

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai suatu negara kepulauan terdiri dari 17.508 buah pulau besar dan kecil yang secara keseluruhan memiliki panjang garis pantai sekitar 81.000 km. Sebagian daerah tersebut ditumbuhi hutan mangrove dengan lebar beberapa meter sampai puluhan kilometer. Masing-masing kawasan pesisir pantai pada pulau-pulau diatas memiliki historis perkembangan yang berbeda-beda. Perubahan keadaan kawasan pesisir pantai sangat dipengaruhi oleh faktor alam dan faktor campur tangan manusia. Diperkirakan 60% penduduk Indonesia hidup dan bermukim di daerah pantai. Dari 64.439 desa di Indonesia, terdapat 4.735 desa yang dapat dikategorikan sebagai desa pantai. Bahkan, masyarakat yang bermukim di wilayah kota pantai sudah mencapai sekitar 100 juta orang (Agus Maryono dalam website www.pusdata.pu.go.id).

Secara historis, penyebaran dan peningkatan jumlah penduduk yang menguasai kawasan pantai di Indonesia dimulai oleh para pedagang/nelayan atau para peniar agama yang sering berlayar baik dari negara lain maupun yang berpindah-pindah dari pulau yang satu ke pulau-pulau lainnya. Secara berangsur-angsur sebagian dari mereka menetap dan menguasai lahan pada kawasan pesisir pantai.

Sampai saat ini sulit untuk melakukan pendataan kepemilikan lahan di kawasan pesisir pantai, karena sejarah, kondisi sosial-budaya dan faktor lain yang mengakibatkan masyarakat tradisional penghuni pesisir pantai berpindah-pindah. Pada perkembangan kepemukiman masyarakat pesisir pantai tersebut, saat ini perubahan status fungsi dan kepemilikan kawasan pesisir pantai. Di wilayah-wilayah pesisir dihadapkan pada masalah-masalah belum adanya pengaturan oleh pemerintah tentang status kepemilikan tanah, pengerukan dan reklamasi muara sungai dan pantai.

Pengetahuan tentang status fungsi dan kepemilikan tanah pada kawasan pesisir pantai sangat penting dalam mengupayakan koordinasi terpadu dalam pengelolaan wilayah pesisir secara berkelanjutan. Berdasarkan perkembangan pembangunan wilayah perkotaan dan desa pantai, peruntukan dan kepemilikan tanah pada kawasan pesisir pantai sangat bervariasi, sesuai dengan kondisi biofisik, sosial ekonomi dan tingkat peradaban masyarakat setempat. Oleh karenanya, perubahan-perubahan fungsi dari status kepemilikan tanah tersebut harus diluruskan dan didukung dengan penyempurnaan peraturan perundangan.

Kawasan pesisir pantai dikenal kaya akan sumberdaya alam yang meliputi; sumberdaya hayati, sumberdaya non hayati, sumberdaya buatan dan jasa-jasa lingkungan. Sumberdaya hayati antara lain meliputi terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain; sumberdaya non hayati meliputi pasir, air laut, mineral dasar laut; sumberdaya buatan meliputi infrastruktur laut yang terkait dengan kelautan dan perikanan, dan jasa-jasa lingkungan berupa keindahan alam, permukaan darat laut tempat instalasi bawah air yang terkait

dengan kelautan dan perikanan serta energi gelombang laut yang terdapat di kawasan pesisir pantai (Sugeng Budiharsono, 2002).

Kawasan pesisir pantai tersebut harus dijaga kelestariannya dengan melakukan pendayagunaan sumberdaya pesisir serta pemanfaatan fungsi wilayah secara terencana, rasional, bertanggung jawab, serasi dan seimbang dengan memperhatikan daya dukung serta kelestarian lingkungan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memperluas kesempatan usaha dan lapangan kerja, melalui penataan ruang sebagai dasar bagi perencanaan pembangunan agar pemanfaatan sumber daya alam di kawasan pesisir pantai tersebut dapat dilaksanakan secara berkesinambungan tanpa merusak ekosistem yang ada.

Peningkatan jumlah penduduk desa sebagai akibat tingginya tingkat pertumbuhan penduduk, baik yang berasal dari warga desa maupun dari kaum pendatang, ternyata membawa berbagai implikasi. Salah satu implikasinya adalah meningkatnya kebutuhan akan tanah baik sebagai tempat hunian maupun tempat usaha. Pertumbuhan desa yang semakin berkembang, sementara luas tanah terbatas menyebabkan timbulnya berbagai masalah perdesaan seperti okupasi (pendudukan) liar, dan sebagainya. Salah satu daerah yang dijadikan sasaran untuk okupasi (pendudukan) liar adalah daerah sempadan pantai. Pendudukan di daerah sempadan pantai jelas akan mengancam keselamatan fungsi dan pelestarian pantai.

Pantai bagi daerah perdesaan memiliki fungsi dan manfaat antara lain sebagai fungsi menahan erosi, transportasi, wisata, seni, ilmu pengetahuan dan teknologi serta ekologis. Namun, fungsi Pantai di perdesaan jarang dipertahankan, justru fenomena kebalikannya yang berkembang dewasa ini.

Perkembangan pembangunan di beberapa daerah kawasan pesisir pantai demikian cepat sehingga aktivitas manusia dalam penguasaan dan penggunaan sumberdaya alam di atasnya seperti pertanian, perikanan, pariwisata, permukiman sering terjadi tumpang tindih. Sehingga tidak jarang manfaat atau nilai guna ekosistem tersebut menjadi turun.

Ditambah lagi dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki wewenang atas sebagian wilayah pesisir laut, hal ini tentu saja memberikan peluang yang lebih besar bagi daerah untuk mengelola dan memanfaatkan potensi pesisir dan kelautannya bagi kesejahteraan masyarakatnya dan untuk meningkatkan pendapatan daerah. Namun disisi lain kemungkinan menciptakan eksploitasi sumberdaya hanya untuk memacu pertumbuhan daerah.

Pada umumnya penguasaan dan penggunaan tanah dilakukan oleh pemerintah, swasta dan masyarakat, hal ini mengingat pada kawasan tersebut telah terjadi pembangunan permukiman penduduk serta infrastruktur perdesaan yang ada di sepanjang kawasan pesisir pantai Kiluan. Kawasan tersebut dipandang daerah yang memiliki letak strategis karena letak jalan berbatasan langsung dengan pantai.

Saat ini penguasaan dan penggunaan tanah terhadap kawasan pesisir pantai hampir mencapai 50 % lebih dari kawasan pesisir yang ada, dimungkinkan akan terus meningkat dan dipastikan akan terus meningkat sejalan dengan perkembangan pembangunan dan penambahan penduduk untuk memanfaatkan sumberdaya alam yang ada.

Dari gambaran tersebut, apabila penguasaan dan penggunaan tanah di kawasan pesisir terus berlanjut, maka akan dikawatirkan keberadaan hutan mangrove dan pasir yang mempunyai fungsi ekologi dan sosial ekonomis menjadi terganggu. Menurut Susilo (dalam tesis Hotman Manurung 2002), hutan mangrove mampu menjaga keseimbangan alam serta akan berfungsi melindungi alam sekitar hutan, begitu juga pasir pantai akan melindungi terjadinya abrasi laut akibat terjangan ombak yang datang.

Kondisi di atas menimbulkan polemik tersendiri bagi pemerintah, khususnya Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga non departemen yang menangani bidang pertanahan dalam menentukan kebijakan yang ada. Selain itu bagi Pemerintah Kabupaten Tanggamus permasalahan yang dihadapi adalah mengatur penataan ruang. Oleh karena itu, apabila status penguasaan dan penggunaan tanah pada daerah kawasan pesisir Pantai Kiluan oleh masyarakat tidak ditertibkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dikawatirkan akan menambah kerusakan dan tidak keteraturan tata ruang. Perlunya pengaturan status penguasaan dan penggunaan tanah daerah kawasan pesisir pantai dalam rangka memberikan kepastian hukum, sehingga memperjelas orientasi rencana tata ruang Kabupaten Tanggamus kedepan.

Hak penguasaan atas tanah diatur dalam UUPA sekaligus ditetapkan jenjang hierarki hak-hak penguasaan atas tanah sebagai berikut :

1. Hak bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
2. Hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;

3. Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.
4. Hak-hak perorangan/individu, semuanya beraspek perdata, terdiri atas;
 - a. Hak-hak atas tanah sebagai hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa, dalam Pasal 16 dan 53.
 - b. Wakaf, yaitu hak milik yang diwakafkan dalam Pasal 49.
 - c. Hak jaminan atas tanah yang tersebut hak tanggungan dalam Pasal 25, 33, 39, dan 51.

Apabila hal tersebut dikaitkan dengan penguasaan tanah kawasan pesisir pantai maka dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Penguasaan dalam arti fisik

Penguasaan dalam arti fisik yakni adanya hubungan senyatanya dengan tanah. Misalnya menempati, menggunakan, memakai, menggarap dan lain-lain (Soediro, 2000).

Penguasaan secara fisik terhadap daerah pasang surut kawasan pesisir pantai diindikasikan dengan telah berdirinya permukiman, industri pabrik dan wisata oleh masyarakat, swasta dan pemerintah, yang akhirnya membentuk suatu pola pemukiman, industri dan wisata.

Timbulnya permukiman dikawasan pesisir pantai tersebut bertentangan dengan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman yang menyatakan bahwa pemukiman adalah bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung,

baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.

Selain bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Permukiman pada kawasan pantai juga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (6), 5, 14 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung yang intinya bahwa kawasan pantai terdapat kawasan sempadan pantai yang merupakan salah satu bentuk kawasan perlindungan setempat.

Bahkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1997 Pasal 10 tentang Pola Pemanfaatan Ruang Wilayah Nasional :

(1) Kawasan lindung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 meliputi :

- a. kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya;
- b. kawasan perlindungan setempat;
- c. kawasan suaka alam;
- d. kawasan pelestarian alam;
- e. kawasan cagar budaya;
- f. kawasan rawan bencana alam;
- g. kawasan lindung lainnya.

(2) Kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi :

- a. kawasan hutan lindung;
- b. kawasan bergambut
- c. kawasan resapan air

- (3) Kawasan perlindungan setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
- a. sempadan pantai;
 - b. sempadan sungai;
 - c. kawasan sekitar danau /waduk kawasan sekitar mata air;
 - d. kawasan terbuka hijau kota termasuk didalam nya hutan kota.
- (4) Kawasan suaka alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi:
- a. cagar alam;
 - b. suaka margasatwa;
- (5) Kawasan pelestarian alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi :
- a. taman nasional;
 - b. taman hutan raya;
 - c. taman wisata alam.
- (6) Kawasan cagar budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e tidak terbagi lagi dalam kawasan yang lebih kecil.
- (7) Kawasan rawan bencana alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f meliputi antara lain kawasan rawan letusan gunung berapi, gempa bumi, tanah longsor, serta gelombang pasang dan banjir.
- (8) Kawasan lindung lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g meliputi :
- a. taman buru;
 - b. cagar biosfir;
 - c. kawasan perlindungan plasma nutfah;
 - d. kawasan pengungsian satwa;
 - e. kawasan pantai berhutan bakau.

Kemudian pada Pasal 34 disebutkan bahwa :

- (1) Kriteria kawasan lindung untuk sempadan pantai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) huruf a yaitu daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat.
- (2) Kriteria kawasan lindung untuk sempadan sungai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) huruf b adalah :
 - a. Garis sempadan sungai bertanggung ditetapkan dengan batas lebar sekurang-kurangnya 5 (lima) meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul.
 - b. Garis sempadan sungai tidak bertanggung ditetapkan berdasarkan pertimbangan teknis dan sosial ekonomis oleh Pejabat yang berwenang.
 - c. Garis sempadan sungai yang bertanggung dan tidak bertanggung yang berada di wilayah perkotaan dan sepanjang jalan ditetapkan tersendiri oleh pejabat yang berwenang.
- (3) Kriteria kawasan lindung untuk kawasan sekitar danau/waduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) huruf c yaitu daratan sepanjang tepian danau/waduk yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik danau/waduk antara 50-100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat.
- (4) Kriteria kawasan lindung untuk kawasan sekitar mata air sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) huruf d yaitu kawasan di sekitar mata air dengan jari-jari sekurang-kurangnya 200 meter.
- (5) Kriteria kawasan lindung untuk kawasan terbuka hijau kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) huruf e adalah :
 - a. lokasi sasaran kawasan terbuka hijau kota termasuk di dalamnya hutan kota antara lain di kawasan permukiman, industri, tepi sungai/ pantai/jalan yang berada di kawasan perkotaan;
 - b. hutan yang terletak di dalam wilayah perkotaan atau sekitar kota dengan luas hutan minimal 0,25 hektar;
 - c. hutan yang terbentuk dari komunitas tumbuhan yang berbentuk kompak pada satu hamparan, berbentuk jalur atau merupakan kombinasi dari bentuk kompak dan bentuk jalur.
 - d. jenis tanaman untuk hutan kota adalah tanaman tahunan berupa pohon-pohonan, bukan tanaman hias atau herba, dari berbagai jenis baik jenis asing atau eksotik maupun jenis asli atau domestik;

- e. jenis tanaman untuk kawasan terbuka hijau kota adalah berupa pohon-pohonan dan tanaman hias atau herba, dari berbagai jenis baik jenis asing atau eksotik maupun jenis asli atau domestik.

Peraturan mengenai penggunaan tanah di kawasan pantai, hal tersebut telah diatur pada Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1997 yang kemudian diperbarui pada Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008, yang intinya bahwa di daerah pantai sepanjang 100 meter dari pasang tertinggi ke arah darat merupakan kawasan sempadan pantai yang merupakan kawasan perlindungan setempat.

b. Penguasaan dalam arti yuridis

Pasal 60 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, Penguasaan dalam arti yuridis dapat dilihat dengan adanya bukti-bukti penguasaan yang dimiliki oleh masyarakat, swasta dan pemerintah di daerah pasang surut kawasan pantai tersebut.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004, Pasal 11 angka (2) menyatakan tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil dari reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai oleh negara. Penguasaan daerah pasang surut kawasan pesisir pantai oleh masyarakat, swasta dan pemerintah merupakan penguasaan terhadap tanah negara, yaitu dalam arti tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara yang bukan tanah-tanah hak, bukan tanah-tanah hak ulayat, bukan tanah-tanah kaum, dan bukan pula tanah-tanah kawasan hutan.

Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, menegaskan bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pulau-pulau kecil dan bidang-bidang tanah yang berada di sempadan pantai, sempadan waduk, dan atau sempadan sungai harus memperhatikan; (a) kepentingan umum; dan (b) keterbatasan daya dukung, pengembangan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan.

Pemberian hak atas tanah tetap dimungkinkan pada kawasan pesisir pantai yang merupakan kawasan lindung, namun, karena fungsi utama kawasan tersebut untuk konservasi, maka kehati-hatian dan kecermatan dalam pemberian hak atas tanah harus lebih ditingkatkan lagi.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Status Penguasaan Tanah Oleh Masyarakat Di Sepanjang Pesisir Pantai (Studi Di Pantai Kiluan Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung)**”

A. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1. Permasalahan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana status penguasaan tanah oleh masyarakat di sepanjang pesisir Pantai Kiluan Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung ?
2. Apakah dampak hukum penguasaan tanah masyarakat di sepanjang pesisir pantai ?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Topik penelitian ini adalah bagian dari kajian Hukum Administrasi Negara yang ruang lingkungannya membahas tentang bagaimana status penguasaan tanah oleh masyarakat di sepanjang pesisir Pantai Kiluan Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung. Penelitian dilaksanakan di Pantai Kiluan Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung.

B. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui status penguasaan tanah disepanjang pesisir Pantai Kiluan Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung.
- b. Untuk mengetahui dampak hukum masyarakat di sepanjang pesisir pantai Kiluan Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung.

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis, yaitu kegunaan penelitian ini dapat berguna untuk menambah dan memperluas ilmu pengetahuan dalam bidang Administrasi Negara dan menjadi bahan masukan bagi pihak-pihak yang bersangkutan dalam status penguasaan tanah di sepanjang pesisir pantai.

2. Secara praktis, untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan memperluas wawasan serta bentuk sumbangan yang dapat diberikan dalam rangka pengabdian kepada masyarakat umumnya dan khususnya kepada pihak-pihak yang terkait untuk menertibkan penguasaan tanah oleh masyarakat dan menjadi bahan acuan dalam pengelolaan kawasan di sepanjang pesisir Pantai Kiluan Kabupaten Tanggamus Provinsi Lampung.