

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Sebagian masyarakat masih beranggapan bahwa hak atas tanah adalah hak milik yang mutlak, artinya hak yang tidak dapat diganggu gugat terhadap tanah padahal hak atas tanah di dalamnya mengandung fungsi sosial, artinya tanah bisa dimanfaatkan oleh siapapun asalkan prosedur hukumnya ditempuh, terlebih apabila calon pengguna tanah adalah negara dan digunakan untuk kepentingan umum. Sebetulnya berdasarkan hak menguasai oleh Negara, demi kepentingan umum negara berhak untuk melakukan pemaksaan seseorang atau lembaga hukum untuk melepaskan hak atas tanahnya. Namun hak menguasai oleh Negara ini tidak boleh meninggalkan prinsip kepemilikan individu.<sup>1</sup>

Salah satu tujuan dari dibentuknya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) adalah menciptakan kepastian hukum dalam hukum agraria nasional. Kepastian hukum dianggap penting dalam hukum agraria karena ketiadaannya dapat menimbulkan ketidakadilan berupa terpinggirkannya hak-hak masyarakat yang hidupnya bergantung pada sumber daya agraria. Selain itu, hal ini juga penting agar tindakan pemilik yang berkaitan dengan tanah mendapatkan perlindungan hukum,

---

<sup>1</sup> Mudakir, "Model Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum di DKI Jakarta", dalam Media Jaya No. 006 Th XXVIII Juli 2004, hal 48.

terjadinya tertib administrasi pertanahan dan mencegah konflik di masyarakat akibat adanya ketidakpastian hukum.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

Maka dari itu Indonesia memiliki banyak wilayah pesisir, Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menjelaskan bahwa wilayah pesisir telah didefinisikan sebagai wilayah peralihan antara ekosistem daratan dan laut yang ditentukan oleh 12 mil batas wilayah ke arah perairan dan batas kabupaten/kota ke arah pedalaman. Menurut Kesepakatan umum di dunia bahwa wilayah pesisir adalah suatu wilayah peralihan antara daratan dan lautan.

---

<sup>2</sup> Sukirno, Kebijakan Ego Sektoral dan Rendahnya Implementasi Hukum Sebagai Pemicu Konflik Tanah Hak Ulayat, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 39 No. 1 Maret 2010, hlm. 20

<sup>3</sup> Muhammad Ilham Arisaputra. Penguasaan Tanah Pantai dan Wilayah Pesisir di Indonesia. Perspektif Hukum. Vol. 15 No. 1 Mei 2015 : 27-44

Dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir (selanjutnya disebut Permen ATR/Ka BPN PPWP) diatur bahwa wilayah pantai adalah daerah yang merupakan pertemuan antara laut dan daratan diukur pada saat pasang tertinggi dan surut terendah.<sup>4</sup> Berdasarkan definisi ini maka wilayah pantai dapat dikategorikan sebagai tanah yang berada di bawah air laut. Berkaitan dengan hal ini, wilayah pesisir merupakan bagian dari laut. Oleh sebab itu, tanah yang berada di bawah laut juga dapat dikategorikan sebagai tanah yang berada di wilayah pesisir.<sup>5</sup>

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.

---

<sup>4</sup> Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir (selanjutnya disebut Permen ATR/Ka BPN PPWP)

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir (selanjutnya disebut Permen ATR/Ka BPN PPWP)

Kepemilikan dan penguasaan tanah pantai dan pemanfaatan wilayah pesisir ini tentunya harus memperhatikan dan disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.<sup>6</sup>

Pemberian hak atas tanah di wilayah pantai dilakukan terhadap masyarakat yang secara turun temurun telah menempati wilayah pantai sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir (selanjutnya disebut Permen ATR/Ka BPN PPWP). Salah satu masyarakat yang bermukim di wilayah pantai secara turun temurun adalah masyarakat tradisional, dimana masyarakat tersebut adalah masyarakat perikanan tradisional yang masih diakui hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum laut internasional.<sup>7</sup>

Rumah tinggal tidak hanya didirikan di atas tanah saja, bagi masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir mereka juga akan berusaha mendirikan rumah tinggal di wilayah pesisir tersebut atau bahkan mendirikannya di atas laut. Dalam Undang – Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam – macam hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang – orang baik

---

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir (selanjutnya disebut Permen ATR/Ka BPN PPWP)

sendiri maupun bersama – sama dengan orang lain serta badan – badan hukum”.<sup>8</sup> Maka dapat diartikan bahwa setiap bangunan yang didirikan atau dibangun di atas permukaan bumi, haruslah diberikan hak atas tanah tersebut oleh negara.

Adapun kebijakan yang mengatur kepemilikan tanah di wilayah pesisir mengacu pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan Di Wilayah Pesisir dan Pulau – Pulau Kecil. Penguasaan tanah di wilayah pesisir seringkali menyebabkan konflik. Hal ini dikarenakan tanah di wilayah pesisir yang umumnya adalah tanah dengan status hak milik Negara atau dikuasai oleh Negara, hanya secara fisik dikuasai oleh masyarakat di wilayah pesisir sehingga menyebabkan ketidakjelasan status penguasaannya dan tidak ada suatu kepastian hukum bagi mereka yang menguasai tanah di wilayah pesisir tersebut. Selain itu juga perlu adanya pengaturan penggunaan dan pemanfaatan di wilayah pesisir. Di satu sisi, pesisir adalah kawasan yang rentan terhadap perubahan. Sedangkan di sisi lainnya, telah terdapat pemukiman penduduk yang perlu diakomodir keberadaannya dan perlu pemanfaatan pesisir secara optimal sesuai dengan potensinya.<sup>9</sup>

Kota Tanjungpinang merupakan salah satu kota yang di keliling oleh laut, sebagian wilayahnya adalah pesisir. Provinsi Kepulauan Riau memiliki 2.408 pulau dengan garis pantai sepanjang 2.367,6 km. Luas wilayah Provinsi Kepulauan Riau adalah 251.810 km<sup>2</sup> dengan proporsi 96 % wilayahnya adalah

---

<sup>8</sup> Pasal 4 Undang – Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960

<sup>9</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan Di Wilayah Pesisir dan Pulau – Pulau Kecil



lautan dan 4 % adalah daratan. Kota Tanjungpinang yang terdiri dari 4 kecamatan, dan 18 kelurahan memiliki luas wilayah mencapai 239,50 km<sup>2</sup> dengan keadaan geologi sebagian berbukit-bukit dan lembah yang landai sampai ke tepian laut/pantai. Luas daratan Kota Tanjungpinang sekitar 131,54 km<sup>2</sup> dan luas wilayah lautan dan pesisir sekitar 107,96 km<sup>2</sup>.<sup>10</sup>

Pada tahun 2022 ini, adapun masalah yang dibahas adalah mengenai isu legalisasi aset dan penataan akses di kawasan pesisir dan percepatan pengajuan pelepasan kawasan pemukiman masyarakat pada kawasan hutan, masih banyak penduduk yang tinggal di kawasan pesisir yang belum memiliki legalitas berupa surat sertifikat tanah. Saat ini masih banyak masyarakat yang tinggal dipesisir namun BPN belum bisa memberikan legalitas.<sup>11</sup>

Kelurahan Tanjung Unggat merupakan salah satu wilayah di Kota Tanjungpinang, Luas wilayah Tanjungunggat adalah 123.53 ha. dimana wilayah ini terdiri dari wilayah darat dan pesisir namun banyak masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir Tanjung Unggat, tidak hanya sebagai tempat tinggal juga di bangun aktivitas lainnya seperti berjualan. Kelurahan Tanjung Unggat terdiri dari 83 % dataran rendah dan 17 % lautan. Kelurahan Tanjung Unggat merupakan kampung tua di Kota Tanjungpinang yang termasuk kedalam wilayah Kecamatan Bukit Bestari merupakan kawasan yang sebagian besar daerahnya adalah wilayah pesisir. Kelurahan Tanjung Unggat merupakan daerah yang memiliki ciri sebagai kawasan pesisir. Karena di wilayah Tanjung Unggat memiliki wilayah pesisir

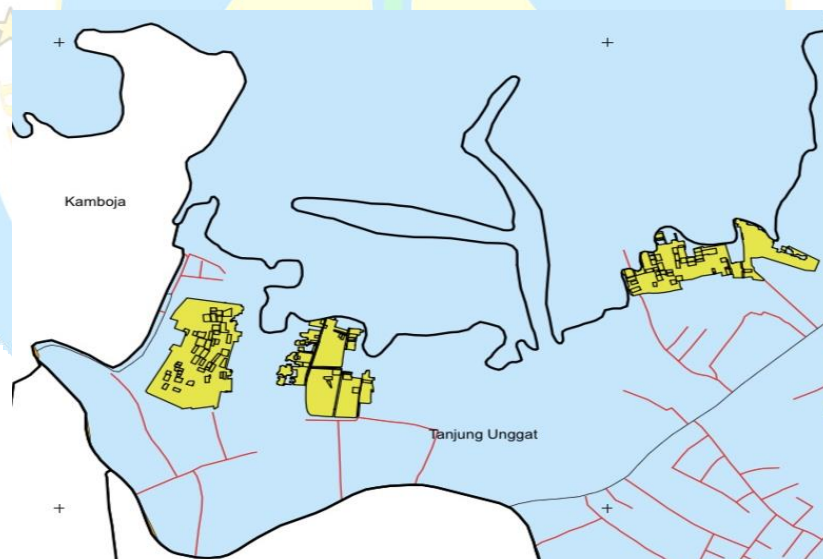
---

<sup>10</sup><https://kkp.go.id/djprl/bpsplpadang/page/945-kantor-satker-tanjung-pinang> diakses 23 Februari 2023

<sup>11</sup> <https://www.tanjungpinangkota.go.id/> diakses tanggal 30 November 2022 pukul 19.30 Wib

yang cukup luas, maka berkembangnya permukiman yang tumbuh di sekitar pesisir. Permukiman tersebut terletak di atas perairan laut, yang oleh masyarakat setempat disebut dengan permukiman pelantar. Sejak dulu kawasan pesisir di Kelurahan Tanjung Unggat telah dimanfaatkan penduduk setempat sebagai tempat permukiman dan kegiatan perekonomian yang juga berdampak dengan lajunya pertumbuhan penduduk. Awalnya pemukiman tidak banyak, hanya beberapa rumah yang di diami masyarakat nelayan, namun lama kelamaan masyarakat lainnya ikut dan tinggal turun temurun.<sup>12</sup> Berikut peta permukiman di wilayah pesisir Tanjung Unggat :

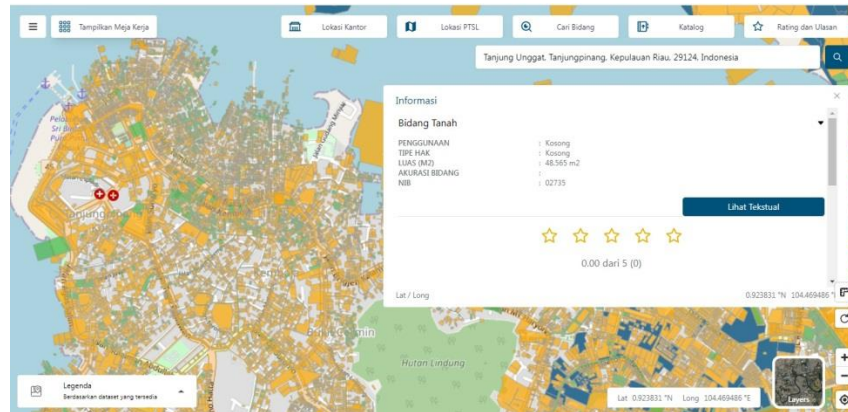
**Gambar I.1**  
**Peta Permukiman di Wilayah Pesisir Tanjung Unggat**



Dari gambar diatas yang berwarna hijau merupakan bagian permukiman di wilayah pesisir. Memiliki luas wilayah keseluruhan 1,21 Km<sup>2</sup>

<sup>12</sup> Afril Hadi, Nanik Rahmawati, Tri Samnuzulsari. Adaptasi Masyarakat Permukiman Pelantar Dalam Menghadapi Kesulitan Air Bersih Di Kelurahan Tanjung Unggat. 2-17. Vol. 1 No. 2 November Tahun 2017

**Gambar I.2**  
**Peta Wilayah Tanjung Unggat**



Sumber : Kantor Pertanahan Kota Tanjungpinang, 2023

Jika dilihat wilayah Tanjungunggat berada di wilayah pesisir, dan terlihat beberapa wilayah berwarna hijau adalah wilayah yang belum memiliki sertifikat. Kemudian berdasarkan hasil observasi pra-penelitian maka diketahui bahwa tidak banyak yang sudah memiliki sertipikat, sebagian besar hanya memegang surat izin tinggal, kemudian alas hak. Bahkan mereka tinggal ada yang sudah turun temurun tanpa surat-surat kepemilikan. Sebagian besar dari masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir tidak memiliki hak atas tanah tersebut, walaupun bangunan rumah yang mereka tempati itu dibangun sendiri. Apabila tidak diatur secara khusus mengenai kepemilikan tanah di wilayah pesisir maka masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir tersebut akan secara turun temurun membangun rumah di wilayah tersebut.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penelitian ini mengambil judul penelitian : Kepastian Hukum Terhadap Pemilik Hak Atas Tanah Di Wilayah Pesisir Tanjung Unggat Kota Tanjungpinang.



## **1.2.Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang ada di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Bagaimana kepastian hukum terhadap pemilik hak atas tanah di wilayah pesisir tanjung Unggat Kota?

## **1.3.Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut : Untuk mengetahui kepastian hukum terhadap pemilik hak atas tanah di wilayah pesisir Tanjung Unggat Kota Tanjungpinang

## **1.4.Manfaat Penelitian**

### **1.4.1.Manfaat Teoritis**

- a. Memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan masalah hukum agraria serta dapat menambah bahan-bahan kepustakaan.
- b. Menambah pustaka dibidang ilmu hukum khususnya dalam kepastian hukum terhadap pemilik sertifikat hak milik di wilayah pesisir Kota Tanjungpinang

### **1.4.2. Manfaat Praktis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan teori tambahan dan informasi khususnya pada pihak-pihak terkait khususnya BPN dalam menetapkan kepastian hukum terhadap pemilik sertifikat hak milik di wilayah pesisir

- b. Sebagai wawasan untuk memahami kepastian hukum terhadap masyarakat yang belum memiliki sertifikat yang tinggal di wilayah pesisir

