

KEPASTIAN HUKUM ATAS PENERBITAN SERTIPIKAT HAK PAKAI BAGI PEMILIK SEBIDANG TANAH YANG DIPERUNTUKKAN SEBAGAI SEMPADAN PANTAI

Oleh:

Salvian Kumara¹⁾, Jeremia Junior Santoso²⁾, Vicky Rhizaldy³⁾, Hansen Edbert Holsen⁴⁾

^{1,2,3,4}Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga
²jeremiajunior@yahoo.com

Abstrak

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengenal berbagai macam hak atas tanah, mulai dari hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, maupun hak pakai. Pasal 19 ayat (1) UUPA mengamanatkan agar Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia demi menjamin kepastian hukum. Persoalan yang terjadi secara praktis, pendaftaran tanah tidak selalu berjalan lancar. Berbagai peraturan perundang-undangan lain dan pertimbangan dari berbagai aspek sering menjadi penghalang yang salah satunya terkait sempadan pantai. Pejabat dari Kantor Pertanahan menjadikan Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Penataan Ruang yang mengatur ketentuan pidana bagi pejabat yang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagai tameng untuk menolak menerbitkan sertipikat hak pakai atas tanah yang peruntukannya sebagai sempadan pantai. Argumentasi tersebut kemudian melahirkan pertanyaan apakah tanah yang diperuntukkan sebagai sempadan pantai memang tidak dapat disertipkatkan. Penelitian menghasilkan kesimpulan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku memang tidak memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah maupun pejabat yang berwenang karena tidak secara tegas memperbolehkan atau melarang penerbitan sertipikat hak atas tanah yang diperuntukkan sebagai sempadan pantai.

Kata kunci: Hak Pakai, Sempadan Pantai, Penataan Ruang, Agraria.

1. PENDAHULUAN

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menentukan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Amanat konstitusi tersebut dijawabantahkan dalam berbagai undang-undang, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Pasal 1 ayat (4) UUPA menentukan bahwa yang disebut sebagai bumi adalah permukaan bumi, tubuh bumi di bawahnya, dan di bawah air. Hak menguasai negara atas bumi, air, dan kekayaan alam secara eksplisit ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA dan diwujudkan dalam kewenangan-kewenangan yang dimiliki negara. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, hak menguasai dari Negara memberikan wewenang untuk:

- mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 4 ayat (1) UUPA kemudian menentukan bahwa dengan dasar hak menguasai dari Negara yang dijamin dalam Pasal 2, maka

diberikan bermacam-macam hak atas tanah. Lebih lanjut ditentukan Pasal 4 ayat (2) UUPA, hak dimaksud termasuk juga wewenang untuk mempergunakan tanah tersebut, beserta tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya yang diperlukan terkait kepentingan yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah tersebut. Hak-hak atas tanah yang disebut dalam Pasal 4, diuraikan dalam Pasal 16 UUPA sebagai hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Tentu ada tujuan tertentu di balik kategorisasi hak-hak atas tanah tersebut. Kaitannya tidak jauh seputar subjek hukum yang dapat mengajukan atau memiliki masing-masing hak atas tanah tersebut, maupun terkait penggunaan tanah. Harus ada perencanaan tata ruang yang jelas dari setiap wilayah. Permukiman penduduk sudah sepatutnya tidak berada dalam suatu kawasan pabrik atau industri. Hal-hal terkait penataan ruang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang). Konsideran menimbang UU Penataan Ruang menyebutkan keterbatasan ruang dan letak geografis Indonesia pada Kawasan rawan bencana adalah beberapa faktor yang memperkuat urgensi pengaturan hal-hal terkait penataan ruang.

Pasal 5 ayat (2) UU Penataan Ruang menentukan bahwa berdasarkan fungsi utama kawasan, penataan ruang terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya. Penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU Penataan Ruang menjelaskan secara eksplisit kawasan apa saja yang dikualifikasikan sebagai kawasan lindung. Kawasan perlindungan setempat termasuk sebagai salah satu kawasan lindung. Kawasan perlindungan setempat sendiri terdiri atas sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, dan kawasan sekitar mata air.

Pengkualifikasian atas kawasan-kawasan tertentu tersebut tentu tidak lepas dalam kaitannya dengan letak geografis Indonesia yang rawan bencana dan penataan ruang di Indonesia. Persoalan yang terjadi secara praktis adalah penetapan bidang tanah tertentu sebagai sempadan pantai ternyata bukan sekedar persoalan penataan ruang, tetapi berpengaruh pada dapat tidaknya diterbitkan sertipikat atas bidang tanah tersebut. Pejabat yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan sertipikat, dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan kabupaten/kota setempat, memberikan argumentasi berdasarkan ketentuan Pasal 73 ayat (1) UU Penataan Ruang bahwa setiap pejabat pemerintah yang berwenang dan menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang dapat dipidana. Oleh karena itu, yang akan menjadi pokok pembahasan adalah apakah dapat diterbitkan sertipikat atas sebidang tanah yang diperuntukkan sebagai sempadan pantai. Pembahasan akan difokuskan dalam kaitan dengan sempadan pantai yang berada di kota Surabaya.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode yuridis normatif, yang berarti analisis persoalan dilakukan berdasarkan bahan-bahan hukum melalui studi kepustakaan (peraturan perundang – undangan, literatur, dan kasus). Penelitian menggunakan *Statute Approach*, yaitu masalah yang dipaparkan dikaji dan dirumuskan berdasarkan pendekatan terhadap peraturan perundang – undangan yang terkait. Selain itu, pendekatan masalah juga menggunakan *Conceptual Approach*, yaitu masalah yang dipaparkan dikaji dan dirumuskan berdasarkan pendekatan-pendekatan pendapat atau pemikiran para ahli. Selain *statute approach* dan *conceptual approach*, penelitian ini juga menggunakan *case approach* yang menjadikan kasus tertentu sebagai panduan untuk memudahkan pembahasan dalam identifikasi atau penelitian yang dilakukan.

Penulisan ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang selanjutnya diolah sesuai dengan perumusan masalah penelitian untuk dianalisis. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur atau berkenaan dengan permasalahan yang dibahas

dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti jurnal ilmiah, buku, makalah, dan sebagainya.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

UUPA mengenal banyak jenis hak-hak atas tanah sebagaimana disebutkan sebelumnya. Hak milik merupakan satu-satunya hak yang terkuat dan terpenuh yang bisa dipunyai orang atas tanah, bahkan bersifat turun temurun seperti diakui secara eksplisit dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA. Sebagai hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh, UUPA membatasi hanya subjek hukum tertentu saja yang berhak menjadi pemegang hak milik. Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UUPA menentukan bahwa hanya warga negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI) dan badan hukum tertentu yang dapat mempunyai hak milik. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (selanjutnya disebut PP No. 38 Tahun 1963) menentukan bahwa badan-badan hukum tersebut terdiri dari bank yang didirikan oleh Negara, perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasar Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1958, badan-badan keagamaan yang ditunjuk Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama, dan badan-badan sosial yang ditunjuk Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Hak Guna Usaha (selanjutnya disebut HGU) berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai Negara. Hak tersebut diberikan bagi perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. HGU tidak diterbitkan untuk semua jenis tanah. Luas tanah tersebut setidaknya paling sedikit lima hektar, sebagaimana ditentukan Pasal 28 ayat (2) UUPA. HGU juga diberikan dengan jangka waktu tertentu. Pasal 29 UUPA menentukan bahwa HGU diberikan dengan jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang lagi dengan jangka paling lama 25 tahun. Sedangkan untuk perusahaan yang memerlukan jangka waktu lebih lama, dapat diberikan HGU dengan jangka waktu 35 tahun. Subjek hukum yang dapat mempunyai HGU adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP No. 40 Tahun 1996) menentukan pemegang HGU berhak untuk melaksanakan usaha di bidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan atau peternakan. Diuraikan lebih jauh dalam Pasal 14 ayat (2) PP No. 40 Tahun 1996 bahwa penguasaan dan penggunaan sumber air dan sumber daya alam lain

di atas tanah tersebut hanya dapat dilakukan untuk mendukung usaha-usaha dimaksud dengan mengingat ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kepentingan masyarakat sekitarnya.

Hak guna bangunan diberikan dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Dengan permintaan pemegang hak dan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, dapat diperpanjang dengan jangka waktu 20 tahun. Sesuai namanya, pemegang hak guna bangunan berhak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Sama dengan HGU, yang dapat mempunyai hak guna bangunan adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Berdasarkan Pasal 32 PP No. 40 Tahun 1996, pemegang HGB berhak mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya serta mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya.

Mekanisme pemberian hak pakai ditentukan dalam Pasal 41 UUPA. Hak pakai diberikan dengan hak menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain. Pemberian hak pakai adalah selama jangka waktu tertentu atau selama dipergunakan untuk keperluan tertentu. Berdasarkan Pasal 42 UUPA, yang dapat mempunyai hak pakai adalah warga negara Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pemegang Hak Pakai sebenarnya lebih leluasa dalam menggunakan tanahnya jika dibandingkan dengan pemegang HGU maupun pemegang HGB. Pasal 52 PP No. 40 Tahun 1996 menentukan pemegang Hak Pakai berhak menggunakan tanahnya untuk keperluan pribadi atau usahanya serta memindahkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya, atau selama digunakan untuk keperluan tertentu. Pasal 57 PP No. 40 Tahun 1996 menentukan bahwa pemegang Hak Pakai wajib membongkar bangunan dan benda-benda di atas tanah dimaksud apabila Hak Pakai atas tanah Negara hapus dan tidak diperpanjang atau diperbaharui. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemegang Hak Pakai memang sangat memiliki keleluasaan atas tanahnya, termasuk mendirikan bangunan atau benda-benda tertentu di atas tanah dimaksud.

Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU No. 27 Tahun 2007) menentukan pengertian dari sempadan pantai adalah daratan sepanjang tepian yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai, minimal 100 (seratus)

meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat. Pasal 31 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2007 menentukan bahwa batas sempadan pantai ditetapkan oleh Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan karakteristik topografi, biofisik, hidro-oseanografi pesisir, kebutuhan ekonomi dan budaya, serta ketentuan lain. Pasal 31 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2007 menentukan penetapan batas sempadan pantai mengikuti ketentuan terkait perlindungan terhadap gempa dan/atau tsunami, perlindungan pantai dari erosi atau abrasi, perlindungan sumber daya buatan di pesisir dari badai, banjir, dan bencana alam lainnya, perlindungan terhadap ekosistem pesisir, pengaturan akses publik, serta pengaturan saluran air dan limbah. Melalui ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwasannya penetapan batas sempadan pantai adalah dalam rangka melindungi masyarakat atau mereduksi eksekusi ketika berbagai bencana dimaksud benar-benar terjadi.

Persoalan terjadi manakala pejabat yang berwenang menerbitkan sertipikat atas sebidang tanah, yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat mengalami keragu-raguan atau bahkan menolak menerbitkan sertipikat. Ketentuan yang menjadi ketakutan bagi pejabat tersebut adalah Pasal 73 UU Penataan Ruang yang menentukan bagi pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin tidak sesuai dengan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud Pasal 37 ayat (7) akan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pasal 37 ayat (7) UU Penataan Ruang sendiri menentukan: "Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pemanfaatan ruang dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang."

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah sertipikat tanah termasuk dalam izin yang dimaksud dalam Pasal 73 *juncto* Pasal 37 ayat (7) UU Penataan Ruang. Pasal 1 angka 32 UU Penataan Ruang menentukan yang dimaksud izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 163 Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Izin Pemanfaatan Ruang (selanjutnya disebut PP IPR) menentukan izin pemanfaatan ruang dapat berupa izin prinsip, izin lokasi, izin penggunaan pemanfaatan tanah, izin mendirikan bangunan, dan izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks izin lokasi misalnya, yang berwenang memberikan persetujuan atau penolakan adalah Pemerintah Daerah kabupaten/kota sebagaimana ditentukan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2019 tentang Izin Lokasi (selanjutnya disebut Permen ATR Izin Lokasi). Peranan Kantor Pertanahan sebatas memberikan pertimbangan teknis

pertanahan dengan dasar peta izin lokasi. Pemerintah Daerah menggunakan hasil pertimbangan teknis pertanahan sebagai bahan pertimbangan dalam memberikan keputusan dimaksud.

Dilihat dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait, memang belum ada ketentuan yang mengatur secara tegas apakah sebidang tanah yang termasuk sempadan pantai dapat disertipikatkan atau tidak. Dengan kata lain, persoalan sertipikasi sebidang tanah yang termasuk sempadan pantai memang berada pada ranah abu-abu. Pasal 16 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2007 membuka kemungkinan bagi pemanfaatan perairan pesisir dengan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3). Berdasarkan Pasal 1 angka 18 *juncto* Pasal 16 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2007, HP-3 meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Sempadan pantai jelas tidak termasuk permukaan laut, kolom air, maupun permukaan dasar laut, sehingga HP-3 bukan merupakan solusi bagi sempadan pantai.

Berikutnya adalah peraturan perundang-undangan yang lebih rendah hierarkinya, yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut Permen ATR No. 17 Tahun 2016). Pasal 5 Permen ATR No. 17 Tahun 2016 membatasi pemberian hak atas tanah pada pantai dan perairan pesisir hanya untuk bangunan tertentu. Pasal 5 ayat (1) Permen ATR No. 17 Tahun 2016 menentukan bangunan tersebut antara lain bangunan untuk pertahanan dan keamanan, pelabuhan atau dermaga, tower penjaga keselamatan pengunjung pantai, tempat tinggal masyarakat hukum adat atau anggota masyarakat yang secara turun-temurun sudah bertempat tinggal di tempat tersebut; dan/atau pembangkit tenaga listrik. Sedangkan untuk pemberian hak atas tanah pada perairan pesisir, disyaratkan dalam Pasal 5 ayat (2) Permen ATR No. 17 Tahun 2016 antara lain hanya untuk bangunan program strategis negara, kepentingan umum, permukiman di atas air bagi masyarakat hukum adat, dan/atau pariwisata.

Dengan konstruksi yang demikian, cukup logis ketika Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya menolak untuk menerbitkan sertipikat hak pakai atas sebidang tanah yang termasuk sempadan pantai. Pejabat yang berwenang jelas akan merasa khawatir mengingat persoalan penerbitan sertipikat tersebut berada pada ranah abu-abu. Sampai pada tingkatan Permen ATR sekalipun tidak dijelaskan secara lugas dan eksplisit apakah bagi sempadan pantai dapat disertipikatkan atau tidak. Permen ATR No. 17 Tahun 2016 hanya mencantumkan pengertian sempadan pantai pada Pasal 1 angka 7 dengan mengutip pengertian dari UU No. 27 Tahun 2007. Terlebih, Pasal 73 UU Penataan Ruang membuka pintu kemungkinan

dipidananya seorang pejabat yang menerbitkan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Bukan tidak mungkin Kepala Kantor Pertanahan sebagai pihak yang memberikan pertimbangan teknis pertanahan akan ditarik-tarik dalam persoalan tersebut apabila benar-benar dianggap sebagai suatu tindak pidana dan diposisikan sebagai pihak yang memudahkan terjadinya tindak pidana.

Dalam rangka membuktikan hak atas tanah yang dimiliki, tentu pemilik tanah harus dapat menunjukkan suatu bukti yang sah. Harus ada jaminan kepastian hukum bahwa hak atas tanah dari subjek hukum tertentu tidak akan dengan mudahnya diambil alih oleh pihak lain. Demi memberikan jaminan kepastian hukum tersebut, Pemerintah melakukan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 19 ayat (1) UUPA. Pasal 19 ayat (2) UUPA menentukan bahwa pendaftaran dimaksud meliputi pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Tentu ini bukan fenomena positif bagi penegakan hukum di Indonesia. Achmad Ali (2009) menyatakan “Kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri (*Scherkeit des Rechts selbst*)”. Achmad Ali (2009) juga mengemukakan ada empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

“Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*). Kedua, bahwa hukum ini didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”. Ketiga, bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.”

Dikemukakan oleh Kansil (2009) “Kepastian hukum secara normatif adalah ketika peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.”

Perlu diperhatikan kembali tujuan awal lahirnya UUPA adalah melahirkan kepastian hukum akibat adanya dualisme hukum dalam hukum agraria kolonial. UUPA juga yang mensyaratkan konversi dari hak-hak asing menjadi hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam UUPA. Seperti juga dikemukakan Agus Raharjo dalam tesisnya (2010) bahwa tujuan pendaftaran konversi tanah adalah dalam rangka memberikan kepastian hukum karena Surat Tanda Bukti Hak merupakan alat pembuktian yang kuat. Menjadi pertanyaan

kemudian ketika semangat tersebut dinodai dengan terabaikannya kepastian hukum dalam proses sertipikasi terhadap sebidang tanah. Pemilik tanah pada akhirnya tidak memiliki bukti secara yuridis atas kepemilikannya terhadap sebidang tanah dimaksud. Yang bisa dilakukan hanya sebatas penguasaan fisik atas sebidang tanah tersebut.

Realita tersebut juga sangat bertentangan dengan semangat pemerintah untuk memberikan kepastian hukum bagi para pemilik tanah. Presiden Jokowi dalam berbagai pidatonya selalu menekankan betapa pentingnya sertipikat sebagai suatu tanda bukti hak. Kementerian Komunikasi dan Informasi (2018) menerangkan betapa sering sengketa lahan terjadi di antara pengusaha, pemerintah, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sehingga diluncurkan Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Bukan fenomena yang jarang lagi ditemui bahwa sebidang tanah yang telah bersertipikat sekalipun masih melahirkan sengketa di masyarakat. Belum lagi atas tanah yang tidak memiliki sertipikat. Konstruksi hukum dan pembuktiannya sudah barang tentu akan sangat sulit dan menemui banyak kendala mengingat banyaknya pihak yang memiliki kepentingan. Jelas merupakan disparitas yang kasat mata bila di satu sisi pemerintah mendorong percepatan sertipikasi tanah demi menjamin kepastian hukum, tetapi di sisi lain belum ada kejelasan dan ketegasan dari sisi yuridis atas kepemilikan tanah yang termasuk sebagai sempadan pantai.

Sudah selayaknya pemerintah melakukan langkah-langkah yang solutif dalam rangka menyelesaikan ketidakpastian tersebut. Dilihat dari persoalan regulasi, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus merumuskan peraturan perundang-undangan baru yang mampu memberikan kepastian hukum. Peraturan tersebut harus mengatur secara tegas boleh tidaknya sebidang tanah yang termasuk sempadan pantai disertipikatkan atau diberikan hak atas tanah, termasuk hak apa yang diberikan.

Sedangkan dalam persoalan pemberian hak atas tanah menurut hemat penulis, seharusnya pemberian hak atas tanah dibedakan dengan konteks pemanfaatan ruang. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 12 Tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya Tahun 2014-2034 (selanjutnya disebut Perda Surabaya No. 12 Tahun 2014) sudah menentukan kawasan mana saja yang termasuk sempadan pantai. Pasal 42 ayat (2) Perda Surabaya No. 12 Tahun 2014 menentukan bahwa terhadap kawasan sempadan pantai dapat dimanfaatkan untuk kegiatan Ruang Terbuka Hijau (RTH), pengembangan struktur alami dan buatan, untuk mencegah bencana pesisir, kegiatan rekreasi, wisata bahari dan ekowisata, penelitian dan Pendidikan, kepentingan adat dan kearifan lokal, pertahanan dan keamanan, perhubungan ataupun komunikasi. Artinya sebenarnya kawasan

sempadan pantai bukan kawasan yang tidak boleh disentuh sama sekali. Sempadan pantai masih boleh digunakan untuk kepentingan-kepentingan tertentu yang dimaksud dalam ketentuan tersebut. Berbagai kepentingan tersebut tentu sudah dipertimbangkan sebagai kegiatan yang tidak mengganggu keseimbangan ekosistem pesisir dan membahayakan keselamatan masyarakat dalam hal terjadinya bencana. Seharusnya diberikan kesempatan kepada pihak swasta, dalam hal ini pemilik tanah untuk memperoleh hak atas tanah – apapun bentuknya– dan mengelolanya sesuai dengan peruntukan berdasarkan Perda. Sepanjang tidak ada penyimpangan dari penggunaannya, maka semestinya tidak ada masalah dengan keseimbangan ekosistem maupun keselamatan masyarakat.

Jika persoalannya adalah penataan ruang dan pemanfaatan ruang sebagaimana diuraikan dalam UU Penataan Ruang, maka seharusnya yang dibatasi adalah izin pemanfaatan ruang, khususnya izin mendirikan bangunan. Pemberian hak atas tanah harus menjadi hal lain yang dipisahkan dari pemanfaatan ruang. Pemberian hak atas tanah sebagaimana ditekankan berulang kali adalah persoalan tanda bukti hak yang memperkuat kedudukan hukum pemilik tanah dalam hal terjadinya sengketa. Sebaiknya hak atas tanah tetap diberikan dengan melakukan pengawasan secara ketat terhadap izin mendirikan bangunan di atas tanah dimaksud, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan, tidak ada keseimbangan ekosistem yang terganggu, dan tidak ada nyawa atau keselamatan yang ditempatkan dalam bahaya.

4. KESIMPULAN

Penelitian yang dilakukan berdasarkan studi literatur dengan melakukan pendekatan melalui berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak ditemukan larangan secara tegas atas pemberian hak atas tanah yang peruntukannya sebagai sempadan pantai. Penulis berkesimpulan bahwa seharusnya penerbitan sertipikat hak pakai atas tanah yang peruntukannya sebagai sempadan pantai dapat dilakukan. Masalah pemanfaatan ruang berada pada wilayah yang berbeda dan harus dipisahkan dengan konteks penerbitan sertipikat. Untuk dapat melakukan kontrol atas pemanfaatan ruang, maka izin pemanfaatan ruang, khususnya izin mendirikan bangunan pada tanah tersebut yang tidak diterbitkan.

Penerbitan sertipikat berada pada wilayah legitimasi dan kepastian hukum bagi pemilik tanah. Persoalan keseimbangan lingkungan memang bukan sesuatu yang dapat diremehkan. Namun kepastian hukum juga tidak boleh diletakkan pada posisi paling akhir dari suatu permasalahan. Jangan sampai persoalan lingkungan menjadi tameng dan menjadi tempat berlindung bagi pemerintah untuk mengabaikan kepastian hukum. Pemerintah dan

DPR harus segera menyusun undang-undang yang secara tegas dan eksplisit mengatur, baik memperbolehkan atau melarang penerbitan sertipikat hak atas tanah yang diperuntukkan sebagai sempadan pantai.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. (2009). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*. Jakarta: Kencana.
- https://kominfo.go.id/content/detail/12924/program-pts1-pastikan-penyelesaian-sertifikasi-lahan-akan-sesuai-target/0/artikel_gpr
- Kansil, C.S.T. et al (2009). *Kamus Istilah Hukum*. Jakarta: Jala Permata.
- Raharjo, Agung. 2010. *Pendaftaran Konversi Tanah Hak Milik Adat oleh Ahli Waris*. Tesis. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2019 tentang Izin Lokasi.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.