan "sejengkal" hak atas tanah dan perairan di sekitarnya yang telah dikuasai dan dimanfaatkannya secara turun-temurun. Kenyataan ini menjadi ironi, sebab Konstitusi Negara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjamin eksistensi dengan segala hak yang melekat pada masyarakat hukum adat sebagai bagian dari kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagaimana secara tegas dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, bahwa: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang".

Peletakan keberpihakan Negara terhadap entitas masyarakat hukum adat, termasuk yang ada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, seharusnya mampu mendorong lahirnya peraturan perundang-undangan dan kebijakan hukum yang lebih berpihak pada kepentingan elemen masyarakat tersebut. Namun ternyata dalam hukum positif Indonesia, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil langsung dikategorikan sebagai tanah negara[3], walaupun masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil telah menguasai tanah tersebut secara turun-temurun sebagai alas hak kepemilikan tanah.

Kondisi demikian tentunya akan mempengaruhi keterjangkauan akses terhadap sumber-sumber ekonomi lainnya yang dapat membantu meningkatkan taraf hidup dan penghidupannya, sehingga kemiskinan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil masih saja terjadi. Data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Tahun 2013 menunjukkan bahwa pada akhir tahun 2012, jumlah penduduk miskin di wilayah pesisir mencapai 7,87 juta orang atau 27,24 % dari total penduduk miskin di Indonesia yang berjumlah 28,59 juta jiwa.

Oleh karena itu, kita perlu kembali merenungkan makna keadilan sosial (*social justice*) bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai tujuan yang hendak dicapai oleh Negara ketika mengikrarkan kemerdekaannya.

B. Makna Keadilan Sosial (*Social Justice*)

Keadilan sosial (*social justice*) adalah prinsip yang bersumber dari Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia. Prinsip tersebut kemudian menjadi dasar pijakan dari kehendak Negara untuk mewujudkan tekad dan cita-cita luhur bangsa Indonesia yang tertuang dalam Alinea Ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yaitu "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial".

Dengan mendasarkan pada *teori causalita*, keberadaan Pancasila bagi bangsa Indonesia

[3] Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

menurut Notonagoro[4] dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. *Causa maretialis* Pancasila adalah adat kebiasaan, kebudayaan dan agama bangsa Indonesia. *Causa formalisnya* adalah formulasi Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. *Causa finalis* adalah dasar negara dan *causa efficien* adalah dasar falsafah negara. Berdasarkan teori *causalitas* tersebut, dalam analisis ilmiah tentang hakikat dan hubungan antara Tuhan YME dengan manusia, Notonagoro berkesimpulan bahwa Tuhan YME adalah merupakan *causa prima* dan *motor immobilis*. Sementara itu, hakikat manusia sebagai makhluk Tuhan YME tersusun *monopluralis*, sarwa tunggal (jiwa-tubuh, individu-sosial, laki-perempuan, dan sebagainya) yang dalam keseluruhan dan keutuhannya beraktivitas dalam rangka pemenuhan kebutuhan kemanusiaannya yang mengarah pada kesempurnaan (absolute, mutlak).

Tuhan YME telah menganugerahi nilai-nilai kebenaran dan keadilan kepada bangsa Indonesia. Nilai-nilai Ketuhanan itu telah menjadi sumber inspirasi dan motivasi bagi munculnya nilai-nilai lain. Secara filosofis, setiap nilai harus bersumber atau dijiwai oleh nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Keharusan demikian, membawa konsekuensi bahwa seluruh nilai-nilai yang ada dalam kehidupan bangsa Indonesia merupakan satu kesatuan utuh sebagaimana disebut dalam sistem nilai. Sistem nilai itulah kemudian dikenal dengan sebutan Pancasila.

Pancasila sebagai sistem nilai akan berfungsi sebagai pandangan hidup (*way of life, weltanschauung*), apabila semua komponen bangsa telah meyakini kebenaran nilai-nilai Pancasila. Atas dasar keyakinannya itu, maka nilai-nilai Pancasila akan dipandang sebagai nilai filsafati. Untuk itu, maka segenap komponen bangsa perlu berupaya memahami secara menyeluruh atas nilai-nilai kebenaran yang terkait dengan dirinya sebagai manusia, kebenaran tentang alam serta kebenaran tentang Tuhan YME, sekaligus hubungan dan posisi di antara ketiganya[5].

Ketika kita kembali melakukan perenungan mendalam terhadap tujuan yang hendak dicapai oleh Negara dan Bangsa Indonesia ketika mengikrarkan kemerdekaannya, sesungguhnya mengkristal pada satu tujuan utama yaitu hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, seyogyanya keadilan sosial menjadi tolok ukur untuk seluruh proses pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia agar dapat mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia tersebut.

Namun pertanyaannya adalah apakah keadilan sosial sudah menjadi tolok ukur dalam setiap gerak dan dinamika berbangsa dan bernegara di Indonesia selama ini? Sudah sejauh mana Negara dan Bangsa Indonesia berjalan untuk mewujudkan keadilan sosial yang hendak ditujunya? Bagaimanakah Negara dan bangsa Indonesia memaknai prinsip keadilan sosial dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut?

Segenap pertanyaan di atas seakan menggelitik rasa keadilan (*justice feeling*) kita, ketika menyaksikan ketimpangan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah yang lebih memihak kepada kepentingan pemilik modal besar ketimbang memberikan penguatan terhadap kedudukan hak masyarakat hukum adat atas tanah. Mengapa mereka selalu termarginalkan, khususnya dalam mempertahankan hak atas tanah dan perairan di sekitarnya yang hanya "*sejengkal*" dibandingkan penguasaan dan pemilikan tanah kaum kapitalis yang seakan tak berbatas.

Adalah sebuah realitas bahwa telah terjadi ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan

[4] Dalam Sudjito. 2012. *Hukum Dalam Pelangi Kehidupan*. Penerbit Gadjah Mada University Press. Yogyakarta, hlm. 30-31.

[5] *Ibid*.

tanah di Indonesia. Tanah-tanah yang luas dan strategis ternyata dikuasai dan dimiliki oleh hanya sebagian kecil bangsa Indonesia yang memiliki kedudukan yang kuat dari aspek ekonomi, politik dan hukum. Sementara tanah yang sempit dan tidak produktif itulah yang diperebutkan oleh sebagian besar Bangsa Indonesia[6]. Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang strategis menjadi "primadona" bagi pemilik modal (kaum kapitalis) yang dapat diakses dengan mudah oleh mereka. Ketimpangan demikian seharusnya tidak terjadi, jika prinsip keadilan sosial (*social justice*) menjelma dalam setiap dinamika kehidupan sosial tersebut.

Menurut John Rowls[7], subjek utama prinsip keadilan sosial adalah struktur dasar masyarakat, tatanan institusi-institusi sosial utama dalam satu skema kerjasama. Prinsip-prinsip tersebut mengatur pemberian hak dan kewajiban dalam institusi-institusi ini serta menentukan pembagian kenikmatan serta beban kehidupan sosial. Untuk itu, Pancasila sebagai dasar Negara yang merupakan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, hendaknya dijadikan tolok ukur bagi hukum dalam membagi sumber-sumber kehidupan bangsa Indonesia berupa tanah tersebut, agar dapat dinikmati oleh komponen bangsa ini secara seimbang dalam basis keadilan sosial. Sebab, politik hukum pertanahan nasional adalah tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat.

C. Dasar Hukum Pengaturan Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai bagian dari sumberdaya alam yang dianugerahkan oleh Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara yang perlu dijaga kelestariannya dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik bagi generasi sekarang maupun bagi generasi yang akan datang. Sebagai bagian dari sumber daya alam, wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki potensi yang sangat besar dan strategis bagi pengembangan sosial, budaya, ekonomi, lingkungan (ekologi) dan penyangga kedaulatan bangsa.

Kekayaan nasional tersebut telah ditasbihkan dalam Konstitusi Negara UUD 1945 untuk dipergunakan demi pencapaian sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 (3) UUD 1945 menegaskan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Konsepsi hak menguasai negara dalam hubungan dengan sumberdaya alam (tanah) sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 tersebut ditegaskan kembali dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang lebih dikenal dengan UUPA).

UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya, Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat, jika Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Atas dasar tersebut maka Pasal 2 ayat (1) UUPA menentukan bahwa "Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekayaan seluruh rakyat". Dalam konteks ini, maka hubungan antara Negara dengan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hubungan *menguasai*, bukan hubungan *memiliki*.[8]

[6] Joyo Winoto. "Kuliah Umum Kepala Badan Pertanahan Nasional RI". Universitas Hasanuddin. Makassar. 19 September 2011.

[7] John Rowls. 2006. *A Theori of Justice*. Teori Keadilan. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta, hlm 65.

[8] Farida Patittingi. 2012. *Ibid.*, hlm. 89.

Konsepsi hubungan Negara dengan sumberdaya alam tersebut berangkat dari asumsi bahwa Negara sebagai subjek dalam arti personifikasi dari seluruh rakyat Indonesia, bukan sebagai perorangan atau badan kenegaraan. Dalam konsepsi ini, Negara tidak lepas dari rakyatnya, maka hak Negara adalah *hak kommunes* atau *hak imperium*, yaitu hak menguasai tanah atau penggunaannya.[9]

Dengan demikian, maka hubungan Negara dengan tanah dalam konsep Hak Menguasai Negara tersebut adalah hubungan yang memberikan wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, untuk pada tingkatan tertinggi:

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

Isi wewenang negara tersebut semata-mata bersifat publik, yaitu wewenang untuk mengatur dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi. Istilah "bersifat publik" diambil dari istilah Boedi Harsono[10] bahwa dengan rincian kewenangan, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut, oleh UUPA diberikan suatu interpretasi otentik mengenai Hak Menguasai Negara yang dimaksud oleh UUD 1945, sebagai hubungan yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian, tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai tafsiran *dikuasai* dalam pasal UUD tersebut.

Sementara istilah "bersifat pribadi" menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya. Hal ini dipertegas dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA yang menyatakan, bahwa: "Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya". Kata-kata "untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya" menunjukkan sifat pribadi dari hak-hak atas tanah dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional.

Wewenang negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang termasuk masyarakat hukum adat dengan tanah terkait erat dengan hubungan hukum antara negara dengan tanah. Hal ini disebabkan karena hubungan hukum antara negara dengan tanah sangat mempengaruhi dan menentukan isi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya, serta pengakuan dan perlindungan hak-hak yang timbul dari hubungan-hubungan hukum tersebut.[11]

Landasan konstitusional dalam penguasaan dan pemilikan tanah tersebut di atas hendak memberikan rambu-rambu dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah, termasuk

---

[9] Imam Soetiknjo. 1994. *Politik Agraria Nasional*. Penerbit Gadjah Mada University Press. Yogyakarta, hlm. 20.

[10] Boedi Harsono. 2005. Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Penerbit Djambatan. Jakarta, hlm. 234.

[11] Muhammad Bakri. 2007. Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria). Penerbit Citra Media. Yogyakarta, hlm.7.

penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Namun karena wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil memiliki karakteristik khas yang berbeda dengan wilayah daratan utama (*mainland*), seperti rentan terhadap perubahan lingkungan, dan merupakan wilayah penyangga kedaulatan bangsa, maka pengaturan penguasaan dan pemilikan tanahnya pun seharusnya mempertimbangkan karakteristik khas tersebut. Selain itu, harus memperhatikan aspek sempadan pantai sebagai daerah perlindungan dan pengaturan akses publik. Sempadan pantai[12] adalah daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 (seratus) meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat. Penetapan batas sempadan pantai dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan menyesuaikan karakteristik topografi, biofisik, hidro-eseanografi pesisir, kebutuhan ekonomi dan budaya serta ketentuan lain.

Kecenderungan pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara khusus dapat dilihat pada pengembangan regulasi yang terkait dengan itu. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, Pasal 60 menentukan, bahwa: "Pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas sebidang Tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau yang berbatasan dengan pantai diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah". Penjelasan Pasal 60 menegaskan bahwa dengan adanya ketentuan ini maka permintaan-permintaan hak atas tanah yang baru yang seluruhnya merupakan pulau dan berbatasan dengan pantai tidak akan dilayani sampai terbitnya Peraturan Pemerintah tersebut. Namun demikian, jika merujuk pada ketentuan Pasal 62[13] PP Nomor 40 Tahun 1996, terhadap tanah pulau-pulau kecil dapat saja diberikan hak atas tanah tertentu, namun dengan persyaratan yang ketat. Selama peraturan pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 60 belum diterbitkan, maka peraturan perundang-undangan mengenai HGU, HGB dan HP tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan pemerintah.

Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional memberikan arahan pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut dengan Surat Edaran Nomor 500-1197, tanggal 3 Juni 1997, yang kemudian dipertegas kembali dengan Surat Edaran Nomor 500-1698, tanggal 14 Juli 1997, yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Pertimbangan dikeluarkannya Surat Edaran itu karena banyaknya permohonan yang diajukan untuk mendapatkan hak atas tanah yang seluruhnya merupakan pulau atau yang berbatasan dengan pantai, sementara ketentuan Pasal 60 dan penjelasannya secara tegas menyatakan bahwa terhadap permohonan hak atas tanah yang seluruhnya merupakan pulau untuk tidak dilayani sampai dikeluarkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur hal tersebut. Surat Edaran itulah yang menjadi acuan bagi Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi maupun Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam menyikapi permohonan hak atas tanah di pulau-pulau kecil, karena belum ada peraturan pemerintah yang diterbitkan berkaitan dengan pengaturan pertanahan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Saat ini,

[12] Pasal 1 angka 21 Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

[13] Selama peraturan pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 60 belum diterbitkan, maka peraturan perundang-undangan mengenai HGU, HGB dan HP tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan pemerintah.

pengaturannya baru sebatas kebijakan penataan pertanahan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, tetapi belum dijabarkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Artinya, pengaturan pertanahan di pulau-pulau kecil secara umum masih tunduk pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan pemberian hak atas tanah.

Secara kelembagaan, indikasi pengaturan pertanahan secara khusus di pulau-pulau kecil, juga dapat dilihat dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional. Dalam struktur tersebut terdapat satu direktorat yang menangani secara khusus mengenai pulau-pulau kecil, yaitu Direktorat Wilayah Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, Perbatasan dan Wilayah Tertentu yang berada di bawah Deputi Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan. Keberadaan Direktorat Wilayah Pesisir, Pulau-Pulau Kecil, Perbatasan dan Wilayah Tertentu dilatari oleh pertimbangan bahwa memang pada umumnya tanah itu dikelola secara umum, tetapi ada kawasan tertentu yang memang harus dikelola secara khusus, seperti wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, kawasan tertentu, karena memiliki karakteristik tertentu. Selain regulasi di bidang pertanahan tersebut di atas, telah terbit Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagai acuan dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara spesifik.

Segenap acuan hukum tersebut di atas, hendaknya dijadikan rujukan dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, karena dalam pandangan saya, tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tidak boleh dipandang sama dengan tanah di daratan biasa (*mainland*), karena kekhasan yang dimiliki oleh wilayah tersebut. Untuk itu, perlu segera direalisasikan pengaturan hukum terhadap pemilikan dan penguasaan tanah sebagai satu kesatuan ekosistem dengan perairan di sekitarnya, dalam bentuk peraturan perundang-undangan secara tersendiri dengan memperhatikan aspek ekonomi, politik, sosial-budaya, lingkungan dan pertahanan keamanan dalam suatu keterpaduan.

D. Harmonisasi Dalam Penguasaan dan Pemilikan Tanah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Sebuah ironi telah terjadi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yaitu kemiskinan masyarakat pesisir di tengah melimpahnya sumberdaya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, serta kerusakan lingkungan pesisir di tengah masyarakat yang memiliki kearifan lokal (*local wisdom*) yang tinggi. Padahal Indonesia adalah negeri bahari yang membentangkan kekayaan alam yang luas dan melimpah ruah. Perkiraan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan RI (Tahun 2012), potensi nilai perikanan Indonesia mencapai US$31,93 miliar per tahun. Ini belum termasuk potensi ekonomi wilayah pesisir lestari dan bioteknologi laut yang masing-masing bernilai US$56 miliar dan US$40 miliar. Namun demikian, ternyata segenap potensi tersebut belum mampu menjadi sumber kesejahteraan dan dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia. Ibarat raksasa yang tidur (*the sleeping giant*), ia masih saja mendengkur dalam kekenyangan, karena belum dapat dibangunkan dari tidur panjangnya.

Ironi wilayah pesisir tersebut seakan mengiris naluri kebaharian kita, mengapa kemiskinan dan kerusakan lingkungan masih saja terjadi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil? Dari segenap sumber penyebabnya, tentunya aspek hukum tidak dapat dinafikan. Tumpang tindih aturan dan penafsiran yang beragam dari semua *stakeholders*, telah menyebabkan kegaduhan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang berdampak secara langsung kepada masyarakat dan

sumberdaya itu sendiri. Hukum positif yang mengatur wilayah tersebut masih cenderung dimanfaatkan untuk memuluskan kepentingan kelompok tertentu dalam penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya. Dalam kondisi demikian, peran Pemerintah dan Pemerintah Daerah sangat dibutuhkan untuk menjadi wasit yang adil guna memfungsikan hukum agar dapat memberikan kepastian dan perlindungan kepada semua pihak, baik individu, masyarakat, swasta dan pemerintah itu sendiri.

Menurut Roescoe Pound[14], hukum yang ada harus mampu berfungsi sebagai *a tool of social engineering* dan instrumen pembaharuan masyarakat (*agent of change*). Kehadiran hukum harusnya mampu menuntun pemerintah dan masyarakatnya menuju apa yang dicita-citakan. Hukum yang baik adalah hukum yang dapat diterima oleh masyarakat tanpa upaya penegakan (paksaan) melainkan suatu kebutuhan. Berkaitan dengan fungsi hukum tersebut, pembentuk undang-undang melalui penafsiran makna Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945, telah meletakkan landasan yuridis dan keadilan antar generasi[15]. Untuk mewujudkan keadilan antar generasi tersebut, maka pemerintah harus menempatkan diri dalam posisi yang netral. Menurut W. Friedman[16] harmonisasi aturan dan pelaksanaannya tidak akan pernah terwujud jika pemerintah selaku *regulator* tidak menempatkan diri sebagai *provider* dan posisi netral. Selain itu, perlu penerapan prinsip keadilan sosial (*social justice*) dalam arti mendahulukan kepentingan yang berdampak pada kesejahteraan untuk sebagian besar lapisan masyarakat, dibandingkan dengan kepentingan eksploitasi semata yang justru hanya berdampak pada kepentingan individu dan kelompok tertentu saja.

Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil selama ini memang lebih menekankan pada aspek ekonomi, sehingga terjadi kecenderungan eksploitasi besar-besaran yang berdampak pada aspek lingkungan dan tatanan kehidupan sosial masyarakatnya. Suatu instrumen hukum dalam pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana diatur Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang dinilai oleh pembuat undang-undang mampu menjadi dasar yang kuat dalam pemanfaatannya, yaitu instrumen hak dalam bentuk HP-3 (Hak Pengusahaan Perairan Pesisir).

Namun HP-3 tersebut telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 yang diucapkan pada hari Kamis, 9 Juni 2010 dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi (MK) terbuka untuk umum. Putusan MK tersebut telah menyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap 14 pasal yang terkait dengan HP-3. Segenap ketentuan yang berkenaan dengan HP-3 dalam pasal-pasal tersebut dinilai oleh MK bertentangan dengan UUD 1945. Masalah utama yang menjadi pertimbangan MK adalah konstitusionalitas pasal-pasalnya yang dianggap bertentangan dengan 12 (dua belas) norma konstitusional dalam UUD 1945. MK berpendapat bahwa pemanfaatan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dengan instrument HP-3 tidak dapat memberikan jaminan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ada 4 (empat) tolok ukur yang digunakan oleh MK dalam mengukur manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tersebut, yaitu (a) kemanfaatan sumberdaya alam bagi rakyat; (b) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat; (c) tingkat

---

[14] Roscoe Pound. 1972. An Introduction to the Philosophy of Law. Yale University Press.

[15] Abrar Saleng. 2007. Kaidah Keseimbangan Dalam Pengaturan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Unhas. Makassar. 24 Juli 2007.

[16] Friedman W. 1971. *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*. Steven and Sons. London.

partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumberdaya alam; (d) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam. Keempat tolok ukur itulah yang digunakan oleh MK untuk menilai HP-3 bertentangan dengan Konstitusi.

Dalam pertimbangan hukumnya antara lain menegaskan bahwa, MK menilai walaupun ada jaminan dalam Pasal 61 UU Pesisir terhadap pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang telah dimanfaatkan secara turun-temurun, namun hak-hak masyarakat hukum adat tersebut potensial diserahkan kepada swasta dengan pemberian ganti rugi dalam bentuk HP-3. Selain itu pemberian HP-3 merupakan bentuk legalisasi pengkaplingan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil untuk dijadikan *private ownership* dan *close ownership* kepada perorangan, badan hukum atau masyarakat tertentu. Lebih ironis lagi bahwa penempatan HP-3 sebagai Hak Kebendaan dinilai oleh MK akan mengakibatkan adanya pengalihan kepemilikan dan penguasaan oleh negara dalam bentuk *single ownership* dan *close ownership* kepada perorangan, kelompok masyarakat dan badan hukum sehingga akan menutup akses bagi setiap orang atas wilayah yang diberikan HP-3.

Pemberian HP-3 melanggar prinsip demokrasi ekonomi yang berdasar pada kebersamaan dan prinsip keadilan. Prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat. HP-3 dinilai hanya akan menguntungkan pemilik modal besar. Karena itu, untuk menghindari adanya pengalihan tanggung jawab penguasaan negara atas pengelolaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil kepada pihak swasta, maka negara dapat memberikan hak pengelolaan tersebut melalui mekanisme perizinan.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sesungguhnya memberikan penegasan terhadap dua hal. *Pertama*, bahwa pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil harus dilakukan melalui mekanisme perizinan dari pemerintah dan pemerintah daerah. Namun bagi masyarakat adat atau masyarakat lokal yang telah turun-temurun bermukim di wilayah tersebut harus diberikan penguatan kedudukan dalam bentuk hak. *Kedua*, pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil harus demi kepentingan rakyat secara keseluruhan, bukan pada kepentingan orang perorang atau kelompok tertentu saja atau pemilik modal semata, dengan mengabaikan hak konstitusional rakyat untuk memperoleh kesejahteraan atas pemantaan sumberdaya wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Dengan demikian, maka perlu adanya keseimbangan dan harmonisasi antara hukum positif dan hukum yang hidup dalam masyarakat sebagai pedoman dalam melakukan tindakan hukum. Untuk itu, mengacu pada sistem hukum yang dianut di Indonesia, kehadiran hukum positif tetap dibutuhkan guna memberikan kepastian hukum, namun jelmaannya harus dalam resapan hukum alam yang menyatu di dalam hukum positif tersebut, sehingga dapat mewujudkan keadilan. John Rowls dalam bukunya *A Theory of Justice*[17] menjelaskan hubungan antara hukum alam dan hukum positif. Bagi Rowls, daya mengikat hukum positif (*lex humana*) didasarkan pada hukum alam (*lex naturaa*) yang didasarkan pada nilai-nilai keadilan (*fairness values*). Nilai-nilai keadilan tersebut menuntut adanya kebersamaan yang menjadi dambaan semua manusia. Inilah yang dimaksudkan sebagai keadilan sosial (*social justice*) yang harus menjelma dalam lapisan masyarakat secara luas.

[17] John Rowls. 2006. *Teori Keadilan*. Terjemahan dari Judul Asli *A Theory of Justice*. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

E. Konsepsi Pengaturan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil

Prinsip keadilan sosial (*social justice*) yang bersumber pada Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, menjadi sebuah keniscayaan dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil demi pencapaian tujuan negara yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Keadilan sosial sebagai tolok ukur dalam setiap denyut, gerak dan irama berbangsa dan bernegara, harus mampu memberikan keterjangkauan atau akses yang seimbang dan proporsional bagi semua elemen bangsa terhadap sumberdaya (tanah) di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, khususnya masyarakat yang sudah bermukim di wilayah tersebut sejak lama (turun-temurun).

Prinsip tersebut menjadi penting untuk diimplementasikan, sebab akses terhadap sumberdaya tanah menjadi berbeda bagi semua *stakeholders* diakibatkan oleh kedudukan dan kemampuan mereka yang berbeda-beda pula. Akses terhadap sumberdaya bagi mereka yang secara ekonomi, politik dan sosial memiliki kedudukan yang kuat, tentunya akan lebih mudah dibandingkan dengan mereka yang memiliki kedudukan yang lemah (*low access*). Padahal dalam koridor prinsip keadilan sosial (*social justice*), seharusnya akses terhadap sumberdaya tidak menjadi hambatan bagi mereka yang memiliki kedudukan yang lemah, karena dalam prinsip keadilan sosial (*social justice*) yang dituju adalah kemakmuran seluruh rakyat, bukan kemakmuran orang per orang.

Akses terhadap tanah adalah hak dasar manusia. Secara akademik, hak dasar rakyat dibagi menjadi dua[18]. Pertama, yang disebut sebagai *given rights*, yaitu hak-hak yang bisa lahir dari keharusan konstitusi, undang-undang, peraturan, norma, budaya atau lainnya. Kedua, yang disebut sebagai *exercised rights*, yaitu hak-hak yang perwujudannya harus diperjuangkan. Dalam realitasnya, ternyata yang "*given rights*" itu pun masih harus diperjuangkan, apalagi yang memang harus diperjuangkan (*exercised rights*). Dalam koridor prinsip keadilan sosial (*social justice*), Pemerintah sebagai wakil negara justru harus menuntun masyarakat yang lemah (*low access*) untuk menerima haknya dan mendorong mereka memperjuangkan hak-haknya yang lain. Bukan sebaliknya, semakin membuat mereka terpinggirkan dalam keterpurukan kemiskinannya.

Sebuah realitas yang terjadi di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil saat ini adalah terancamnya masyarakat adat dan masyarakat lokal terhadap kedudukannya atas tanah. Desakan pembangunan dan kebijakan pemerintah yang bersandar pada peraturan perundang-undangan yang cenderung mengabaikan hukum yang hidup dalam masyarakat tersebut, secara langsung dapat menggeser kedudukan masyarakat adat dan masyarakat lokal terhadap sumberdaya, khususnya pada bagian wilayah pesisir dan pulau-pulau yang strategis bagi pengembangan ekonomi.

Padahal seharusnya pendekatan perencanaan dan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, berbasis masyarakat dan ekologis (*community and ecological based development*). Dalam hal ini, maka pembangunan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil juga seharusnya tetap memperhatikan prinsip keseimbangan antara kebutuhan pembangunan yang mengarah pada eksploitasi sumberdaya dengan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat, khususnya masyarakat lokal yang telah mendiami pulau kecil yang bersangkutan secara turun-temurun.

Selain itu, problematika hukum pertanahan

[18] Joyo Winoto. 2007. Reforma Agraria dan Keadilan Sosial. Orasi Ilmiah Kepala Badan Pertanahan Nasional. Bogor. 1 September 2007, hlm. 8-9.

telah menimbulkan persepsi yang berbeda antara pemerintah dengan masyarakat adat atau masyarakat lokal terhadap landasan hukum penguasaan tanah wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Masyarakat adat atau masyarakat lokal di satu sisi memiliki pemahaman sendiri tentang hukum yang tumbuh dan berkembang secara alamiah dalam masyarakat tersebut yang disebut hukum adat. Sementara di sisi lain, pemerintah sangat mengedepankan formalisme hukum, sehingga cenderung mengabaikan hukum adat yang pada umumnya tidak tertulis.

Dapat digambarkan bahwa, dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 24 ayat (2) memberikan suatu terobosan dalam menguatkan kedudukan masyarakat adat dan masyarakat lokal yang sudah turun-temurun mendiami wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dengan memberikan dasar bagi pembuktian hak atas tanah yang dikuasainya. Pasal 24 ayat (2) menegaskan bahwa "Dalam hal tidak ada atau tidak ada lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian (hak atas tanah), maka pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik terhadap bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat, penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan dilakukan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, dalam arti tidak ada keberatan dari masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan dan pihak lainnya, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya".

Ketentuan hukum tersebut adalah perwujudan pengakuan tentang realita yang dialami oleh sebagian besar masyarakat, terutama yang berada di pedesaan serta wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Pengakuan tersebut menurut Maria S.W. Sumardjono,[19] adalah wajar sebagai konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib memberikan kepastian hukum dengan tetap mempertahankan asas, bahwa ketiadaan alat bukti hak tertulis tidak menjadi penghalang bagi seseorang yang mempunyai alas hak yang sah untuk membuktikan hak atas tanahnya, melalui tata cara pengakuan hak berdasarkan penguasaan secara *de facto* selama jangka waktu tertentu dan diperkuat dengan kesaksian masyarakat, serta lembaga yang berwenang setempat.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut merupakan dasar hukum yang memberikan arti penting bagi penguasaan tanah, sehingga dengan hanya bukti penguasaan fisik selama 20 tahun berturut-turut atau lebih yang didukung oleh itikad baik pemegangnya, sudah dapat dijadikan bukti kepemilikan hak atas tanah. Kebijaksanaan ini setidaknya telah mengakomodasi harapan sebagian besar masyarakat untuk memperoleh penghargaan dan kepastian hukum atas tanah, sehingga "akses tanah untuk rakyat" dapat diwujudkan.

Ketentuan hukum di atas, seharusnya menjadi dasar bagi pemerintah untuk menuntun masyarakat yang memiliki kedudukan lemah di mata hukum guna menerima (*given rights*) dan memperjuangkan haknya (*exescised rights*) secara adil bagi mereka yang memang dapat membuktikan dirinya sebagai pihak yang berhak atas tanah. Bukan sebaliknya, justru menjauhkan mereka dari alas berpijaknya dalam mempertahankan hidup dan kehidupannya, hanya ketidakmampuan masyarakat tersebut membuktikan kedudukannya atas tanah secara formal.

Untuk itu, dengan perpegang pada prinsip keadilan sosial (*social justice*), maka pengaturan

[19]Sumardjono, Maria, S.W. 1995. "Akses Tanah untuk Rakyat", dalam SKH *Kompas*, 25 September. Jakarta.

penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil akan didasarkan pada berbagai realitas, baik dari aspek peraturan perundang-undangan yang terkait, eksistensi penguasaan tanah serta potensi yang yang ada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil itu sendiri, serta pertimbangan karakteristik khas dari wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dengan menggunakan landasan teoretis terkait dengan penguasaan dan pemilikan tanah.

Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan penguasaan tanah pulau-pulau kecil yang ada saat ini, baru sebatas mengindikasikan perlunya wilayah ini diatur secara tersendiri. Sementara penguasaan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam kenyataannya banyak dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan, khususnya untuk permukiman dan kegiatan usaha pariwisata serta pengembangan media sosial dan ekonomi lainnya. Akibat ketidakjelasan peraturan perundang-undangan yang mengatur penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut kemudian melahirkan kebijakan yang berbeda-beda pula yang justru cenderung merugikan kepentingan masyarakat adat dan masyarakat lokal itu sendiri yang seharusnya dilindungi.

Selain itu, melihat potensi dan karakteristik wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang sangat strategis untuk dikembangkan, khususnya potensi ekonomi dan ekologisnya yang dapat menjadi sumber kemakmuran, maka wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil akan menjadi primadona ke depan sebagai wilayah pemanfaatan untuk berbagai kepentingan. Oleh karena itu, perlu ada dukungan dari aspek hukum berupa pemberian kepastian dan perlindungan hukum untuk menjaga keselarasan dan harmoni antara kepentingan bersama dengan kepentingan pribadi dalam pemanfaataannya.

Serangkaian aspek hukum dan aspek fisik terkait dengan penguasaan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut, akan disandingkan dengan analisis teori yang relevan yang memungkinkan dapat tidaknya tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dikuasai dengan hak tertentu yang bersifat individual tetapi tetap berfungsi sosial. Dalam arti ada keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama dalam penguasaan dan pemilikan sumberdaya.

Jika menganalisis teori-teori terkait dengan pemilikan, baik itu teori hak milik bersama maupun teori hak milik pribadi yang didasarkan pada teori hukum kodrat yang berkembang di Barat, ternyata memiliki kemiripan dengan paham yang berkembang di Timur, termasuk Indonesia. Teori hak milik bersama dan teori hak milik pribadi sebagaimana dianut oleh beberapa filsuf Barat seperti Cicero, Grotius, Thomas Aquinas, dan Pufendurf sesungguhnya menekankan pada pentingnya keselarasan dan harmoni antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Bagi Grotius yang mengembangkan teorinya berdasarkan paham kaum Stoa seperti Cicero, walaupun menekankan pada hak milik bersama, tetapi tetap mengakui pentingnya milik pribadi. Grotius mengakui bahwa sesuatu bisa menjadi milik pribadi dalam pengertian bahwa seseorang bisa mempunyai hak untuk memiliki dan menggunakannya secara pribadi. Di sini terlihat perbedaan besar antara Thomas Aquinas dengan Grotius. Kalau pada Thomas ada milik pribadi tetapi dapat digunakan juga untuk kepentingan bersama, pada Grotius justru ada milik bersama tetapi dapat digunakan untuk kepentingan pribadi.[20]

Teori hukum Barat yang didasarkan pada hukum kodrat tersebut yang menekankan pada perlunya keselarasan atau harmoni antara milik

[20] Dalam Farida Patittingi. *Op.cit*., hlm. 324.

bersama dengan milik pribadi, menganut prinsip yang sama dengan Hukum Agraria Nasional Indonesia yang bersumber pada nilai-nilai Pancasila, yaitu konsepsi *komunalistik religius* sebagai konsepsi Hukum Adat sebagai dasar hukum agraria nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 UUPA.[21]

Konsepsi *komunalistik religius* memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan[22]. Dasar pemahaman ini adalah bahwa pada mulanya semua tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat adalah milik bersama dari masyarakat hukum adat tersebut yang disebut hak ulayat. Kemudian dari pemilikan bersama tersebut dapat lahir hak-hak yang bersifat pribadi dalam arti hak milik pribadi melalui cara perolehan yang diatur dalam hukum adat itu sendiri yang pada umumnya dilakukan dengan cara pembukaan tanah kemudian menguasainya terus-menerus (*effective occupation*). Oleh karena hak milik pribadi tersebut berasal dari hak bersama, maka semua tanah di Indonesia harus mempunyai fungsi sosial sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUPA.

Berdasarkan analisis tersebut di atas, maka tawaran pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang bertumpu pada aspek filosofis, sosiologis dan normatif adalah sebagai berikut:

(1) Pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah pulau-pulau kecil harus berlandaskan pada falsafah Negara Pancasila sebagai landasan filosofis, bahwa tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia dan kekayaan bangsa Indonesia serta berfungsi sebagai sarana pemersatu yang harus dipelihara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

(2) Berdasarkan pada landasan filosofis tersebut, maka pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah pulau-pulau kecil berpegang pada konsepsi *komunalistik religius*, yaitu memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Pengaturan penguasaan tanah wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut merupakan satu kesatuan yang terdiri atas 3 (tiga) dimensi penguasaan, yaitu penguasaan pribadi, penguasaan horisontal (hubungan terhadap sesama manusia dan lingkungannya) dan penguasaan vertikal (hubungan kepada pencipta-Nya). Konsepsi pengaturan demikian akan memberikan proporsionalitas dalam penguasan dan pemilikannya, sehingga penguasaan dan pemilikan secara pribadi oleh individu atau kelompok senantiasa memperhatikan kepentingan pihak lain dan keberlanjutan sumberdaya yang harus dijaga sebagai titipan dari Sang Pencipta untuk seluruh Bangsa Indonesia.

(3) Pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil harus memperhatikan aspek keberagaman karakteritik wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dari sisi biofisik, geografi, penduduk yang mendiami, budaya dan daya dukung lingkungannya. Oleh karena itu, pemberian hak atas tanah harus dilakukan secara hati-hati dengan mengutamakan masyarakat yang telah mendiami wilayah tersebut secara turun-temurun.

---

[21] Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adapt, 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.

[22] Boedi Harsono. 2005. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Edisi Revisi. Penerbit Djambatan. Jakarta, hlm. 181.

Dengan demikian, maka sudah menjadi keniscayaan untuk menginternalisasikan prinsip keadilan sosial (*social justice*) dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut yang menjelma dalam sistem pengaturan yang memberikan ruang bagi pemberdayaan hak-hak masyarakat atas tanah (*empowering principle*), prinsip perlindungan dan keberlanjutan sumberdaya (*sustainability principle*), dan prinsip perlindungan terhadap kepentingan nasional yang lebih besar (*unity principle*) dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

F. Kesimpulan

Penerapan prinsip keadilan sosial (*social justice*) dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dapat mewujudkan distribusi penguasaan dan pemilikan sumberdaya tanah secara seimbang dan proporsional kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), baik masyarakat, investor dan pemerintah sendiri, sehingga tidak terjadi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang menumpuk pada segelintir masyarakat saja. 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. Sementara investor yang berkepentingan, akan tetap diberikan ruang untuk memanfaatkan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dalam bentuk perizinan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah, bukan dalam bentuk hak sebagaimana perintah Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai implementasi dari amanah Konstitusi Negara UUD NRI Tahun 1945.

Untuk itu, sebagai perekat kedaulatan bangsa, maka pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil membutuhkan pengaturan yang spesifik yang memberikan kewenangan secara berjenjang kepada Pemerintah Daerah, dengan mengakomodasi nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat guna memperkuat kebhinnekaan menuju ketunggalikaan, yang berlandaskan pada prinsip keadilan sosial (*social justice*) bagi terwujudkan cita-cita Negara dan Bangsa Indonesia untuk memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Amin YRA.

Daftar Pustaka

Abrar Saleng. 2007. Kaidah Keseimbangan Dalam Pengaturan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Makassar.

Boedi Harsono. 2005. Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya. Penerbit Djambatan. Jakarta.

____. 2007. Hukum Agraria Indonesia. Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah. Penerbit Djambatan. Jakarta.

Farida Patittingi. 2012. *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia. Studi atas Penguasaan dan Pemilikan Tanah*. Penerbit Rangkang Education. Yogyakarta.

Imam Soetiknjo. 1994. *Politik Agraria Nasional*. Penerbit Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

John Rowls. 2006. *A Theori of Justice*. Teori Keadilan. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Joyo Winoto. 2007. "Reforma Agraria dan Keadilan Sosial". Orasi Ilmiah Kepala Badan Pertanahan Nasional. Bogor.

Maria S.W. Sumardjono. 1995. "Akses Tanah untuk Rakyat". dalam SKH *Kompas*, 25 September. Jakarta.

Muhammad Bakri. 2007. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*. Penerbit Citra Media. Yogyakarta.

Rokhmin Dahuri, et.al., 2001. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan secara Terpadu*. Penerbit Pradnya Paramita. Jakarta.

Roscoe Pound. 1972. *An Introduction to the Philosophy of Law. Yale University Press.*

Sudirman Saad. 2003. *Politik Hukum Perikanan Indonesia*. Penerbit Lembaga Sentra Pemberdayaan Masyarakat. Cetakan Pertama. Jakarta.

Sudjito. 2012. *Hukum Dalam Pelangi Kehidupan*. Penerbit Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

W. Friedman. 1971. *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*. Steven and Sons. London.