

# **Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di Indonesia**

**Muhammad Ilham Arisaputra**  
**Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar**

**Abstract:** *The beach is the junction between the highest tide and the mainland, while the coastal area is the transition between terrestrial and marine ecosystems that is affected by changes in land and sea. The utilization of coastal areas and small islands in Indonesia is regulated in Act Number 27 of 2007 on the Management of Coastal Areas and Small Islands that is last amended into Act Number 1 of 2014, and is also based on Basic Act on Agrarian. Utilization of coastal waters is given in the form of rights to enterprise the coastal waters, namely the rights on certain parts of the coastal waters to enterprise marine resources and fisheries, as other business related to the utilization of coastal resources and the small islands covering sea level and water column over surface of the sea floor at a certain breadth limit. The coastal land in the coastal areas can essentially be owned by or be the right of a person or legal entity. Owning and authorizing the coastal land and utilizing the coastal areas should certainly pay attention to and be compatible with the spatial planning of regencies or cities.*

**Keywords:** *Ownership, Authorization, Utilization, Coastal Land, Coastal Area.*

**Abstrak:** Pantai adalah daerah pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratan, sedangkan Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Pengaturan mengenai pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia diatur dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang terakhir telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 serta tidak terlepas pula dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), yakni hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Tanah pantai pada wilayah pesisir pada hakikatnya dapat dimiliki atau dihaki oleh orang atau badan hukum. Kepemilikan dan penguasaan tanah pantai dan pemanfaatan wilayah pesisir ini tentunya harus memperhatikan dan disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

**Kata kunci:** *Pemilikan, Penguasaan, Pemanfaatan, Tanah Pantai, Wilayah Pesisir.*

## Pendahuluan

Masalah pertanahan merupakan masalah yang tidak ada habisnya sepanjang zaman. Oleh karena itu, pada tanggal 24 September 1960, pemerintah kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Ketentuan Konversi yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). Sumber UUPA ini lahir dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Pada era reformasi seperti sekarang ini masalah pertanahan merupakan masalah yang sangat penting perannya guna menunjang pembangunan sehingga masalah pertanahan mudah menarik perhatian sebagian orang yang menjadikan masalah pertanahan sebagai sarana atau alat untuk mencapai maksud-maksud tertentu. Oleh karena itu, masalah pertanahan dikategorikan sebagai masalah yang rawan.

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari 17.508 pulau dengan garis pantai sepanjang 81.000 km<sup>2</sup> dan luas laut sekitar 3,1 juta km<sup>2</sup> (0,3 juta km<sup>2</sup> perairan territorial dan 2,8 juta km<sup>2</sup> perairan nusantara). Berdasarkan UNCLOS 1982 (*United Nations Convention On The Law Of The Sea* 1982), Indonesia diberi hak berdaulat (*sovereign right*) memanfaatkan Zona Ekonomi Eksklusif seluas 2,7 juta km<sup>2</sup> yang menyangkut eksplorasi, eksploitasi dan pengelolaan sumber daya hayati dan non hayati, penelitian dan yurisdiksi mendirikan instalasi atau pulau buatan. Selain dari itu Indonesia merupakan negara kepulauan dimana terdiri dari beberapa pulau

yang memiliki suku, adat istiadat dan kebiasaan yang berbeda-beda dalam penguasaan tanah.

Dalam suatu wilayah pesisir terdapat satu atau lebih lingkungan dan sumber daya pesisir. Lingkungan pesisir dapat bersifat alam ataupun buatan. Lingkungan yang bersifat alami yang terdapat di wilayah pesisir antara lain terumbu karang, hutan *mangroves*, padang lamun, pantai berpasir, formasi *pes-caprea*, formasi *baringtonia*, laguna dan delta. Sedangkan lingkungan yang bersifat buatan yang terdapat di wilayah pesisir antara lain tambak, sawah pasang surut, kawasan pariwisata, kawasan industri, kawasan agro-industri dan kawasan pemukiman. Perencanaan dan pengelolaan wilayah pesisir secara sektoral biasanya berkaitan dengan hanya satu macam pemanfaatan sumber daya atau ruang pesisir oleh satu instansi pemerintah untuk memenuhi tujuan tertentu, seperti perikanan tangkap, tambak, pariwisata, pelabuhan, pemukiman atau industri minyak dan gas. Pengelolaan semacam ini dapat menimbulkan konflik kepentingan antar sektor yang berkepentingan yang melakukan aktivitas pembangunan pada wilayah pesisir.

Pasal 2 ayat (2) UUPA dikemukakan bahwa hak menguasai negara adalah memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Hak menguasai negara bukanlah berarti negara yang memiliki tanah, tetapi memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Selain itu, negara juga memiliki kewenangan untuk

menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air, dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Kemudian, dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA 1960 juga dijelaskan bahwa dalam rangka penerapan paham sosialisme di Indonesia, pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Wewenang tersebut dengan kata lain adalah wewenang untuk melakukan penataan ruang. Dalam melakukan penataan ruang tersebut, maka wajib memperhatikan asas-asas pengelolaan lingkungan hidup dan asas-asas penataan ruang serta asas-asas lain yang bersangkutan paut dengan hal tersebut yang terdapat dalam aturan perundang-undangan lainnya. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) dimana tiap-tiap daerah memiliki kewenangan penuh atas daerahnya sendiri, maka tiap-tiap kepala daerah mempunyai hak untuk kemudian melakukan penataan ruang.

Penataan ruang bukan hanya mengatur struktur ruang yang ada di wilayah daratan saja, tetapi menyangkut seluruh wilayah kabupaten/kota, termasuk wilayah pesisir yang dimilikinya. Wilayah pesisir memiliki arti strategis karena merupakan wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut. Kekayaan sumber daya pesisir

dikuasai oleh negara untuk dikelola sedemikian rupa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, memberikan manfaat bagi generasi sekarang tanpa mengorbankan kebutuhan generasi yang akan datang.

Secara umum, banyak masyarakat yang sudah bermukim di wilayah pesisir dan bahkan sudah ada pula yang memiliki hak atas tanah di wilayah pesisir. Hal ini kemudian berdampak pada perubahan ekosistem pesisir karena masyarakat yang bermukim di wilayah tersebut melakukan eksploitasi terhadap sumber daya pesisir. Namun, selain berdampak negatif, ada pula yang berdampak positif, yakni makin terpeliharanya ekosistem pesisir karena mereka yang bermukim di wilayah tersebut berpandangan bahwa itulah potensi hidup mereka.

Pemilikan dan penguasaan tanah di wilayah pesisir dibolehkan saja menurut aturan perundang-undangan yang berlaku. Lahirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang pada perkembangannya kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil lebih memberikan jaminan kepastian hukum bagi orang-orang yang hidup di wilayah pesisir (selanjutnya disebut Undang-Undang Pesisir). Tidak berbeda dengan pemilikan dan penguasaan tanah di wilayah daratan (di luar wilayah pesisir), pola penguasaan dan pemilikan tanah di wilayah pesisir juga sering mengalami persengketaan.

### **Tinjauan Umum Tentang Penguasaan Tanah**

Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang di-

maksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Menurut Urip Santoso<sup>1</sup> bahwa pengertian “penguasaan” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang merupakan haknya, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis, yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik.

Selanjutnya menurut Boedi Harsono<sup>2</sup> mengemukakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok ukur

pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. sebagai lembaga hukum.

Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- c. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
- d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, 2006, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, hal. 73.

<sup>2</sup> Lihat pendapat Boedi Harsono dalam Urip Santoso, *Ibid*, hal. 74.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 75

- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Adapun hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum Tanah Nasional, adalah (1) Hak bangsa Indonesia atas tanah; (2) Hak menguasai dari negara atas tanah; (3) Hak ulayat masyarakat hukum adat; dan (4) Hak perseorangan atas tanah, meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun. Menurut Soedikno Mertokusumo<sup>4</sup>, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Wewenang umum; wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA 1960 dan peraturan-peraturan hukum lainnya yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA 1960).
2. Wewenang khusus; wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah hak guna bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai ba-

ngunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah hak guna usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan atau perkebunan.

### **Wilayah Pesisir dan Tanah Pantai**

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bahwa:

- (1) Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil antar-sektor, antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, antara ekosistem darat dan laut, serta antara ilmu pengetahuan dan manajemen untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- (2) Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut.

Kemudian menurut Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep.10/Men/2003 tentang Pedoman Perencanaan Pengelolaan Pesisir Terpadu dijelaskan bahwa:

Wilayah pesisir didefinisikan sebagai wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang saling berinteraksi, dimana ke arah laut 12 mil dari garis pantai dan sepertiga dari wilayah laut untuk Kabupaten/Kota dan ke arah darat hingga batas administrasi Kabupaten/Kota.

Seyogyanya tidak seorangpun di Indonesia yang belum pernah mendengar

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 87.

perkataan wilayah pesisir. Di manapun orang berada, baik di kota maupun di pelosok-pelosok desa tentu pernah melihat wilayah pesisir. Akan tetapi banyak dari masyarakat kita mengetahui bahwa wilayah pesisir hanya dari jauh dan gambaran tentang wilayah pesisir yang diperoleh amat tergantung pada pengetahuan masing-masing orang. Sampai sekarang belum ada definisi wilayah pesisir yang baku. Namun demikian, terdapat kesepakatan umum di dunia bahwa wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan. Apabila ditinjau dari garis pantai, maka suatu wilayah pesisir memiliki dua macam batas yaitu batas yang sejajar garis pantai (horizontal) dan batas yang tegak lurus terhadap garis pantai (vertikal).

Akan tetapi, penetapan batas-batas suatu wilayah pesisir yang tegak lurus terhadap garis pantai, sejauh ini belum ada kesepakatan. Dengan perkataan lain, batas wilayah berbeda dari suatu negara ke negara yang lain. Hal ini dapat dimengerti karena setiap negara memiliki karakteristik lingkungan, sumber daya dan sistem pemerintahan tersendiri.

Menurut Soegiarto<sup>5</sup> bahwa:

Definisi wilayah pesisir yang digunakan di Indonesia adalah daerah pertemuan anatara darat dan laut, ke arah darat wilayah pesisir meliputi bagian daratan, baik kering maupun terendam air, yang masih dipengaruhi sifat-sifat laut seperti pasang surut, angin laut, dan perembesan air asin, sedangkan ke arah wilayah pesisir mencakup bagian laut yang masih dipengaruhi oleh proses-proses alami yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar

maupun yang disebabkan oleh kegiatan manusia di darat seperti pengundulan hutan dan pencemaran.

Dalam Rancangan Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dijelaskan bahwa definisi wilayah pesisir seperti di atas memberikan suatu pengertian bahwa ekosistem pesisir merupakan ekosistem yang dinamis dan mempunyai kekayaan habitat yang beragam di darat maupun di laut serta saling berinteraksi antara habitat tersebut. Selain mempunyai potensi yang besar, wilayah pesisir juga merupakan ekosistem yang paling mudah terkena dampak kegiatan manusia. Selanjutnya menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Pesisir bahwa “Ekosistem adalah kesatuan komunitas tumbuh-tumbuhan, hewan, organisme dan non organisme lain serta proses yang menghubungkannya dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas”.

Menurut Beatley<sup>6</sup>, “wilayah pesisir didefinisikan sebagai wilayah peralihan antara laut dan daratan, ke arah darat mencakup daerah yang masih terkena pengaruh percikan air laut pasang surut dan ke arah laut meliputi daerah paparan benua”. Sedangkan Dahuri, Rais, Ginting dan Sitepu<sup>7</sup> menyatakan bahwa:

Konsep wilayah pesisir dan lautan dari sudut pandang ilmu perencanaan pembangunan wilayah tentunya berbeda dengan ilmu kelautan yang berorientasi kepada aspek fisik saja. Definisi yang dikembangkan dari aspek fisik bukan definisi fungsional, melainkan definisi yang bersifat kaku dan lebih berorientasi fisik. Definisi yang dikembangkan juga bervariasi tergantung negaranya. Sebagai contoh negara Costa Rica

<sup>5</sup> Rokhmin Dahuri, 2004, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Laut Secara Terpadu*, Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita, hal. 8.

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 9

<sup>7</sup> Sungeng Budiharsono, 2005, *Teknik Analisis Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, hal. 22.

mendefinisikan batas wilayah pesisir adalah jarak secara sembarang ke arah darat dari pasang surut dan batas ke arah laut adalah rata-rata pasang terendah atau rata-rata pasang tertinggi.

Seringkali penggunaan istilah pantai dan pesisir tidak didefinisikan dengan jelas dan pasti. Diraputra<sup>8</sup> memberikan pengertian pantai sebagai daerah pertemuan antara air pasang tertinggi dengan daratan. Oleh karena itu, tanah pantai adalah tanah yang berada antara garis air surut terendah dan garis air pasang tertinggi, termasuk di dalamnya bagian-bagian daratan mulai dari garis air pasang tertinggi sampai jarak tertentu ke arah daratan, yang disebut sebagai sempadan pantai.<sup>9</sup> Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (5) Keputusan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 71 Tahun 2002 Tentang Pedoman Pemanfaatan Dan Pendayagunaan Tanah Pantai dan Pulau Kecil Propinsi Sulawesi Selatan dijelaskan bahwa “Tanah Pantai adalah ruang yang terletak di atas dan di bawah permukaan daratan termasuk permukaan perairan darat dan sisi darat dari garis laut terendah”.

### Jenis-Jenis Wilayah Pesisir

Ruang lingkup pengaturan Wilayah Pesisir dalam Undang-Undang Pesisir, yakni ruang lautan yang masih dipengaruhi oleh kegiatan di daratan dan ruang daratan yang masih terasah pengaruh lautnya, serta Pulau-Pulau Kecil dan perairan sekitarnya yang merupakan satu kesatuan dan mempunyai potensi cukup besar yang

pemanfaatannya berbasis sumber daya, lingkungan, dan masyarakat. Dalam implementasinya, ke arah laut ditetapkan sejauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sedangkan ke arah daratan ditetapkan sesuai dengan batas kecamatan untuk kewenangan provinsi.

Kewenangan kabupaten/kota ke arah laut ditetapkan sejauh sepertiga dari wilayah laut kewenangan provinsi sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan ke arah daratan ditetapkan sesuai dengan batas kecamatan.

Menurut Hanafi<sup>10</sup> bahwa wilayah didefinisikan sebagai suatu unit geografi yang dibatasi oleh kriteria tertentu yang bagian-bagiannya bergantung secara internal. Wilayah dapat dibagi menjadi 4 jenis, yaitu:

1. Wilayah Homogen; wilayah homogen adalah wilayah yang dipandang dari satu aspek/kriteria mempunyai sifat-sifat atau ciri-ciri yang relatif sama. Sifat-sifat dan ciri-ciri kehomogenan itu misalnya dalam hal ekonomi (seperti daerah dengan struktur produksi dan konsumsi yang homogen, daerah dengan tingkat pendapatan rendah/miskin, dan lain-lain).
2. Wilayah Nodal; wilayah nodal adalah wilayah yang secara fungsional mempunyai ketergantungan antara pusat (inti) dan daerah belakangnya. Tingkat ketergantungan ini dapat dilihat dari arus penduduk, faktor produksi, barang

<sup>8</sup> Suparma A. Diraputra, 2001, *Sistem Hukum dan Kelembagaan Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu*, Prosiding Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, Bogor: PKSPL IPB. Dikutip dalam Nanin Triawanati Sugito dan Dede Sugandi, Tanpa Tahun, *Urgensi Penentuan dan Penegakan Hukum Kawasan Sempadan Pantai*, Makalah, hal. 4.

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 5

<sup>10</sup> *Ibid*, hal. 18

dan jasa ataupun komunikasi dan transportasi.

3. Wilayah Perencanaan; wilayah perencanaan adalah wilayah yang memperlihatkan koherensi atau kesatuan keputusan-keputusan ekonomi. Wilayah perencanaan dapat dilihat sebagai wilayah yang cukup besar untuk memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan penting dalam penyebaran penduduk dan kesempatan kerja.
4. Wilayah Administratif; wilayah administratif adalah wilayah yang batas-batasnya ditentukan berdasarkan kepentingan administrasi pemerintahan atau politik, seperti provinsi, kabupaten, kecamatan, kelurahan/desa dan RW/RT.

Selanjutnya Sugeng Budiharsono<sup>11</sup> menyatakan bahwa wilayah pesisir dan lautan dari konsep wilayah bisa termasuk dalam empat jenis wilayah di atas. Sebagai wilayah homogen, wilayah pesisir merupakan wilayah yang memproduksi ikan, namun bisa juga dikatakan sebagai wilayah dengan tingkat pendapatan penduduknya yang tergolong di bawah garis kemiskinan. Sebagai wilayah nodal, wilayah pesisir seringkali sebagai wilayah belakang, sedangkan daerah perkotaan sebagai intinya. Bahkan seringkali wilayah pesisir dianggap sebagai halaman belakang yang merupakan tempat pembuangan segala macam limbah. Sebagai wilayah administrasi, wilayah pesisir dapat berupa wilayah administrasi yang relatif kecil yaitu kecamatan atau desa, namun juga dapat berupa kabupaten/kota pada kabupaten/kota yang berupa pulau kecil. Sedangkan sebagai wilayah perencanaan, batas wilayah pesisir lebih ditentukan dengan kriteria ekologis. Karena menggunakan batasan kriteria eko-

logis tersebut, maka batas wilayah pesisir sering melewati batas-batas satuan wilayah administrasi.

### **Pengaturan Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir**

Pengaturan mengenai pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia diatur dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Undang-Undang Pesisir) serta tidak terlepas pula dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau yang dikenal dengan nama UUPA. Lahirnya Undang-Undang Pesisir patut diberikan apresiasi positif karena hal ini menandakan adanya niat baik dari semua pihak, terutama legislatif dan eksekutif untuk memperhatikan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil sebagai potensi unggulan yang selama ini termarginalkan. Undang-Undang Pesisir diharapkan menjadi payung hukum bagi semua *stakeholder* yang memanfaatkan kawasan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil agar terhindar dari konflik pemanfaatan yang berkepanjangan.

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

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 21.



Pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3), yakni hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. HP3 yang dimaksud meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut.

HP3 diberikan dalam luasan dan waktu tertentu dan pemberian HP3 yang dimaksud wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, masyarakat adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing. HP3 dapat diberikan kepada orang perseorangan warga negara Indonesia, badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia, atau masyarakat adat. HP3 diberikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang tahap kesatu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan tahap kedua diperpanjang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. HP3 ini juga dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan.

Permasalahan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 adalah bahwa ketentuan pasal 16 sampai dengan pasal 22 tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) disinyalir mempersempit ruang bagi masyarakat pesisir untuk mengakses sumber daya, baik di permukaan laut, badan air maupun di bawah dasar laut. Tidak ada lagi ruang bagi masyarakat pesisir, khususnya nelayan, petani ikan, pelaku UKMK kelautan dan buruh nelayan untuk

melakukan penggunaan dan pemanfaatan wilayah pesisir. Semua akses sumber daya kelautan praktis akan dikuasai pemilik modal. Hanya merekalah yang mampu memenuhi segala persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 ini. Masyarakat pesisir yang menjadi semakin miskin hanya bisa menyaksikan eksploitasi dan degradasi sumber daya kelautan dan perikanan serta lingkungan pesisir yang tiada terkendali. Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 adalah mengubah Pasal 16 sampai 22. Namun demikian, perubahan tersebut secara substantif tidak memberikan pengaruh yang signifikan bagi perluasan akses masyarakat pesisir.

Secara sosio-kultural, masyarakat pesisir sangat bergantung terhadap sumber-sumber ekonomi wilayah pesisir di lautan maupun daratan. Di lautan mereka bergantung pada sumber daya kelautan seperti ikan, mangrove, terumbu karang dan rumput laut. Sementara di daratan, mengandalkan sumber daya air, lahan untuk pertanian tanaman pangan, tambak, dan permukiman. Dengan demikian, kedaulatan masyarakat pesisir adalah kedaulatan atas sumber-sumber ekonomi di wilayah tersebut. Kedaulatan tersebut, dengan lahirnya undang-undang sektoral menyebabkan terkikis secara perlahan namun pasti karena terjadinya tumpang tindih antar undang-undang yang kemudian menyebabkan tertutupnya akses masyarakat pesisir terhadap sumber daya agraria di wilayah daratan pesisir.

Selain mengacu pada peraturan perundang-undangan tersebut di atas, pemanfaatan wilayah pesisir di tiap daerah diatur pula dengan Peraturan Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pada

dasarnya, pengelolaan wilayah pesisir perlu diatur karena:

1. Negara Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia (17.508 pulau).
2. Bentangan garis pantai sepanjang 81.000 km.
3. Luas laut sekitar 3,1 juta km<sup>2</sup>.
4. 70% dari 220 juta jiwa penduduk hidup di wilayah pesisir.
5. 8 dari 10 kota besar berlokasi di daerah pantai.
6. Laju pertumbuhan penduduk wilayah pesisir di atas rata-rata nasional.
7. Potensi sumber daya alam (keanekaragaman hayati) dan jasa-jasa lingkungannya.
8. Posisi geografiknya yang terletak pada pertemuan wilayah darat dan laut.

Alasan-alasan tersebut di atas termaktub dalam penjelasan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Selain alasan tersebut di atas, alasan yang terpenting adalah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang rentan mengalami kerusakan akibat aktivitas orang dalam memanfaatkan sumber dayanya atau akibat bencana alam. Selain itu, akumulasi dari berbagai kegiatan eksploitasi yang bersifat parsial/sektoral di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil atau dampak kegiatan lain di hulu wilayah pesisir yang didukung peraturan perundang-undangan yang ada sering menimbulkan kerusakan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Pada dasarnya, penggunaan dan pemanfaatan tanah di wilayah pesisir diperbolehkan oleh undang-undang sepanjang masih tetap memperhatikan keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati, serta kelestarian

fungsi lingkungan. Hal tersebut sebagaimana termaktub dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yaitu:

Penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pulau-pulau kecil dan bidang-bidang tanah yang berada di sempadan pantai, sempadan danau, sempadan waduk, dan atau sempadan sungai, harus memperhatikan :

- a. Kepentingan umum;
- b. keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan.

Pemanfaatan dan pendayagunaan tanah di wilayah pesisir sangat perlu diatur oleh karena pertumbuhan penduduk yang makin meningkat yang kemudian mendorong pemanfaatan tanah di wilayah pesisir. Untuk terjadinya keteraturan serta pemanfaatan yang berhasilguna dan berdayaguna bagi kelangsungan dan kelestarian ekosistem, maka pemanfaatan dan pendayagunaan tanah di wilayah pesisir perlu untuk diatur secara sprsifik dalam peraturan daerah ataupun dalam bentuk keputusan gubernur, bupati, ataupun walikota. Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, masyarakat dapat menggunakan wilayah pesisir untuk kepentingan pemukiman sepanjang tidak melewati garis sempadan pantai. Tanah-tanah yang berada di luar garis sempadan pantai selanjutnya dikuasai oleh negara. Untuk pemanfaatannya, maka pihak yang berkepentingan harus mendapat persetujuan dari pemerintah daerah setempat dan hak yang dapat diperoleh adalah Hak Pakai (HP) atau Hak Pengelolaan (HPL).

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian

dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan dijelaskan bahwa hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak pakai/pengelolaan pada hakekatnya bukanlah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA, melainkan merupakan pemberian pelimpahan sebahagian kewenangan untuk melaksanakan Hak Menguasai Negara kepada pemegang Hak Pengelolaan. Dalam penjelasan UUPA Angka II butir 2 dinyatakan bahwa:

Negara dapat memberikan tanah yang dikuasai oleh Negara kepada orang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan (Departemen, Jawatan atau Daerah Swantara).

Bagian-bagian dari pada hak pengelolaan yang diserahkan kepada pihak ketiga dapat diberikan dengan status Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Kewenangan pemberian hak di atas hak pengelolaan adalah tetap mengacu pada Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Dalam Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan tidak diatur secara khusus/rinci mengenai tata cara penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan, hanya dalam ketentuan

umum pasal 4 ayat (2) dijelaskan bahwa “Dalam hal tanah yang dimohon merupakan tanah hak pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang hak pengelolaan”. Namun demikian, Peraturan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan sebenarnya dimaksudkan sebagai pengganti Keputusan Presiden yang merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah, yang di dalam beberapa ketentuan pasal-pasal nya dinyatakan akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden, termasuk mengenai ketentuan Pasal 22 ayat (3) dan Pasal 42 ayat (3) yang menyatakan bahwa

Pasal 22 ayat (3)

Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak Guna Bangunan atas Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Pasal 42 ayat (3)

Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak pakai atas Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah terdapat beberapa pasal yang mengatur mengenai masalah yang berkaitan dengan pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan, antara lain dalam Pasal 21 dan Pasal 41 yakni:

Pasal 21

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah:

- a. Tanah Negara
- b. Tanah Hak Pengelolaan
- c. Tanah Hak Milik

Pasal 41

Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Pakai adalah:

- a. Tanah Negara
- b. Tanah Hak Pengelolaan
- c. Tanah Hak Milik

Sampai saat ini, hak pengelolaan yang diterbitkan atas penguasaan tanah-tanah pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang bagian-bagian tanahnya diberikan hak-hak kepada pihak lain adalah:

- a. Hak pengelolaan atas nama pemerintah.
- b. Hak pengelolaan atas nama Departemen Transmigrasi, Departemen Peretanian Cq. Direktorat Jendral perikanan.
- c. Hak pengelolaan atas nama BUMN/D (Perum Perumnas, Perumka, PT. (persero) Kereta api, PT (persero) Angkasa Pura, PT (persero) Pelabuhan Indonesia, PT (persero) Perusahaan Listrik Negara dan PT (persero) Telekomunikasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka jelas bahwa PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) memiliki kewenangan hak pengelolaan terhadap kawasan-kawasan yang telah ditetapkan sesuai dengan aturan dan perundang-undangan. Selanjutnya PT (persero) PELINDO sebagai pemegang hak pengelolaan memiliki kewenangan menyerahkan sebagian dari wilayah hak pengelolaannya untuk diserahkan kepada pihak ketiga dengan status Hak Guna Bangunan/Hak Pakai. PT (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) masuk dalam ruang lingkup pemberian hak

pengelolaan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1996 tentang Kepelabuhanan dimana disebutkan dalam Pasal 12 bahwa “tanah-tanah di lingkungan kerja pelabuhan diberikan dengan Hak Pengelolaan”.

Pengaturan penguasaan tanah pantai di wilayah kabupaten/kota hanya diberikan kepada PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) dengan cara sebagai berikut:

- Berdasarkan surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Tanggal 19 Februari 1999 Nomor 110-591 perihal penyampaian Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara ditegaskan bahwa keputusan untuk memberikan Hak Pengelolaan tetap menjadi kewenangan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN.
- Berdasarkan peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Hak Pengelolaan adalah:
  - a. Permohonan Hak Pengelolaan diajukan secara tertulis;
  - b. Permohonan Hak Pengelolaan tersebut di lampiri dengan:
    - Foto copy identitas permohonan atau surat keputusan pembentukannya atau akta penndirian perusahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
    - Rencana penguasaan tanah jangka pendek dan jangka panjang
    - Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah

atau sirat izin percadangan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

- Bukti pemilikan dan bukti perolehan tanah berupa sertifikat, penunjukan atau penyerahan dari pemerintah, pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik atau bukti perolehan tanah lainnya.
  - Surat persetujuan atau rekomendasi dari instansi terkait, apabila diperlukan.
  - Surat ukur apabila ada.
  - Surat pernyataan atau bukti bahwa seluruh modalnya dimiliki oleh pemerintah.
- c. Permohonan Hak Pengelolaan dimaksud di ajukan kepada Menteri melalui Kepala badan Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan;
- d. Keputusan pemberian atau penolakan pemberian hak pengelolaan disampaikan kepada pemohon melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak.

### **Status Penguasaan Tanah Oleh Masyarakat yang Berada Di Wilayah Pantai dan Wilayah Pesisir**

Dewasa ini, sejalan dengan pesatnya pembangunan di berbagai bidang khususnya di wilayah-wilayah perkotaan menyebabkan ketersediaan tanah semakin terbatas. Konsekuensi dari kondisi tersebut adalah permasalahan di bidang pertanahan yang akhir-akhir ini makin sering terjadi. Sengketa tanah karena soal kepemilikan

antara dua pihak baik perorangan maupun badan hukum, aksi penolakan dari pemilik tanah atas rencana pembangunan proyek pemerintah serta keluhan dan pembangkangan karena pencabutan atau pembebasan atas hak penguasaan tanah merupakan persoalan-persoalan di bidang pertanahan yang sering terjadi.

Pengelolaan wilayah pesisir tidak dapat dipisahkan dari status fungsi dan kepemilikan tanah pada kawasan tersebut. Pemberian hak atas tanah, baik yang dikuasai secara perorangan maupun yang dikuasai secara adat untuk lahan-lahan daratan yang tidak dipengaruhi pasang surut air laut lebih mudah diselesaikan, karena sudah diatur oleh UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya. Masalah lain yang sangat menonjol adalah daratan-daratan di kawasan pantai tersebut bergerak secara labil dan tak terduga. Pergeseran daratan ini dapat diakibatkan oleh adanya tanah longsor atau adanya tanah timbul akibat sedimentasi. Dalam usaha memanfaatkan tanah timbul ada perbedaan-perbedaan pendapat. Ada “tanah” yang sudah dimanfaatkan ketika belum lagi berbentuk “tanah”, melainkan baru sebagai genangan air yang dangkal. Ada pula sebidang tanah timbul yang sudah dimanfaatkan, ketika sifat tanahnya masih belum pantas lagi diolah untuk menjadi tanah pertanian, karena kadar garam tanahnya masih tinggi.

Dalam pertumbuhan tanah timbul, okupasi lahan oleh masyarakat belum tentu menunggu sampai benar-benar ada wujud “tanah”. Begitu tanah itu muncul kemudian dimulai pengolahannya menjadi tanah pertanian yang baik, okupasi masyarakat di atas tanah itu biasanya sudah mantap. Lahan di kawasan pantai yang tidak dibebani hak milik, dikuasai oleh Negara dan digunakan sesuai peruntukan/fungsinya untuk kemakmuran rakyat. Peralihan status lahan

dari lahan Negara menjadi lahan yang dilekati hak yang bukan tanah Negara dapat ditempuh dengan proses permohonan tanah Negara/pemberian hak. Peraturan yang secara khusus mengatur tanah timbul secara alami memang belum ada, akan tetapi, mungkin dapat digunakan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 yang mengatur tentang pengusahaan tanah-tanah Negara, sebelum ada peraturan yang baru. Selain Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, kiranya perlu juga diperhatikan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Yang Berhak Atau Kuasanya. Undang-undang ini pada intinya mengatur tentang larangan untuk menggunakan tanah atau muka bumi bagi setiap orang yang tidak memiliki ijin yang sah dari penguasa tanah tersebut. Undang-undang ini melarang penggunaan secara liar bagi muka bumi dalam wujud tahapan manapun, baik itu masih berwujud tanah yang tergenang air secara berkala, ataupun yang sudah berwujud tanah padat. Dengan undang-undang ini, Pemerintah Daerah berwenang mengambil tindakan yang perlu apabila ada pelanggaran-pelanggaran hukum.

Penguasaan tanah pantai dan pengelolaan wilayah pesisir tergantung kepada siapa yang menguasai pantai secara fisik. Umumnya, jika di atas kawasan pantai berdiri suatu usaha wisata, maka yang melakukan penguasaan dan pemanfaatan adalah pihak pengusaha itu sendiri. Demikian pula sebaliknya, jika tidak ada usaha-usaha wisata yang berdekatan dengan kawasan pantai atau yang berada di atas kawasan pantai, maka penguasaan dan pemanfaatannya dilakukan oleh masyarakat. Pesisir atau wilayah pantai merupakan wilayah yang sangat rentan terhadap perubahan, baik perubahan alam maupun perubahan akibat ulah manusia. Demi Kepentingan umum,

dimungkinkan untuk menggunakan wilayah pesisir dengan catatan memperhatikan keterbatasan daya dukung, pembangunan berkelanjutan, dapat menjaga ekosistem dan keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan. Oleh karena itu pengelolaan merupakan kunci boleh atau tidaknya wilayah pesisir tersebut digunakan untuk kepentingan umum.

Mengenai status tanah pantai yang dikuasai masyarakat di Indonesia pada umumnya adalah tanah dengan status hak milik negara atau di kuasai oleh negara. Akan tetapi, masyarakat yang berdomisili di wilayah tersebut telah menempati dengan kurung waktu yang cukup lama, yakni rata-rata kurang lebih 30 (tiga puluh) tahun. Secara garis besar status tanah pantai yang di tempati oleh masyarakat hanya diberi hak pakai dan hak pengelolaan, dengan syarat harus mematuhi semua aturan yang berlaku. Dengan kata lain bahwa jika suatu waktu pemerintah ingin mengambil alih tanah tersebut, maka masyarakat yang bermukim di wilayah tersebut harus menyerahkannya.

Mengenai status penguasaan tanah pantai, hal ini dapat ditinjau dari perspektif teori penguasaan dan kepemilikan sumber daya alam. Farida Patittingi<sup>12</sup> mengemukakan bahwa:

Penguasaan dan pemilikan mencerminkan adanya hubungan yang melekat pada sesuatu (*benda*) oleh seseorang atau badan hukum, namun sesungguhnya pengertiannya berbeda satu sama lain. Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan

---

<sup>12</sup> Farida Patittingi, 2008, *Hak Atas Tanah Pulau-Pulau Kecil*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, hal. 9

benda merupakan hubungan yang disebut “hak”. Makna dari sebutan itu adalah hak kepemilikan atas suatu benda tersebut hak milik atas benda itu atau dikenal sebagai *property right*, yang oleh Chambers diartikan bahwa “*property rights are right to things*”.

Namun kata milik itu sendiri dalam makna hukum lebih menekankan pada haknya dari pada kepada bendanya, sebagaimana dikemukakan oleh Panesar bahwa “*property, in legal term, therefore means a right to thing rather than the things itself*”, yaitu hak milik dalam istilah hukum, berarti hak akan sesuatu barang/benda lebih dari barang-barang itu sendiri.<sup>13</sup>

Dalam teori milik bersama (*common property*) penguasaan atas sumber daya alam merupakan milik semua orang dan bukan milik siapa pun. Ini berarti bahwa suatu sumber daya alam disebut “milik bersama”, jika secara fisik dan hukum dapat digunakan oleh lebih dari seorang pemakai sehingga sumber daya alam itu dapat dikatakan boleh digunakan oleh siapa pun juga berdasarkan prinsip persaingan bebas. Termasuk dalam kategori “milik bersama” adalah pembagian hak milik atas sumber daya alam sehingga beberapa pemilik mempunyai hak yang sama untuk menggunakan sumber daya tersebut. Kepemilikan dalam arti ini hanya sebatas untuk menggunakan, tidak termasuk hak untuk mengalihkannya. Ahli waris pemilik bersama akan memiliki secara bersama-sama hanya karena keanggotaannya pada kelompok (suku, desa, dan sebagainya).

Adanya kepemilikan bersama tentunya tidak menafikkan keberadaan

kepemilikan pribadi karena kepemilikan pribadi merupakan hak alamiah/kodrati. Hak milik adalah hak alamiah dari setiap individu berdasarkan prinsip keadilan. Hubungan pemerintah dalam pengaturan kembali hak-hak tersebut dapat dilakukan sepanjang ada konsesi terhadap hak individu tersebut. Dengan demikian, tindakan pemerintah untuk melindungi hak milik hanyalah sepanjang hak-hak untuk hidup dan kemerdekaan.

Tanah di wilayah pantai pada umumnya telah tempati oleh masyarakat dalam jangka waktu yang lama dan bahkan ada yang telah dihuni atau bermukim di wilayah tersebut secara turun temurun. Penguasaan secara turun temurun tersebut bersangkut paut dengan penguasaan wilayah pesisir oleh masyarakat adat yang kemudian diakui dalam undang-undang.

Secara yuridis, untuk memperoleh izin pendayagunaan wilayah pesisir, maka pihak yang bersangkutan harus mendapat izin dari PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) karena perusahaan inilah yang diberi kewenangan oleh negara berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk mengelola wilayah pesisir. Peranan kelurahan pada konteks ini adalah sebagai mediator antara masyarakat dengan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Oleh karena itu, ada juga masyarakat yang mengurus izin melalui kelurahan. Dalam proses perizinan pemanfaatan wilayah pesisir tersebut, antara masyarakat dengan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) membuat Perjanjian Penggunaan Tanah Pelabuhan yang dimediasi oleh pihak kelurahan. Adapun status tanah setelah disepakati oleh kedua belah pihak adalah tanah hak pakai. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 41 UUPA bahwa:

---

<sup>13</sup> *Ibid*

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka status tanah yang terletak di wilayah pesisir yang dimanfaatkan oleh masyarakat adalah hak pakai. Sebenarnya ada 2 (dua) persepsi yang kemungkinan muncul atas status tanah tersebut apabila melihat dari segi perjanjian antara masyarakat dengan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Di satu sisi dapat dikategorikan sebagai hak pakai karena perjanjian antara masyarakat dengan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) bukan merupakan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, tetapi perjanjian penggunaan tanah pelabuhan. Namun, di sisi lain, perjanjian penggunaan tanah pelabuhan tersebut dapat dikategorikan atau sama dengan perjanjian pengolahan lahan sehingga status tanah tersebut tidak bisa dikategorikan hak pakai. Apabila perjanjian tersebut dikategorikan atau disamakan dengan perjanjian pengolahan tanah, maka status tanah tersebut seharusnya hak sewa.

Dalam Pasal 16 UUPA, hak-hak atas tanah yang dapat diberikan ada 7 (tujuh) macam hak, yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak

Pakai, Hak sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan. Menurut UUPA, Hak Sewa yang dimaksud adalah hak sewa untuk bangunan sebagaimana diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Dalam Pasal 44 ayat (1) UUPA dijelaskan bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

Ketentuan tersebut di atas tidak dapat dijadikan acuan bahwa status tanah pantai yang terletak di wilayah pesisir adalah hak sewa karena yang menjadi pertimbangan lainnya adalah alas hak dari tanah tersebut. Dari segi yuridisnya, tanah tersebut adalah tanah negara yang kemudian diserahkan kepada PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Dengan demikian, maka status tanah yang terletak di wilayah pesisir adalah tanah hak pakai.

Status penguasaan dan pemanfaatan wilayah pesisir juga bersinggungan erat dengan penatagunaan tanah dan penataan ruang. Orang dan atau badan hukum dapat menguasai dan memanfaatkan wilayah pesisir apabila sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Untuk itu diperlukan perencanaan penataan ruang yang baik disertai dengan penatagunaan tanah untuk memberikan akses kepada masyarakat yang ingin memanfaatkan wilayah pesisir. Secara umum, tahapan dalam penataan ruang adalah diawali dengan proses konsolidasi tanah, kemudian penatagunaan tanah sampai akhirnya pada tahap penataan rungan. Artinya bahwa konsolidasi tanah dan penatagunaan tanah merupakan pendukung yang paling utama dalam proses penataan ruang. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun



2004 tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 3 dijelaskan bahwa tujuan penatagunaan tanah adalah:

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- d. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan, maka terlihat bahwa tanah pantai pada hakikatnya dapat dimiliki atau dihaki oleh orang atau badan hukum. Kepemilikan dan penguasaan tanah pantai dan pemanfaatan wilayah pesisir ini tentunya harus memperhatikan dan disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

### **Kesimpulan**

Pengaturan penguasaan tanah pantai dan pengelolaan wilayah pesisir oleh masyarakat di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan

Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta tidak terlepas pula dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau yang dikenal dengan nama UUPA. Selain mengacu pada peraturan perundang-undangan tersebut di atas, pemanfaatan wilayah pesisir di tiap daerah diatur pula dengan Peraturan Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Penguasaan tanah pantai dan pengelolaan wilayah pesisir di Indonesia diserahkan kepada PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) untuk mengelolanya. Oleh karena itu, bagi masyarakat yang ingin menggunakannya harus mendapat izin dari PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO).

Status penguasaan tanah pantai oleh masyarakat adalah merupakan tanah hak pakai yang diberikan oleh PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Negara memberikan kewenangan kepada PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO) untuk kemudian mengelola wilayah pesisir yang berada di lingkup kerjanya melalui hak pengelolaan sehingga bagi pihak-pihak yang akan memberdayakan dan memanfaatkan wilayah pesisir tersebut harus melalui izin PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO). Bagi masyarakat yang akan membangun di wilayah pesisir tersebut sebagai tempat tinggalnya, harus pula mendapat izin dan membuat perjanjian dengan PT. (persero) Pelabuhan Indonesia (PELINDO).

### **Daftar Bacaan**

Budiharsono, Sungeng, 2005, *Tehnik Analisis Pembangunan Wilayah*

*Pesisir dan Lautan*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita.

Dahuri, Rokhmin, 2004, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Laut Secara Terpadu*, Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.

Patittingi, Farida, 2008, *Hak Atas Tanah Pulau-Pulau Kecil*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.

Santoso, Urip, 2006, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media.

Sugito, Nanin Trianawati dan Dede Sugandi, Tanpa Tahun, *Urgensi Penentuan dan Penegakan Hukum Kawasan Sempadan Pantai*, Makalah,