

HAK PENGUSAHAAN PERAIRAN PESISIR (HP-3) DALAM SISTEM HUKUM AGRARIA NASIONAL

TESIS

Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan
Dalam Program Studi Magister Kenotariatan
Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Surabaya

TMK 11/09
Sep
h



Oleh :

PUGUH DIAN SEPUTRO, SH

NIM : 030510646 N

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2008

***Bacalah dengan nama Tuhanmu (ALLAH) yang menciptakan!
Dia telah menciptakan manusia dari segumpal darah
Bacalah, dan Tuhanmulah Yang Maha Pemurah
Yang mengajar manusia dengan pena (qalam)
Dia mengajar manusia
Apa yang tidak diketahuinya (Q.S. 96: 1-5)***

6. Bapak Warsidi, Ibu Hartini selaku orang tua saya dan kakak saya, yang telah memberikan bantuan materi maupun doa-doanya,
7. Keluarga besar Asmosudjono atas doa dan dukungan yang diberikan selama saya menyelesaikan tesis ini.
8. Rekan-rekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu.
9. Semua pihak yang mungkin terlewat.

Menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, untuk itu saya mengharapkan segala saran dan kritik membangun demi kesempurnaan tesis ini.

Akhirnya, semoga tesis ini bagi yang membaca maupun yang mempelajarinya dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran bagi semua Fakultas Hukum pada umumnya dan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya pada khususnya.

Surabaya, 8 Oktober 2008

Puguh Dian Seputro, S.H.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Pengesahan	ii
Persetujuan	iii
Persembahan	iv
Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang	1
2. Tujuan Penelitian	8
3. Manfaat Penelitian	9
4. Kajian Pustaka	9
5. Metode Penelitian	17
a. Pendekatan Masalah	17
b. Bahan Hukum	18
c. Prosedur Penulisan dan Analisa Bahan Hukum	18
6. Sistematika Penulisan	19

BAB II HAK PENGUSAHAAN PERAIRAN PESISIR (HP3) DALAM SISTEM

HUKUM TANAH NASIONAL	21
1. Hak Atas Tanah Dalam Undang-Undang Pokok Agraria(UUPA)	21
2. Ruang Lingkup Hak Atas Tanah	34
3. Kedudukan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) Dalam Hukum Agraria Nasional	38

BAB III PERALIHAN HAK DAN HAK TANGGUNGAN ATAS HAK

PENGUSAHAAN PERAIRAN PESISIR (HP3)	49
1. Peralihan Hak Atas Tanah	49
2. Hak Atas Tanah Sebagai Obyek Hak Tanggungan	58
3. Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) Sebagai Obyek Peralihan Hak Dan Hak Tanggungan	68

BAB IV PENUTUP

1. Kesimpulan	72
2. Saran	73

Daftar Bacaan

BAB I**PENDAHULUAN****1 Latar Belakang Dan Rumusan Masalah**

Wilayah pesisir memiliki arti strategis karena merupakan wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut, serta memiliki potensi sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan yang sangat kaya. Kekayaan sumberdaya tersebut menimbulkan daya tarik bagi berbagai pihak untuk memanfaatkan sumberdayanya dan berbagai instansi untuk meregulasi pemanfaatannya. Kekayaan sumberdaya pesisir, meliputi pulau-pulau besar dan kecil sekitar 17.508 pulau, yang dikelilingi ekosistem pesisir tropis, seperti hutan mangrove, terumbu karang, padang lamun, berikut sumberdaya hayati dan non-hayati yang terkandung di dalamnya.

Dalam satu dekade ini terdapat kecenderungan bahwa 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.

Semua kerusakan lingkungan tersebut adalah gejala yang terlihat dengan kasat mata dari hasil interaksi antara manusia dengan sumberdaya pesisir yang tidak memperhatikan kaidah-kaidah kelestarian dan daya dukung lingkungannya. Persoalan yang mendasar adalah mekanisme pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tidak efektif untuk memberi kesempatan kepada sumberdaya hayati pesisir yang dimanfaatkan pulih kembali atau pemanfaatan sumberdaya non-hayati disubstitusi dengan sumberdaya alam lain dan mengeliminir faktor-faktor yang menyebabkan kerusakannya..

Dilihat dari sudut pandang ekologi, wilayah pesisir di Indonesia merupakan mega diversity, kekayaan sumberdaya yang berlimpah, mulai dari ikan, terumbu karang, mangrove, padang lamun, sumberdaya mineral, muatan kapal tenggelam, dan lain-lain. Hal ini tertuang dalam Pasal 1 Ayat 4 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK), yang berbunyi, Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah sumber daya hayati, sumber daya nonhayati; sumber daya buatan, dan jasa-jasa lingkungan; sumber daya hayati meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain; sumber daya nonhayati meliputi pasir, air laut, mineral dasar laut; sumber daya buatan meliputi infrastruktur laut yang terkait dengan kelautan dan perikanan, dan jasa-jasa lingkungan berupa keindahan alam, permukaan dasar laut tempat instalasi bawah air yang terkait dengan kelautan dan perikanan serta energi gelombang laut yang terdapat di

Wilayah Pesisir. Sedangkan pasal 1 ayat (2) dijelaskan mengenai wilayah pesisir yaitu adalah daerah peralihan antara Ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut.

Pengelolaan masing-masing sumberdaya sebelum dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan masih parsial, dimana masing-masing sektor memiliki kewenangan pengembangan yang berbeda-beda. Instansi pemanfaat sumberdaya berbeda dengan instansi pengelola, dan berbeda juga dengan instansi yang memiliki kewenangan pengawasan (*monitoring, controlling and survailance*). Oleh karena itu, betapa pentingnya pengelolaan secara terpadu, sehingga pemanfaatan sumberdaya khususnya sumberdaya hayati laut yang berkelanjutan.

Secara sosial budaya, masyarakat pesisir sebagai komponen lingkungan alam beserta komponen alam lainnya, hidup bersama dan mengelola lingkungan disekitarnya. Pengelolaan lingkungan pesisir bukan hanya dilakukan oleh masyarakat pesisir saja, melainkan masyarakat yang mengetahui nilai ekonomi wilayah pesisir beserta sumberdaya yang terkandung di dalamnya. Tentu saja, karena sebagai manusia adalah makhluk yang memiliki akal dan pikiran, peranannya dalam mengelola dan memanfaatkan sumberdaya pesisir sngat besar. Menggunakan ilmu dan teknologi yang di kembangkannya, manusia dapat memperoleh berbagai kemudahan dan dapat mengatur alam sesuai dengan yang diinginkannya. 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 pantai dan hutan mangrove pada pulau-pulau diatas memiliki historis perkembangan yang berbeda-beda. Perubahan keadaan kawasan pesisir dan hutan mangrove 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.¹

Secara historis, penyebaran dan peningkatan jumlah penduduk yang menguasai kawasan pantai di Indonesia dimulai oleh para pedagang/nelayan atau para penyiar 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 pantai yang diantaranya berupa hutan mangrove. Sampai saat ini sulit untuk melakukan pendataan kepemilikan lahan di kawasan pantai, karena sejarah, kondisi sosial-budaya dan faktor lain yang mengakibatkan masyarakat tradisional penghuni pantai berpindah-pindah. Pada perkembangan kepemukiman masyarakat pantai tersebut, saat ini perubahan status fungsi dan kepemilikan kawasan pantai dan hutan mangrove di wilayah-wilayah pesisir dihadapkan pada masalah-

¹ DEPHUT RI, Seminar Nasional September 2007, "*Status Kepemilikan lahan pada kawasan pantai dan hutan mangrove*", http://www.dephut.go.id/INFORMASI/RRL/STS_MAngrove.HTM

masalah belum adanya pengaturan oleh pemerintah tentang status kepemilikan lahan, pengerukan dan reklamasi muara sungai dan pantai.

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

Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki potensi yang luar biasa. Hal ini secara jelas telah dinyatakan dalam UUD 1945 yang telah diamandemen pada Pasal 25A disebutkan bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara. Dengan kata lain, pembangunan nasional hendaknya didasarkan pada potensi Indonesia sebagai negara kepulauan dimana potensi kelautan dan perikanan menjadi bagian utama dalam konsep pembangunan negara kepulauan. Konsensus Indonesia sebagai negara kepulauan ditindaklanjuti dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025 yang memuat misi Indonesia sebagai Negara Kepulauan yang Maju, Mandiri, Adil dan Makmur.

Kemudian dipertegas kembali dengan ditetapkannya Undang-undang No.27 tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK).²

Pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil akan bersinggungan dengan banyak pihak dan berbagai aspek yang bersifat lintas sektor. Untuk itu, pengelolannya perlu mengintegrasikan kegiatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antar pemerintah daerah, antar sektor, dunia usaha, dan masyarakat, antara ekosistem darat dan ekosistem laut, serta antara ilmu pengetahuan dan prinsip-prinsip manajemen. Keberadaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil harus dipandang sebagai pusat pertumbuhan ekonomi dengan populasi penduduk yang padat (> 60% kota-kota di Indonesia yang berkembang berada di wilayah pesisir seperti yang ditulis pada halaman 3). Konsekuensi dari keadaan ini berakibat pada penurunannya daya dukung wilayah seiring peningkatan laju pembangunan, sehingga menimbulkan persoalan yang dahsyat dampaknya. Degradasi ekosistem yang ditunjukkan oleh hilangnya sebagian hutan mangrove, rusaknya padang lamun, terumbu karang, teluk dan estuari telah mempengaruhi pencapaian kebutuhan dasar penduduk di wilayah ini. Disisi lain, kemiskinan dan ketidakberdayaan sebagian besar penduduk di bidang ekonomi telah memicu tekanan terhadap sumberdaya yang ada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

² Menteri Kelautan dan Perikanan, Freddy Numberi, "*Sarana Integrasikan Wilayah Pesisir*", Sosialisasi Undang-undang No.27 tahun 2007 di Jakarta (6/8/2007),

Perubahan yang sangat cepat di pesisir dan pulau-pulau kecil menjadikan wilayah ini sangat rentan, sehingga perlu dilindungi melalui pengelolaan agar dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan penghidupan masyarakat. Berpijak pada kondisi inilah, maka diperlukan kebijakan yang tepat dalam pengelolaannya sehingga mampu menyeimbangkan tingkat pemanfaatan sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil untuk kepentingan ekonomi tanpa mengorbankan kebutuhan generasi yang akan datang melalui pengembangan kawasan konservasi dan sempadan pantai. Beberapa hal yang diatur dalam Undang-undang No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK) meliputi:

- (1) perencanaan pengelolaan;
- (2) pemanfaatan berdasarkan ekosistem,
- (3) pemanfaatan pulau-pulau kecil;
- (4) hak pengusahaan perairan pesisir (HP³);
- (5) konservasi;
- (6) hak akses masyarakat;
- (7) pengawasan dan pengendalian,
- (8) mitigasi bencana; dan
- (9) sanksi.

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dianggap merupakan upaya baru didalam memulihkan keadaan ekonomi di

Indonesia. Namun disisi lain hal tersebut dapat menimbulkan masalah baru seperti konflik yang terkait dengan hak kepemilikan.

Menakar intensitas konflik perikanan terkait hak kepemilikan. Debat mengenai hak kepemilikan mencakup pertanyaan filosofis yang telah berlangsung sejak lama mengenai aspek legal, sejarah dan/atau kepemilikan, akses dan kontrol perikanan. Konflik ini sendiri cenderung, di antaranya, disebabkan perbedaan kepentingan terhadap beberapa bentuk kepemilikan perikanan, di antaranya: *open-access*, manajemen terpusat, hak pengelolaan kawasan, pengelolaan berbasis masyarakat, kuota individu, dan privatisasi.³

Berdasarkan latar belakang thesis tersebut maka dapat dirumuskan permasalahan sebagaimana berikut :

1. Apakah Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) yang diatur dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 merupakan hak atas tanah ?
2. Apakah Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) dapat dialihkan dan dibebani hak Tanggungan ?

2. Tujuan Penulisan

Penulisan ini mempunyai maksud mensosialisasikan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) atas lahirnya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau

³ M. Riza Damanik, Manager Kampanye Pesisir dan Laut, Eksekutif Nasional WALHI, "*Menakar Ulang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir*", dikutip dari Charles, "Sustainable Fishery Systems (2001)", dimuat dalam Majalah FORUM Keadilan: Nomor 18, edisi 26 Agustus 2007 (halaman 46).

Kecil (PWP PPK). Adapun analisa mengenai permasalahan diatas bertujuan untuk :

- a. Untuk mengetahui apakah Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) yang diatur dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 merupakan hak atas tanah.
- b. Selain itu penulisan ini bertujuan untuk menelaah lebih jauh Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) sebagai obyek peralihan hak dan obyek hak Tanggungan.

3. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah untuk mengetahui bahwa apakah Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) merupakan hak atas tanah yang dapat dijadikan obyek peralihan hak dan obyek hak tanggungan. Melihat hak atas tanah yang baru tersebut penelitian ini dapat digunakan bahan pertimbangan apakah Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tidak bertentangan dengan Undang-undang Hak Tanggungan. Selain itu penelitian ini dapat dijadikan bahan bacaan ataupun referensi untuk mengkaji ulang Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007.

4. Kajian Pustaka

Dalam kehidupan manusia tanah mempunyai arti penting, karena tanah mempunyai fungsi ganda yaitu sebagai social asset dan capital asset. Sebagai social asset, tanah di kalangan masyarakat Indonesia merupakan

sarana pengikat kesatuan sosial untuk hidup dan berkehidupan, sedang sebagai capital asset tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.⁴

Oleh karena tanah juga mempunyai kedudukan yang strategis bagi kehidupan ekonomi, maka diundangkanlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. Dalam UUPA eksistensi dan wewenang Negara sebagai organisasi tertinggi bangsa dinyatakan dalam Hak Menguasai Negara atas bumi, air dan ruang angkasa sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam perkembangannya, setelah hampir 48 tahun berlaku, ada pemikiran UUPA perlu pembaharuan.

Pada era globalisasi, pembaharuan agraria sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, bernilai strategis karena bertujuan untuk menata kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria khususnya tanah dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Globalisasi ekonomi mendorong kebijakan pertanahan yang semakin adaptif terhadap mekanisme pasar, namun belum diikuti dengan penguatan akses rakyat dan masyarakat hukum adat/lokal terhadap perolehan dan penguasaan tanah. Tantangan global pada masa mendatang terhadap UUPA juga

⁴ Herma Yulis, "Aspek-aspek Hukum Hak pakai Atas Tanah Negara sebagai Objek Jaminan", *Majalah Hukum Bisnis*, Jakarta, vol. 10, 2000, h. 49.

menuntut agar UUPA dikaji ulang, direvisi disesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat.

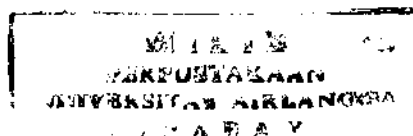
Ketetapan MPR RI tersebut di atas memberikan arti penting bagi pengaturan dan penegakan Hukum Agraria di Indonesia pada masa mendatang, mengingat ketentuan tersebut berkedudukan sebagai:

1. Arah kebijakan strategis dalam memberikan pengaturan di bidang agraria, sehingga akan dapat menyebabkan terjadinya perubahan terhadap visi, misi yang terkandung dalam ketentuan peraturan perundangan agraria yang ada selama ini. Dengan perkataan lain, melalui Ketetapan MPR ini telah lahir politik agraria yang lebih manusiawi;
2. Dasar validitas juridis atau keabsahan bagi peraturan Hukum Agraria di Indonesia yang ada yang harus bersumber dan sesuai dengan substansi yang terkandung dalam Ketetapan MPR tersebut di atas.

Ketetapan MPR RI tersebut di atas, harus diikuti dengan usaha untuk mewujudkan lahirnya peraturan hukum untuk menggantikan peraturan yang lebih sesuai serta melakukan penerapan atau penegakan terhadap peraturan-peraturan yang sudah sesuai bahkan mendapatkan penguatan dari sisi Ketetapan MPR tersebut. : Hak atas tanah dan sumber daya alam merupakan hak ekonomi setiap orang. Sesuatu yang menjadi hak setiap orang, merupakan tanggung jawab bagi pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan ; dan memenuhinya. Hal ini sesuai dengan, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 69 ayat (2) Undang-undang

No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Hal ini sangat penting, karena dengan adanya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 adanya; pengakuan hak ekonomi setiap manusia Indonesia, khususnya hak pemenuhan kebutuhan dasar terhadap pangan, yakni hak untuk memperoleh kesempatan yang sama atas perolehan sumber daya alam serta pembagian hasilnya yang adil.

Salah satu model keikutsertaan Negara/Pemerintah terhadap kehidupan rakyatnya pada paruh abad ke-20, adalah mengembangkan apa yang disebut negara kesejahteraan (welfare state atau welvaartsstaat). Dalam konsep negara kesejahteraan, negara mengambil alih tanggung jawab kesejahteraan dasar bagi seluruh rakyatnya. Prinsip pokok negara kesejahteraan adalah (1) setiap warga negara karena dia manusia berhak atas kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum; (2) masyarakat merupakan persatuan orang-orang yang bertanggung jawab atas taraf hidup minimum semua warganya; dan (3) penempatan tenaga kerja penuh (full employment) harus didukung oleh kebijakan Pemerintah sebagai basis dalam mewujudkan keadilan sosial. Dengan kata lain, dalam negara kesejahteraan penempatan tenaga kerja penuh merupakan prioritas utama.⁵ Bahkan persoalan kesejahteraan anak bangsa merupakan tanggung jawab neaara. Negara tidak dapat lepas tangan atau melepaskan diri terhadap



⁵ Sri Hajati, "*Penyederhanaan Macam Hak Atas Tanah*", *Majalah Yuridika*, Volume 21 No.3, Mei 2006, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, h.233. Dikutip dari P.O.Purcell, *The Modern Welfare State*, Lubin, London, 1953, h. 37.

masalah kesejahteraan rakyat. Negara harus senantiasa mengupayakan peningkatan kesejahteraan rakyatnya.⁶

Tugas negara dalam konsep negara kesejahteraan (welfare state atau welvaartsstaat) selain melindungi kebebasan warga sipil, juga melindungi gaya hidup (levenstijl) rakyat. (1) Pengaruh langsung sebagai akibat dari pengakuan dan perlindungan hak-hak sosial. (2) pengaruh tidak langsung sebagai akibat dari pembentukan aparat pemerintah yang dilengkapi dengan kekuasaan jabatan dan keahlian. (3) harapan bahwa masalah-masalah kemasyarakatan dapat dipecahkan melalui ikut sertanya penguasa.⁷

Dalam perkembangannya, konsep negara kesejahteraan banyak mendapat kritikan tajam. Tanggung jawab Negara dalam konsep negara kesejahteraan yang hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan hidup minimum atau kesejahteraan dasar, di beberapa negara dirasakan tidak relevan lagi. Menurut para pengkritik Negara kesejahteraan, konsep negara kesejahteraan yang diungkapkan pada pertengahan abad 20 sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi awal abad 21 atau era milenium ketiga. Masyarakat di milenium ketiga tidak cukup dengan hanya terpenuhinya kebutuhan dasar, tetapi lebih dari itu, tuntutan masyarakat di era milenium ketiga, adalah perubahan dunia kehidupan (life world) dari pemenuhan

⁶ Sri Hajati, *Op. Cit.*, h.233. Dikutip dari Dennis Patterson, *A Companion to Philosophy of Law and Local Theory*, Blackwell Publishers Ltd., Massachusetts - USA, 1999, h. 554.

⁷ Philipus M. Hadjon, "*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*", Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 79.

kesejahteraan minimal ke tingkat pemenuhan kesejahteraan (sustainable welfare).⁸

Di samping karena ketidakberhasilan konsep negara kesejahteraan dalam mengupayakan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang hanya terbatas pada kesejahteraan dasar, kelemahan prinsip dari konsep negara kesejahteraan adalah intensitas campur tangan atau intervensi negara pada semua aspek kehidupan masyarakat, sedang output yang diharapkan berupa peningkatan kesejahteraan umum, tidak signifikan dan tidak seimbang dengan besarnya ikut sertanya negara yang diberikan dalam konsep negara kesejahteraan. Bahkan konsep negara kesejahteraan sudah ketinggalan zaman, mengingat seluruh aspek kehidupan masyarakat terkontaminasi oleh campur tangan Pemerintah yang bersifat mengekang (distorsif).⁹

Konsep yang tepat untuk mengatasi problem itu adalah negara sebagai pemberdayaan masyarakat (state as empowerment) atau disebut juga "entpowerment state". Dengan konsep atau pendekatan baru ini, diharapkan bahwa campur tangan negara tidak lagi seluas pada konsep negara kesejahteraan, namun dibatasi hanya pada hal-hal yang bersifat memberdayakan potensi masyarakat. Dalam konsep ini, campur tangan pemerintah lebih terfokus pada upaya meningkatkan kesejahteraan dan keadilan sosial, sehingga diharapkan ada peningkatan kesejahteraan

⁸ Sri Hajati, *Op.Cit.*, h.233. Dikutip dari Richard A. Staupher, *New Thinking for New Millennium*, 1996 dalam Yasraf Amir Piliang, *Mitos Milenium Ketiga*, Harian Kompas, Rabu 24 Januari, 2001, h. 5.

⁹ Peter Machmud Marzuki, "*Kerangka Pemikiran Hukum dalam Ekonomi Pasar*", Makalah Program Pascasarjana (PPs) Universitas Airlangga, Surabaya, 1997, h. 4.

berkelanjutan yang signifikan dengan volume campur tangan yang diberikan dalam Undang-undang. Melalui pendekatan ini pula, masyarakat diberi peran serta yang seluas-luasnya untuk menentukan sendiri apa yang terbaik bagi masyarakat. Sedang pemerintah berkewajiban untuk mengakomodasi dan memfasilitasi kepentingan-kepentingan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Secara normatif, kekayaan sumberdaya pesisir dikuasai oleh Negara untuk dikelola sedemikian rupa guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat, memberikan manfaat bagi generasi sekarang tanpa mengorbankan kebutuhan generasi yang akan datang. *Ironis*-nya, sebagian besar tingkat kesejahteraan masyarakat yang bermukim di wilayah pesisir justru menempati strata ekonomi yang paling rendah bila dibandingkan dengan masyarakat darat lainnya.

Lahan di kawasan pesisir 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 pelepasan atau pembebasan hak sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria.

Ambiguitas pemilikan dan penguasaan sumberdaya pesisir masih sering terjadi di berbagai tempat. Biasanya sumberdaya pesisir dianggap tanpa pemilik (*open access property*), tetapi berdasarkan pasal 33 UUD 1945, dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Pokok-Pokok

Perairan, dinyatakan sebagai milik pemerintah (*state property*). Namun, ada indikasi di beberapa wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terjadi pemilikan pribadi (*quasi private property*). Di beberapa wilayah pesisir atau pulau masih dipegang teguh sebagai milik kaum atau masyarakat adat (*common property*). Perbedaan penerapan konsep pemilikan dan penguasaan sumberdaya ini mendorong ambiguitas atau ketidakjelasan siapa yang berhak untuk mengelolanya.

Lahirnya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK) melahirkan konsep baru mengenai Hak. Konsep tersebut dilandasi pertimbangan untuk memberikan jalan bagi pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan wilayah pesisir yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, masyarakat, serta dunia usaha untuk bersama membangun wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil demi kesejahteraan anak bangsa dalam suatu kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hak baru tersebut adalah Hak Pengusahaan Perairan Pesisir, selanjutnya disebut HP-3, 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.

Dalam undang-undang tersebut disebutkan, HP-3 merupakan hak pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut (Pasal 16), dengan masa waktu pengusahaan hingga 20 tahun, dan dapat diperpanjang kembali (Pasal 19). Dalam catatan panjang sejarah Indonesia, ini kali pertama negara memberikan landasan hukum atas pengusahaan wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Dengan komposisi kemiskinan yang masih mendominasi, serta taraf pendidikan yang juga masih sangat rendah, menjadi tidak relevan bagi masyarakat nelayan dan pembudidaya tradisional masuk ke dalam skema sertifikasi seperti yang diharapkan Undang-undang. Budaya birokrasi yang rumit, dan cenderung mahal mengisyaratkan penguasaan kegiatan usaha oleh pemilik modal besar justru akan mendominasi, sejalan dengan kemudahan yang diberikan negara, dan kemampuan pemodal memenuhi kebutuhan sertifikasi tersebut.

5. Metode Penelitian

a. Pendekatan Masalah

Penulisan thesis ini adalah menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pengertian dari pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) adalah pendekatan dengan memasukkan ketentuan peraturan perundang-undangan ke dalam permasalahan yang ada

b. Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dan digunakan dalam penulisan thesis ini di bagi menjadi dua yaitu bahan hukum primer dan sekunder. Menurut Sunarti Hartono¹⁰, bahan hukum tersebut adalah:

1. Bahan hukum primer seperti undang-undang, dan
2. Bahan hukum sekunder adalah berasal dari buku-buku bacaan, internet, literatur, makalah, , dan studi kepustakaan, khususnya masalah hukum tanah di kawasan pesisir.

c. Prosedur Penulisan dan Analisis Bahan Hukum

Dalam usaha untuk melengkapi thesis ini maka dikumpulkan bahan hukum (Primer dan sekunder). Bahan hukum tersebut kemudian dibaca baik berupa buku-buku hukum tentang tanah khususnya tentang status kepemilikan tanah di wilayah pesisir serta peraturan perundang-undangan lain yang masih berlaku saat ini. Selain itu bahan-bahan lain yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti.

Data yang diperoleh tersebut kemudian dianalisa dan disusun dalam bab-bab maupun sub-bab yang kemudian diuraikan secara sistematis dan logis.

Bahan hukum yang sudah diperoleh tersebut kemudian dianalisa secara Kualitatif. Pengertian dari analisa bahan hukum secara Kualitatif adalah bahwa bahan hukum tersebut dianalisa dengan melihat perundang-undangan yang saat ini masih berlaku.

¹⁰ Sunaryati Hartono, "*Penelitian Hukum Di Indonesia Abad ke-20*", alumni, Bandung, 1994, h.134

6. **Sistematika Penulisan**

Sistem penulisan tesis ini dibagi dalam 4 (empat) bab, dan masing-masing bab terdiri dari sub bab, sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, didalamnya uraian mengenai gambaran umum permasalahan yang dibahas, yang akan dijabarkan lebih lanjut pada bab berikutnya. Sub bab pendahuluan terdiri dari latar masalah, berisikan tentang sejarah dan dasar teori yang dikaitkan dengan kenyataan yang terjadi sehingga menimbulkan suatu permasalahan yang dituangkan pada sub bab rumusan masalah. Setiap penulisan karya ilmiah selalu menghendaki tujuan dari apa yang akan diperoleh yaitu yang dituangkan dalam sub bab tujuan penulisan. Selain itu tersusunnya karya ilmiah ini diharapkan dapat membawa manfaat bagi institusi-institusi yang tertuang dalam manfaat penulisan. Selanjutnya, akan diketengahkan suatu kajian pustaka yang emaparkan beberapa pengertian yang sifatnya adalah memperjelas konsep-konsep yang ada dalam rumusan masalah, sehingga diharapkan dapat mencegah adanya perbedaan penafsiran. Dan kajian pustaka itu diberikan melalui beberapa pendapat para ahli dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penulisan ini. Agar penulisan ini sesuai dengan prosedur atau cara penulisan, maka pemecahan masalah dilakukan melalui suatu metode yang dijabarkan dalam sub bab metodologi. Terakhir adalah sub bab sistematika penulisan yang bertujuan untuk mempermudah mengetahui isi dari penulisan ini secara sistematis.

Pada Bab II, penulis akan membahas rumusan masalah yang pertama, yaitu kajian terhadap Hak Atas Tanah Dalam Hukum Agraria Nasional. Permasalahan pertama, akan terbagi dalam 3 (tiga) sub Bab, yaitu sub yang membahas mengenai Hak Atas Tanah dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), Macam-macam Hak Atas Tanah, dan Kedudukan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) dalam hukum agraria nasional.

Bab III, menyajikan pembahasan atas permasalahan yang kedua, yaitu mengenai Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) dapat menjadi obyek peralihan hak dan obyek hak Tanggungan. Atas Permasalahan ini pun terbagi atas beberapa sub Bab, yaitu Hak atas tanah yang dapat menjadi objek peralihan hak, hak atas tanah sebagai obyek hak tanggungan, dan yang terakhir HP-3 sebagai obyek hak Tanggungan.

Bab IV merupakan penutup dari seluruh rangkaian dan pembahasan yang terdiri dari sub bab kesimpulan dan saran. Pada sub bab simpulan didalamnya berisikan jawaban atau solusi atas permasalahan dengan didasarkan pada hukum / perundang-undangan dan dasar-dasar teoritis yang mendukung. Sedangkan sub bab saran berisikan sumbangan pemikiran atas permasalahan yang dibahas sebagai tindak lanjut langkah-langkah pemecahan dari permasalahan tersebut.

BAB II
KEDUDUKAN HAK PENGUSAHAAN PERAIRAN PESISIR (HP3)
DALAM HUKUM AGRARIA NASIONAL

1. **Hak Atas Tanah Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)**
 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) memberikan kewenangan yang sangat luas pada negara melalui Hak Menguasai Negara. Pasal 2 UUPA,¹¹ menyatakan:
- Ayat (1): Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.
- Ayat (2): Hak menguasai negara termaksud dalam ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk :
- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dengan bumi, air, ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- Ayat (3): Wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- Ayat (4): Hak menguasai negara tersebut atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum ada sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.
- Pasal 2 UUPA memberikan kekuasaan yang besar dan kewenangan yang sangat luas bagi negara untuk mengatur alokasi atau sumber-sumber agraria. Eksistensi hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria dan berikut

¹¹ Hak Menguasai Negara juga diatur dalam Pasal 1 UU No. 11/1997, Pasal 2 UU No. 5/1967, Pasal 10 U No. 4/1982 dan Peraturan Perundangan lain yang menyatakan alokasi sumber-sumber agraria. Tersebutnya Hak Menguasai Negara ini di wilayah pertambangan, kehutanan, pengelolaan lingkungan hidup memberikan legiti lebih jauh di negara, dalam hal ini pembangunan untuk intervensi dalam pengaturan alokasi sumber-sumber agraria di tingkat sektoral tersebut.

kebijaksanaan alokasi sumber sumber agraria menjadi sangat tergantung pada politik hukum dan kepentingan negara.¹² Walaupun dengan konsep Hak Menguasai Negara tersebut telah menghapus pemberlakuan asas domein, namun mengingat banyaknya kasus sengketa agrarian¹³ yang menyajikan fakta begitu rendahnya jaminan kepastian hukum pemilikan hak-hak rakyat atas sumber agraria, maka hal ini muncul persoalan lama yakni asas domein kembali berlaku lewat penerapan dan praktik Hak Menguasai Negara.

Berdasarkan hak menguasai negara, negara dapat menentukan macam-macam hak atas sumber-sumber agraria yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.¹⁴ Macam-macam hak atas tanah dalam sistem pemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria menurut UUPA dibedakan dalam dua kategori : (1) hak primer yaitu semua hak yang diperoleh langsung dari negara dan (2) hak sekunder artinya semua hak yang diperoleh dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan perjanjian bersama.

¹² Hak Menguasai Negara dilihat sebagai konsep politik hukum yang dikondisikan oleh dua bias. (1) bias anti Kolonialisme, perombakan hukum agraria yang berjalan erat dengan sejarah perjuvigan bangsa untuk melepas penjajah, (2) bias anti Feodalisme sebagai perhatian terhadap nasib petani yang sekian lama ditindas karena tuan tanah di atas tanahnya sendiri. Lihat Noer Fauzi: "Refleksi Konsep dan Praktik Politik Agraria: Hak Menguasai Negara Versus Hak Menguasai Rakyat", dalam Jurnal Suara Pembaharuan Agraria No. 3/1996, h. 29-46; Andik Hardiyanto, "Hak Menguasai Negara dan Penindasan Petani", dalam Human Rights Report, 1996 (Surabaya: LBH Surabaya, 1996) h. 74-83.

¹³ Beberapa sengketa tanah misalnya: Penggusuran Lahan Perkebunan Masyarakat di Desa Sumpang Babat Sumatra Selatan Tahun 1996, Sengketa Agraria di Sulawesi yang melihatkan pada kita tentang Pola Penyusunan Tanah Perkebunan Milik Asing dibandingkan dengan yang dikuasai rakyat. Begitu juga sengketa yang sama di Kalimantan.

¹⁴ Lihat Pasal 4 ayat 1, 2 UUPA.

Oleh karena hukum tanah nasional bahan utamanya adalah hukum adat yang dalam hukum adat, hak primer hanya ada 2 (dua) yaitu hak yang memberi kewenangan untuk menguasai tanah tanpa ada batas waktu yang dapat beralih karena pewarisan dan pemindahan hak yang dalam hukum disebut hak milik dan hak-hak yang sifatnya sementara yang disebut hak pakai kemudian dikembangkan dalam UUPA menjadi 4 (empat) hak atas tanah, yaitu Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP).

Pemegang hak tersebut mempunyai persamaan bahwa pemegangnya berhak untuk menggunakan sumber-sumber agraria yang dikuasainya untuk dirinya sendiri atau untuk mendapatkan keuntungan oleh orang lain melalui perjanjian, di satu pihak memberikan hak sekunder pada pihak lain.¹⁵

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁶ Berdasarkan Pasal 4 UUPA, tanah adalah permukaan bumi. Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas bagian tertentu permukaan bumi yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Dari pengertian dan hakikat hak di atas maka di dalam hak atas tanah terdapat kekuasaan yang dijamin dan dilindungi hukum yaitu kewenangan untuk menguasai dan menggunakan tanah yang dihaki. Secara yuridis pengertian "menguasai" adalah mempunyai wewenang

¹⁵ Budi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia*", Jilid I, Jakarta, Djambatan, 1973, h. 7.

¹⁶ Budi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*", Djambatan, Jakarta, 1994, h. 15.

untuk berbuat sesuatu terhadap benda yang dikuasainya. Pasal 14 ayat (2) UUPA mengartikan bahwa yang dipunyai dengan hak atas tanah yang diberikan itu adalah tanahnya. Tetapi wewenang menggunakannya diperluas hingga meliputi penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, kecuali Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang merupakan penamaan baru yang tidak ada hubungannya dengan atau merupakan kelanjutan dari lembaga-lembaga hak atas tanah dan perangkat-perangkat hukum tanah yang lama. Kalau kita perhatikan Pasal 16 tersebut maka secara yuridis ada beberapa macam hak atas tanah yang didasarkan pada bidang kegiatan usaha (HGU), untuk usaha di sektor pertanian dalam skala luas dan HGB yang ditujukan untuk membangun sementara. Bagi HGU dan HGB karena keduanya diperuntukkan bagi kegiatan usaha dalam skala yang luas, maka mengandung potensi terjadinya kesenjangan dan ketidakadilan dalam penguasaan tanah. Berbeda dengan tanah yang diberikan dengan Hak Milik ada kecenderungan luasnya sempit, hal ini terjadi karena secara yuridis Hak Milik adalah hak terkuat dan terpenuh tidak begitu halnya dengan HGB dan HGU, sehingga secara ekonomi Hak Milik memberikan manfaat ekonomi yang lebih rendah. Sebaliknya HGU dan HGB walaupun kedudukannya secara hukum lebih luas tetapi berpotensi memberikan manfaat ekonomi yang lebih tinggi karena kedudukan hak tersebut diberikan pada skala yang luas.

Pengaturan HGU dan HGB dalam UUPA menunjukkan bahwa UUPA tidak konsisten, karena HGU dan HGB sebetulnya merupakan hasil konversi dari hak *erfpacht* dan hak *opstal*. Walaupun dengan berlakunya UUPA pasal-pasal agraria dalam Buku II BW sudah dicabut termasuk pasal-pasal yang mengatur hak-hak tersebut. Kalau kita perhatikan Pasal 720 BW menyatakan bahwa hak *erfpacht* merupakan hak kehendaaan untuk mendapatkan kenikmatan sepenuhnya dari benda tetap orang lain dengan syarat membayar *prach* setiap tahun (*jaarlijkse pacht*) sebagai pengakuan terhadap milik *eigendom* orang lain, bahwa dalam bentuk uang maupun hasil bumi. Selanjutnya Pasal 51 ayat (1) IS memuat ketentuan bahwa tanah *domein* diberikan dengan hak *erfpacht* selama tidak lebih dari 75 tahun. Demikian pula Pasal 711 BW mengatakan bahwa hak *opstal* sebagai suatu hak kebendaan (*zkerlijkse recht*) untuk mempunyai rumah, bangunan dan tanaman di atas tanah milik orang lain.

Dengan demikian walaupun hak *opstal* dan hak *erfpacht* itu dinyatakan dihapus dari ketentuan hukumnya dinyatakan tidak berlaku lagi, tapi semangat dan jiwanya dihidupkan kembali melalui HGB dan HGU, karena kedua hak tersebut berorientasi pada penguasaan tanah dalam skala besar. Akhirnya UUPA tetap mengadopsi prinsip-prinsip dari hak-hak modern yang didasari pada ide-ide barat modern dan prinsip-

prinsip barat diadopsi secara diam-diam oleh para pembentuk undang-undang.¹⁷

Implikasi lain dari konsep dan pengaturan hak atas tanah dalam UUPA adalah :

- 1) Penggunaan istilah pembaharuan hak dan peningkatan hak
- 2) Bukan hak atas tanah tapi dapat memunculkan hak atas tanah yaitu Hak Pengelolaan yang semula beraspek publik kemudian bergeser menjadi sifat keperdataan

Hak Pengelolaan dengan berpedoman pada hak menguasai negara atas tanah, maka negara dapat memberikan tanah kepada badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya yaitu Hak Pakai atau Hak Pengelolaan kepada suatu badan penguasa (Departemen, Jawatan, Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Hak Pengelolaan tidak disebut dalam UUPA, tetapi hanya disinggung dalam Penjelasan Umum Angka II.2 alinea terakhir. Kemudian kita jumpai ketentuan pengaturannya dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Ncgara dan Ketentuan-ketentuan Kebijakan Sclanjutnya.¹⁸

¹⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, "*Kebijakan negara untuk mengakui atau tidak mengakui eksistensi masyarakat Adat berikut Hak Atas Tanahnya, Masalah disampaikan pada diskusi Meja Bundar Hak-hak Masyarakat Adat Atas Tanah dalam Konteks Kebijakan Pertanahan Orde Baru*", diselenggarakan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 21 Oktober 1996.

¹⁸ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 323-324.

Dari kutipan di atas semakin jelas bahwa meskipun UUPA merupakan peraturan dasar yang mengatur hak-hak atas tanah, namun tidak menyebutkan adanya Hak Pengelolaan. Hak ini pertama kali muncul berbarengan dengan adanya kebijaksanaan pemerintah dalam rangka melaksanakan konversi hak penguasaan atas tanah negara yang berada pada suatu Departemen, Direktorat, Jawatan, dan daerah Swatantra. Kebijaksanaan tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijaksanaan Selanjutnya. Dalam Pasal 1 peraturan ini dinyatakan bahwa jika hak penguasaan atas tanah negara tersebut digunakan sendiri oleh Departemen, Direktorat, dan Daerah Swatantra, maka dikonversi menjadi Hak Pakai. Sedangkan menurut Pasal 2 dinyatakan bahwa jika tanah tersebut selain digunakan sendiri juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Hak atas tanah yang dapat diberikan di atas tanah Hak Pengelolaan oleh peraturan di atas tidak diatur secara limitatif. Berbeda dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah Hak Pengelolaan (dengan berlakunya Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, keberadaan Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 sudah dinyatakan tidak berlaku lagi) yang menentukan bahwa di atas Hak

Pengelolaan dapat diberikan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai. Namun dengan memahami rumusan Pasal 3 ayat (3), Pasal 5 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (4) dari Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, tersirat suatu pengaturan bahwa di atas Hak Pengelolaan dapat dimohonkan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Pasal 4 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 mengatur dalam hal hak yang dimohonkan berasal atau merupakan tanah Hak Pengelolaan, pemohon harus terlebih dahulu memperoleh penunjukan berupa perjanjian penggunaan tanah dari pemegang Hak Pengelolaan. Ini berarti untuk mendapatkan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan diperlukan terlebih dahulu perjanjian antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pemohon hak. Materi dan bentuk perjanjian sepenuhnya akan bergantung pada kesepakatan di antara para pihak. Dengan demikian jelas bahwa Hak Pengelolaan bukanlah hak atas tanah. Selain itu di dalam Pasal 67 ayat (1) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 dinyatakan bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, PT Persero, Badan Otorita dan badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.

Dalam perjalanan berlakunya UUPA guna memfasilitasi penanaman modal asing keluarlah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun

1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (LNRI Tahun 1996 Nomor 58 - TLN RI Nomor 3643).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 diatur bahwa untuk kepentingan penanaman modal dapat diberikan tanah dengan status Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai.

Jangka waktu HGU, HGB atas tanah negara, dan Hak Pakai atas tanah negara dapat diperpanjang. Apabila masa perpanjangannya berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan hak. HGB dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat diperpanjang atau diperbaharui setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. HGB dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik tidak dapat diperpanjang namun dapat dilakukan pembaharuan atas kesepakatan pemegang HGB atau Hak Pakai dengan Hak Milik.

Sebelum diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 terdapat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) yang memberikan fasilitas dan jaminan atau perpanjangan dan pembaharuan jangka waktu Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan bagi perusahaan penanaman modal. Peraturan tersebut adalah Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal.

Dalam Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993 diatur bahwa sebelum melakukan kegiatan perolehan tanah, perusahaan

penanaman modal diwajibkan mendapatkan izin lokasi yang permohonannya diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Surat keputusan izin lokasi diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan sejak itu, perusahaan penanaman modal dapat memulai kegiatan perolehan tanah. Hak-hak atas tanah yang diperoleh perusahaan penanaman modal adalah Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha. Dalam rangka perolehan tanah untuk usahanya, perusahaan penanaman modal mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat, sedangkan Hak Guna Usaha permohonannya diajukan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi setempat.

Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993 juga mengatur tentang pemberian jaminan perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha kepada perusahaan penanaman modal. Hal ini dicantumkan dalam Pasal 8, yaitu Hak Guna Bangunan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun sedangkan Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, dan Pasal 9, yaitu Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha, atas permohonan pemegang hak diberikan jaminan perpanjangan hak sepanjang tanahnya masih dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dan perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan dalam hal Hak Guna Bangunan tersebut diberikan untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun sedangkan Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 25

(dua puluh lima) tahun. Pembaharuan Hak Guna Bangunan dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, sedangkan Hak Guna Usaha diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun bagi kegiatan-kegiatan ekonomi atau daerah-daerah tertentu yang akan ditetapkan lebih lanjut oleh Pemerintah.

Sebagai pelaksanaan dalam Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Keputusan Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal. Dalam keputusan ini diatur tentang :

- a. Perolehan tanah dalam rangka pelaksanaan izin lokasi dapat dilakukan melalui cara pemindahan hak atas tanah atau melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang diikuti dengan pemberian hak;
- b. Tata cara perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Usaha;
- c. Tata cara perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan;
- d. Pendaftaran perpanjangan atau pembaharuan hak dan penerbitan tanda bukti haknya.

Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993 disempurnakan oleh Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi. Permeneg Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 memperluas pemberian izin lokasi bagi perusahaan, yaitu sebelum berlakunya peraturan ini, izin lokasi hanya diberikan kepada perusahaan yang berpenanaman modal, kemudian diperluas juga diberikan kepada

perusahaan yang tidak berpenanaman modal. Izin lokasi bagi perusahaan merupakan kewajiban sebelum memperoleh tanah.

Menurut Pasal 1 angka 1 Permer Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1999 dengan izin lokasi lain yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya. Dalam Pasal 2 nya ditegaskan bahwa setiap perusahaan yang telah memperoleh persetujuan penanaman modal wajib mempunyai izin lokasi untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal yang bersangkutan, kecuali :

- a. Tanah yang akan diperoleh merupakan pemasukan (inbreng) dari para pemegang saham,
- b. Tanah yang akan diperoleh merupakan tanah yang sudah dikuasai oleh perusahaan lain dalam rangka melanjutkan pelaksanaan sebagian atau seluruh rencana penanaman modal perusahaan lain tersebut, dan untuk itu telah diperoleh persetujuan dari instansi yang berwenang,
- c. Tanah yang akan diperoleh diperlukan dalam rangka melaksanakan usaha industri dalam suatu Kawasan Industri,
- d. Tanah yang akan diperoleh berasal dari otoritas atau badan penyelenggara pengembangan suatu kawasan sesuai dengan rencana tata ruang kawasan pengembangan tersebut,

- e. Tanah yang akan diperoleh diperlukan untuk perluasan usaha yang sudah berjalan dan untuk perluasan itu telah diperoleh izin perluasan usaha sesuai ketentuan yang berlaku, sedangkan letak tanah tersebut berbatasan dengan lokasi usaha yang bersangkutan,
- f. Tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal tidak lebih dari 25 Ha (dua puluh lima hektar) untuk usaha pertanian atau tidak lebih dari 10.000 m (sepuluh ribu meter persegi) untuk usaha bukan pertanian, atau
- g. Tanah yang akan dipergunakan untuk melaksanakan rencana penanaman modal adalah tanah yang sudah dipunyai oleh perusahaan yang bersangkutan, dengan ketentuan bahwa tanah-tanah tersebut terletak di lokasi yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang bersangkutan.

Pasal 3 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 menetapkan bahwa tanah yang dapat ditunjuk dalam izin lokasi adalah tanah yang menurut rencana tata ruana wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya.

Dari uraian yang tertera di atas, maka dapat dilihat bahwa negara telah memfasilitasi penanam modal dengan berbagai peraturan perundangan yang tujuannya untuk memberikan kemudahan dalam

memperoleh hak atas tanah di Indonesia. Namun yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 beserta Peraturan Pelaksanaannya adalah bertentangan dengan UUPA, karena UUPA sendiri selain tidak mengatur pembaharuan HGU, HGB, dan Hak Pakai, UUPA juga tidak menjamin ketiga hak tersebut dapat diperpanjang setelah masa berlakunya habis.

2. Ruang Lingkup Hak Atas Tanah

Dasar hukum mengenai hak atas tanah adalah Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang dinyatakan bahwa "Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya bermacam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum". Dari ketentuan ini menunjukkan bahwa hak atas tanah yang bersumber dari hak menguasai dari Negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum privat maupun badan hukum publik.

Kepada pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Yang dimaksud dengari hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang empunya hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki.¹⁹ Perkataan "mempergunakan" pada hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang menggunakan tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan "mengambil manfaat" pada hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang menggunakan tanah selain untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya untuk pertanian, perikanan, peternakan atau perkebunan.

Ketentuan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA jo Pasal 53 UUPA. Adapun macam-macam hak atas tanah menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA, adalah :

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah
- g. Hak Memungut Hasil Hutan
- h. Hal-hal 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.

¹⁹ Soedikno Mertokusumo, Hukum dan Politik Agraria, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988, h. 120.

Hak-hak atas tanah yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, adalah :

- a. Hak Gadai (Gadai Tanah);
- b. Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil);
- c. Hak Menumpang;
- d. Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak-hak atas tanah ini diatur dengan maksud untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan UUPA dan diusahakan hapusnya dalam waktu yang singkat.

Macam-macam hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) jo Pasal 53 UUPA dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu :

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap. Yaitu hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan Undang-undang yang baru.

Macam haknya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-undang.

Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Macam haknya belum ada.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara.

Yaitu hak atas tanah yang sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat

pemerasan dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam haknya adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) jo Pasal 53 tidak bersifat limitatif, artinya di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahir hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan Undang-undang.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibagi menjadi 2 kelompok, yaitu :

1. Hak atas tanah yang bersifat primer : Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara.

Macam haknya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah Negara, dan Hak Pakai atas tanah Negara.

2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder.

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain.

Macam haknya adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Dari macam-macam hak atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) jo Pasal 53 UUPA tidak semuanya menjadi obyek

pendaftaran tanah. Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menetapkan bahwa hak-hak atas tanah yang menjadi obyek pendaftaran tanah hanyalah Hak milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Khusus pendaftaran Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, LNRI Tahun 1996 Nomor 58 - TLNRI Nomor 3643. Pendaftaran Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai melalui tata cara pemberian hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, dan Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

3. Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) Dalam Hukum Agraria Nasional

Selama ini, kegiatan ekonomi yang berlangsung di wilayah pesisir hanya dilakukan berdasarkan pendekatan sektoral yang didukung UU tertentu yang menguntungkan instansi sektor dan dunia usaha terkait. Akibatnya, pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil cenderung eksploitatif, tidak efisien, dan sustainable (berkelanjutan). Banyak faktor-faktor yang menyebabkan ketidakefektifan pengelolaan sumberdaya

pesisir ini, antara lain ambiguitas kepemilikan dan penguasaan sumberdaya, ketidakpastian hukum, serta konflik pengelolaan.

Ambiguitas kepemilikan dan penguasaan sumberdaya pesisir masih sering terjadi di berbagai tempat. Biasanya sumberdaya pesisir dianggap tanpa pemilik (*open access property*), tetapi berdasarkan pasal 33 UUD 1945, dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia, dinyatakan sebagai milik pemerintah (*state property*). Namun, ada indikasi di beberapa wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terjadi kepemilikan pribadi (*quasi private property*). Di beberapa wilayah pesisir atau pulau masih dipegang teguh sebagai milik kaum atau masyarakat adat (*common property*).

Lahirnya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK) melahirkan konsep baru mengenai Hak. Konsep tersebut dilandasi pertimbangan untuk memberikan jalar bagi pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan wilayah pesisir yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, masyarakat, serta dunia usaha untuk bersama membangun wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil demi kesejahteraan anak bangsa dalam suatu kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hak baru tersebut adalah Hak Pengusahaan Perairan Pesisir, selanjutnya disebut HP-3. Dalam pasal 1 butir 18 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau

Kecil (PWP PPK) dijelaskan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) adalah 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.

Yang dimaksud dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dapat ditemui dalam pasal butir 4 yang isinya Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil adalah sumber daya hayati, sumber daya nonhayati; sumber daya buatan, dan jasa-jasa lingkungan; sumber daya hayati meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain; sumber daya nonhayati meliputi pasir, air laut, mineral dasar laut; sumber daya buatan meliputi infrastruktur laut yang terkait dengan kelautan dan perikanan, dan jasa-jasa lingkungan berupa keindahan alam, permukaan dasar laut tempat instalasi bawah air yang terkait dengan kelautan dan perikanan serta energi gelombang laut yang terdapat di Wilayah Pesisir.

Dalam undang-undang tersebut disebutkan, HP-3 merupakan hak pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut (Pasal 16), dengan masa waktu pengusahaan hingga 20 tahun, dan dapat diperpanjang kembali (Pasal 19). HP-3 dapat diberikan kepada: Orang perseorangan warga negara Indonesia; Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau Masyarakat

Adat (pasal 18). Dalam catatan panjang sejarah Indonesia, ini kali pertama negara memberikan landasan hukum atas pengusahaan wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Yang dimaksud dengan wilayah pesisir disini dijelaskan dalam pasal 1 butir 2, Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara Ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Dalam pasal 1 butir 3 dijelaskan mengenai pulau kecil yang berbunyi, pulau Kecil adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km² (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan Ekosistemnya.

Sedangkan mengenai ruang lingkup pengaturan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil disebutkan dalam pasal 2, yang isinya menyebutkan Ruang lingkup pengaturan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil meliputi daerah peralihan antara Ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, ke arah darat mencakup wilayah administrasi kecamatan dan ke arah laut sejauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai.

Mengenai ruang lingkup tersebut kemudian dijelaskan di dalam Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

Ruang lingkup pengaturan dalam Undang-Undang ini meliputi Wilayah Pesisir, yakni ruang lautan yang masih dipengaruhi oleh kegiatan di daratan dan ruang daratan yang masih teras 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 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) 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 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan ke arah daratan ditetapkan sesuai dengan batas kecamatan.

Sebelum memperoleh Hak atas Pengusahaan Perairan Pesisir tersebut ada beberapa proses yang perlu dilakukan berkaitan dengan proses pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang tertuang dalam pasal 5. 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.

Kemudian pasal 6 mengatur proses tersebut wajib dilakukan dengan cara mengintegrasikan kegiatan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah; antar-Pemerintah Daerah; antarsektor; antara Pemerintah, dunia usaha, dan Masyarakat; antara ekosistem darat dan ekosistem laut; dan antara ilmu pengetahuan dan prinsip-prinsip manajemen.

HP3 itu sendiri dimungkinkan oleh pemiliknya digunakan sebagai Pemanfaatan ruang laut. Yang dimaksud dengan pemanfaatan ruang laut disini dijelaskan dalam pasal 10 huruf C, Pemanfaatan ruang laut antara

lain untuk kegiatan pelabuhan, penangkapan ikan, budidaya, pariwisata, industri, dan permukiman.

Selain itu HP3 juga dapat digunakan untuk pemanfaatan Pulau-pulau kecil dan perairan sekitarnya. Pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan sekitarnya dapat digunakan untuk konservasi; pendidikan dan pelatihan; penelitian dan pengembangan; budidaya laut; pariwisata; usaha perikanan dan kelautan dan industri perikanan secara lestari; pertanian organik; dan/atau peternakan. Namun sebelum melakukan pemanfaatan tersebut, diwajibkan mempunyai sertifikat HP3 terlebih dahulu. Hal ini tertulis pada pasal 23 ayat 3, yang bunyinya Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil dan perairan di sekitarnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan memenuhi persyaratan pada ayat (3) wajib mempunyai HP-3 yang diterbitkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Kewenangan dalam memberikan HP3 tersebut dapat diberikan oleh Menteri, Gubernur, Bupati/walikota. Hal ini tertulis dalam pasal 50, yang bunyinya :

- 1) Menteri berwenang memberikan HP-3 di wilayah Perairan Pesisir lintas provinsi dan Kawasan Strategis Nasional Tertentu.
- 2) Gubernur berwenang memberikan HP-3 di wilayah Perairan Pesisir sampai dengan 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan, dan Perairan Pesisir lintas kabupaten/kota.
- 3) Bupati/walikota berwenang memberikan HP-3 di wilayah Perairan Pesisir 1/3 (satu pertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.

Penulis menganggap Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) tidak jauh berbeda dengan konsep dilahirkannya HGU dalam UUPA. Sekali lagi walaupun hak *opstal* dan hak *erfpacht* itu dinyatakan dihapus dari ketentuan hukumnya dinyatakan tidak berlaku lagi, namun UU Nomor 27 Tahun 2007 menghidupkan kembali semangat dan jiwanya, karena Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) jelas berorientasi pada penguasaan tanah dan air dalam skala besar.

Sebelumnya macam-macam hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) jo Pasal 53 UUPA dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu :

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap. Yaitu hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan Undang-undang yang baru.
Macam haknya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.
2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-undang.
Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Macam haknya belum ada.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara.
Yaitu hak atas tanah yang sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat

pemerasan dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam haknya adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) jo Pasal 53 tidak bersifat limitatif, artinya di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahir hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan Undang-undang.²⁰

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.²¹ Berdasarkan Pasal 4 UUPA, tanah adalah permukaan bumi. Dengan demikian hak atas tanah adalah hak atas bagian tertentu permukaan bumi yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Dari pengertian dan hakikat hak di atas maka di dalam hak atas tanah terdapat kekuasaan yang dijamin dan dilindungi hukum yaitu kewenangan untuk menguasai dan menggunakan tanah yang dihaki. Secara yuridis pengertian "menguasai" adalah mempunyai wewenang untuk berbuat sesuatu terhadap benda yang dikuasainya. Pasal 4 ayat (2) UUPA mengartikan bahwa yang dipunyai dengan hak atas tanah yang diberikan itu adalah tanahnya. Tetapi wewenang menggunakannya diperluas hingga meliputi penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah

²⁰ Urip Santoso, *"Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah"*, Prenada Media, Jakarta, 2005, h. 89

²¹ Budi Harsono, *Ibid*, h. 15.

itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK) melahirkan konsep baru mengenai Hak. Melihat pasal 16 sampai pasal 20 UU PWP PPK,

Pasal 16

- (1) Pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk HP-3.
- (2) HP-3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut.

Pasal 17

- (1) HP-3 diberikan dalam luasan dan waktu tertentu.
- (2) Pemberian HP-3 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian Ekosistem Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Masyarakat Adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing.

Pasal 18

HP-3 dapat diberikan kepada:

- a. Orang perseorangan warga negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau
- c. Masyarakat Adat.

Pasal 19

- (1) HP-3 diberikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.
- (2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang tahap kesatu paling lama 20 (dua puluh) tahun.
- (3) Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diperpanjang lagi untuk tahap kedua sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20

- (1) HP-3 dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan.
- (2) HP-3 diberikan dalam bentuk sertifikat HP-3.

- (3) HP-3 berakhir karena:
 - a. jangka waktunya habis dan tidak diperpanjang lagi;
 - b. ditelantarkan; atau
 - c. dicabut untuk kepentingan umum.
- (4) Tata cara pemberian, pendaftaran, dan pencabutan HP-3 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam Pasal 17 UU P'WP-PPK disebutkan bahwa pemanfaatan sumber daya pesisir untuk kegiatan usaha dapat diberikan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir selama 20 tahun. Hak tersebut diberikan kepada sebuah badan hukum atau perorangan (Pasal 18). Sementara itu dalam Pasal 19 dijelaskan bahwa Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) meliputi pengusahaan atas permukaan laut, kolom air, dasar laut dan tanah di bawahnya dalam batasan tertentu. HP-3 ini mirip dengan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang sudah dijalankan oleh Departemen Kehutanan, dan menurut catatan beberapa lembaga penelitian menyebutkan bahwa HPH-lah yang menjadi salah satu "biang keladi" kerusakan hutan di Indonesia. Oleh sebab itu jangan sampai HP-3 di sektor kelautan dan perikanan menjadikan sektor ini menjadi lebih terpuruk lagi.²²

Mengacu pada uraian diatas, Pemanfaatan dan pengusahaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan melalui pemberian izin pemanfaatan dan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3). Izin pemanfaatan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan

²² Suhana, "Lima Persoalan Hak Perairan Pesisir," peneliti pada Pusat Kajian Sumber Daya Pesisir dan Lautan (PKSPL-IPB), Sinar Harapan, Jumat 15 Juni 2007.

kewenangan masing-masing instansi terkait. Hal ini berarti Hak Pengusahaan Perairan pesisir (HP3) merupakan hak baru yang muncul karena lahirnya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK). Hak Pengusahaan Perairan pesisir (HP3) merupakan rezim tersendiri dan terpisah dengan pengaturan dengan hukum tanah yang ada dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).

Keberadaan HP-3 disela-sela mekanisme pengelolaan yang bernuansa sektoral, desentralisasi, industrialisasi, serta diperhadapkan pada kebutuhan atas pengakuan eksistensi pengelolaan masyarakat, justru akan menjadi stimulus dalam meningkatnya intensitas konflik terkait hak kepemilikan. Apalagi, dengan keistimewaan yang dimiliki oleh sertifikat HP-3 yang dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan ke bank (Pasal 20).

BAB III

PERALIHAN HAK DAN HAK TANGGUNGAN ATAS HAK

PENGUSAHAAN PERAIRAN PESISIR (HP3)

1. Peralihan Hak Atas Tanah

Menurut Boedi Harsono, bentuk peralihan hak atas tanah dibagi menjadi 2, yaitu :

1. Beralih menunjuk pada berpindahnya hak atas tanah kepada pihak lain karena pemegang haknya meninggal dunia. Peralihan hak atas tanah disini terjadi karena hukum, artinya dengan meninggalnya pemegang hak atas tanah, maka ahli warisnya memperoleh tanah tersebut.
2. Dialihkan menunjuk pada berpindahnya hak atas tanah kepada pihak lain karena perbuatan yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar pihak lain tersebut memperoleh hak itu. Adapun perbuatan hukum ini bisa berupa jual beli, tukar menukar, hibah, atau hibah atau pemberian dengan wasiat.²³

Dari dua bentuk peralihan hak atas tanah tersebut, jelaslah bahwa jual beli adalah suatu perbuatan hukum untuk memindahkan hak atas tanah dari pemegang haknya sebagai penjual kepada pihak lain sebagai pembeli dengan pembayaran sejumlah uang sebagai harganya.²⁴

²³ Boedi Harsono, Op. Cit.,, h. 128.

²⁴ Urip Santoso, "*Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli*", Majalah YURIDIKA, Volume 17, no.5, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, September 2002,h.494

Hak-hak atas tanah yang dapat diperjualbelikan, adalah sebagai berikut :

1. Hak Milik.

Dasar hukum yang menetapkan bahwa Hak Milik dapat diperjualbelikan secara implisit dimuat dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA, yaitu Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

2. Hak Guna Usaha.

Dasar hukum yang menetapkan bahwa Hak Guna Usaha dapat diperjualbelikan secara implisit dimuat dalam Pasal 28 ayat (3) UUPA, yaitu Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Secara tegas dimuat dalam Pasal 16 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu peralihan hak Guna Usaha terjadi dengan cara jual beli.

3. Hak Guna Bangunan.

Dasar hukum yang menetapkan bahwa Hak Guna Bangunan dapat diperjualbelikan secara implisit dimuat dalam Pasal 35 ayat (3) UUPA, yaitu Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Secara tegas dimuat dalam Pasal 34 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yaitu peralihan Hak Guna Bangunan terjadi karena jual beli. Pasal 34 ayat (7) dan ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mensyaratkan bahwa peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan harus dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan, sedangkan

peralihan Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik harus dengan persetujuan dari pemegang Hak Milik yang bersangkutan.

4. Hak Pakai.

Dasar hukum yang menetapkan bahwa Hak Pakai dapat diperjualbelikan secara implisit dimuat dalam Pasal 43 UUPA, yaitu sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka Hak Pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. Hak Pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Hak Pakai menurut asal tanahnya meliputi Hak Pakai atas tanah Negara, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, dan Hak Pakai atas tanah Hak Milik.

Peralihan Hak Pakai diatur dalam Pasal 54 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yang dalam ayat (1) nya ditetapkan bahwa Hak Pakai atas tanah Negara yang berjangka waktu tertentu dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dalam ayat (2) nya ditetapkan bahwa Hak Pakai atas tanah Hak Milik hanya dapat dialihkan apabila hak tersebut dimungkinkan dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang bersangkutan. Dalam ayat (3) huruf a nya ditetapkan bahwa peralihan Hak Pakai terjadi karena jual beli.

Pasal 54 ayat (8), ayat (9), dan ayat (10) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mensyaratkan bahwa peralihan Hak Pakai atas tanah Negara harus dilakukan dengan izin dari pejabat yang berwenang, pengalihan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan harus dilakukan dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan, sedangkan pengalihan Hak Pakai atas tanah Hak Milik harus dilakukan dengan persetujuan tertulis dari pemegang Hak Milik yang bersangkutan.

Jual beli yang dimaksudkan disini adalah jual beli hak atas tanah. Dalam praktek disebut jual beli tanah. Secara yuridis, yang diperjualbelikan adalah hak atas tanah bukan tanahnya. Memang benar bahwa tujuan membeli hak atas tanah adalah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan mempergunakan tanah. Dalam perkembangannya, yang diperjualbelikan tidak hanya hak atas tanah, tetapi juga Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Istilah jual beli disebut dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan pertanahan, yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1960, Undang-undang No. 16 Tahun 1935, Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 dan Kepmen Agraria/Kepala BPN No. 21 Tahun 1994. Namun demikian, di dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak memberikan pengertian apa yang dimaksudkan dengan jual beli.

Untuk memahami pengertian jual beli dapat dilihat dari dasar pembentukan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (Hukum Agraria

Nasional), yaitu didasarkan atas Hukum Adat, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 5 nya, yaitu: "Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan Sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama".

Dalam hukum adat tentang tanah dikenal 3 macam adol (jual), yaitu:

a. Adol plas (jual lepas)

Pada adol plas (jual lepas), pemilik tanah menyerahkan tanahnya untuk selama-lamanya kepada pihak lain (pembeli) dengan pembayaran sejumlah uang yang besarnya ditentukan atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dengan pihak lain (pembeli).

b. Adol gadai (jual gadai)

Pada adol gadai (jual gadai), pemilik tanah pertanian (pemberi gadai) menyerahkan tanahnya untuk digarap kepada pihak lain (pemegang gadai) dengan menerima sejumlah uang dari pihak lain (pemegang gadai) sebagai uang gadai dan tanah dapat kembali kepada pemilik tanah apabila pemilik tanah menebus uang gadai.

c. Adol tahunan (jual tahunan)

Pada adol tahunan (jual tahunan), pemilik tanah pertanian menyerahkan tanahnya untuk digarap dalam beberapa kali masa panen kepada pihak lain (pembeli) dengan pembayaran sejumlah uang yang besarnya ditentukan atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dengan pembeli. Setelah beberapa kali masa panen sesuai kesepakatan kedua belah pihak, tanah pertanian diserahkan kembali oleh pembeli kepada pemilik tanah.

Berkenaan dengan pengertian jual beli tanah, Boedi Harsono menyatakan bahwa pengertian jual beli tanah adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan Hak Milik (penyerahan tanah untuk selamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga pembeli menyerahkan harganya kepada penjual. Jual beli yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli itu termasuk dalam Hukum Agraria atau Hukum Tanah.²⁵ Pengertian jual beli tanah menurut Boedi Harsono, ruang lingkup obyeknya terbatas hanya pada hak milik atas tanah. Dalam hukum positif, hak atas tanah yang dapat menjadi obyek jual beli tidak hanya terbatas hanya pada Hak Milik, namun juga Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, maupun Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Sifat jual beli tanah menurut Effendi Perangin, adalah:²⁶

²⁵ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan*, Djakarta, 1971, h. 135.

²⁶ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indoncsia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1989, h. 16.

a. Contant atau tunai.

Contant atau tunai, artinya harga tanah yang dibayar itu bisa seluruhnya, tetapi bisa juga sebagian. Tetapi biar pun dibayar sebagian, menurut hukum dianggap telah dibayar penuh. Pembayaran harga dan penyerahan haknya dilakukan pada saat yang bersamaan. Pada saat jual beli menurut hukum telah selesai. Sisa harga yang belum dibayar dianggap sebagai utang pembeli kepada bekas pemilik tanah (penjual). Ini berarti, jika kemudian pembeli tidak membayar sisa harganya, maka bekas pemilik tanah tidak dapat membatalkan jual beli tanah tersebut. Penyelesaian pembayaran sisa harga tersebut dilakukan menurut hukum perjanjian utang piutang.

b. Terang.

Terang, artinya jual beli tanah tersebut dilakukan dihadapan kepala desa (kepala adat) yang tidak hanya bertindak sebagai saksi tetapi juga dalam kedudukannya sebagai pihak yang menanggung bahwa jual beli tanah tersebut tidak melanggar hukum yang berlaku.

Jual beli tanah yang dilakukan dihadapan kepala desa (kepala adat) ini menjadi "terang" bukan perbuatan hukum yang "gelap", artinya pembeli mendapatkan pengakuan dari masyarakat yang bersangkutan sebagai pemilik tanah yang baru dan mendapatkan perlindungan hukum jika di kemudian hari ada gugatan terhadapnya dari pihak yang menganggap jual beli tanah tersebut tidak sah.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, sifat jual beli tanah menurut hukum adat, adalah:²⁷

a. Tunai

Tunai artinya penyerahan hak atas tanah oleh pemilik tanah (penjual) dilakukan bersamaan dengan pembayaran harganya oleh pihak lain (pembeli).

Dengan perbuatan hukum jual beli tersebut, maka seketika itu juga terjadi peralihan hak atas tanah. Harga yang dibayarkan pada saat penyerahan hak tidak harus lunas atau penuh dan hal ini tidak mengurangi sifat tunai tali. Kalau ada selisih sisa dari harga, maka hal ini dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual yang tunduk pada hukum utang piutang.

b. Riil

Riil artinya kehendak atau *that* yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan yang nyata menunjukkan tujuan jual beli tersebut, misalnya dengan diterimanya uang oleh penjual, dan dibuatnya perjanjian dihadapan kepala desa.

c. Terang.

Terang, artinya untuk perbuatan hukum tersebut haruslah dilakukan dihadapan kepala desa sebagai tanda bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

²⁷ Maria S.W. Sumardjono, "*Aspek Teoritis Peralihan Hak Atas Tanah Menurut UUPA*", Majalah Mimbar Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, No. 18/X/93, Yogyakarta, 1993, h. 11.

Sebagai perbandingan, berikut ini diuraikan tentang jual beli tanah menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) Indonesia. Pengertian jual beli dimuat dalam Pasal 1457 nya, yaitu suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah diperjanjikan. Selanjutnya, dalam Pasal 1458 nya dinyatakan bahwa jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelahnya orang-orang ini mencapai sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar.

Khusus jual beli tanah pada masa berlakunya Hukum Agraria Kolonial diatur dalam *Overschrijving Ordonnantie Stb. 1934 Nomor 27*.

Jual beli tanah disini terdapat 2 perbuatan hukum, yaitu :

- a. Perjanjian jual beli tanah dibuat dengan akta notaris atau akta di bawah tangan. Perjanjian jual beli ini, pengaturannya termasuk hukum perjanjian. Pada saat itu belum terjadi peralihan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli.
- b. Penyerahan yuridis (*juridische levering*) diselenggarakan dengan pembuatan akta balik nama di muka dan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah selaku *Overschrijvings Ambtenaar*. Pada saat inilah terjadi peralihan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli.

Jual beli tanah menurut Hukum Adat terdapat satu perbuatan hukum, yaitu hak atas tanah berpindah dari penjual kepada pembeli pada

saat dibayarnya harga tanah secara tunai (contant) oleh pembeli kepada penjual. Jual beli tanah menurut Hukum Mat bukan merupakan perjanjian sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1457 KUH Perdata, melainkan suatu perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk memindahkan hak atas tanah dari pemegang hak (penjual) kepada pihak lain (pembeli) dengan pembayaran sejumlah uang secara tunai (contant) dan dilakukan dihadapan kepala desa/kepala adat setempat (bersifat terang).

Jual beli hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun adalah suatu perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun untuk selama-lamanya oleh pemegang haknya sebagai penjual kepada pihak lain 'sebagai pembeli, dan secara bersamaan pihak pembeli menyerahkan sejumlah uang yang disepakati oleh kedua belah pihak sebagai harga kepada penjual.

2. Hak Atas Tanah Sebagai Obyek Hak Tanggungan

Hak-hak atas tanah yang dimuat dalam UUPA dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu :

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Hak atas tanah ini terdiri atas hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang Hak atas tanah ini belum ada.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Hak atas tanah ini terdiri atas hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Dari segi asal tanah, hak-hak atas tanah dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu :

1. Hak atas tanah yang bersifat primer.

Hak atas tanah ini berasal dari tanah negara, yang terdiri atas : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara, dan hak pakai atas tanah negara.

2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder

Hak atas tanah ini berasal dari tanah pihak lain, yang terdiri dari hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk bangunan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Dari macam-macam hak atas tanah yang disebutkan di atas, UUPA menentukan secara tegas bahwa hak-hak atas tanah yang dapat menjadi obyek hak tanggungan adalah hak milik (Pasal 25), hak guna usaha (Pasal 33), dan hak guna bangunan (Pasal 39). Kemudian oleh UUHT obyek hak tanggungan ditambahkan satu lagi hak atas tanah yaitu hak pakai atas tanah

negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftarkan dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.

Dengan bertambahnya hak atas tanah yang dapat menjadi obyek hak tanggungan dalam UUHT, dapat dikatakan bahwa UUHT telah mengubah secara material atas UUPA khususnya mengenai hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Perubahan ini dapat dibenarkan karena peraturan yang mengubahnya adalah setingkat, yaitu sama-sama berbentuk undang-undang. Dengan demikian, hak-hak atas tanah yang dapat menjadi obyek hak tanggungan adalah hak atas tanah yang diatur dalam undang-undang yang terbaru yaitu UUHT. Hal ini didasarkan pada asas perundang-undangan yaitu "Lex posteriori derogat lex priori".²⁸

Dalam Penjelasan Umum UUHT ditegaskan bahwa hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan harus memenuhi syarat-syarat, yaitu :

1. Hak atas tanah tersebut menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftarkan.
2. Hak atas tanah tersebut menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.

Kedua syarat tersebut di atas bersifat kumulatif, artinya apabila salah satu syarat tidak dipenuhi, maka hak atas tanah tersebut tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

²⁸ Urip Santoso, "*Hak Atas Tanah Sebagai Obyek Hak Tanggungan Dan Mekanisme Pembebanannya*", *Majalah Era Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta, 2000, h.332

Syarat-syarat hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan diperluas oleh I. Soegiarto²⁹, yaitu :

1. Dapat dinilai dengan uang (karena utang yang dijamin berupa uang);
2. Merupakan hak yang telah didaftarkan (daftar umum pendaftaran tanah sebagai syarat untuk memenuhi asas publisitas);
3. Bersifat dapat dipindahtangankan (dalam hal debitur cidera janji benda tersebut dapat dijual di muka umum); dan
4. Memerlukan penunjukan dengan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan I. Soegiarto, Boedi Harsono menyatakan bahwa untuk dapat dibebani hak jaminan atas tanah, obyek yang bersangkutan harus memenuhi empat syarat³⁰, yaitu :

1. Dapat dinilai dengan uang;
2. Termasuk hak yang terdaftar dalam daftar umum;
3. Mempunyai sifat dapat dipindahtangankan;
4. Memerlukan penunjukan oleh Undang-undang .

Pendapat senada juga di kemukakan oleh Sugiri Kadarisman. Beliau menyatakan bahwa obyek hak tanggungan adalah bidang tanah

²⁹ I Soegiarto. *"Hak Pakai Atas Tanah Negara"*. Jurnal Hukum Bisnis, Volume I. Jakarta : Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 1997, hal 97.

³⁰ Boedi Harsono. *"Segi-segi Yuridis Undang-undang Hak Tanggungan"*. Makalah Seminar. Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Trisakti Sekerjasama dengan Kantor Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional dan BPP Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, 10 April 1996, hal 11.

(satu bidang atau lebih) yang telah terdaftar (telah diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya) dan mempunyai sifat dapat dipindahtangankan³¹.

Karena dalam pembebanan hak tanggungan dilakukan pencatatan dalam buku tanah atas hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan dan menyalinnya pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan, maka adanya sertifikat hak atas tanah juga merupakan syarat bagi hak atas tanah untuk menjadi obyek hak tanggungan.³²

Dari persyaratan objek hak tanggungan, sebagaimana dikemukakan di atas, hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan sebagaimana yang diatur dalam UUPA memenuhi syarat sebagai hak atas tanah yang dapat dijadikan, jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Hak pakai atas tanah pada mulanya tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, karena tidak didaftar. Dalam perkembangannya, hak pakai atas tanah juga didaftar ke kantor pertanahan kabupaten / kotamadya berdasarkan Peraturan Menteri Agraria (PMA) Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Sebelum adanya UUHT, meskipun hak pakai atas tanah sudah didaftar dan dapat dipindahtangankan, namun hak atas tanah ini tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, karena UUPA tidak menunjuknya. Hak ini dapat dijadikan jaminan utang dengan pembebanan

³¹ Kadarisman, Sugiri. *"Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Undang-undang Hak Tanggungan"*. Makalah Seminar. Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Trisakti Bekerjasama dengan Kanter Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional dan BPP Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, 10 April 1996.

³² Urip Santoso, Op.cit , h.332

janiman fiducia. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 13 UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

Pada perkembangan berikutnya, mengingat hak pakai atas tanah didaftar dan dapat dipindahtangankan, maka pembentuk UUHT menampungnya menjadi obyek hak tanggungan. Hak pakai yang menjadi obyek hak tanggungan adalah hak pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.

Subyek hak pakai atas tanah negara, yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan, sehingga dapat dibebani hak tanggungan adalah :

1. Hak pakai atas tanah yang dimiliki oleh perseorangan baik warga negara Indonesia atau warga negara asing yang berkedudukan di Indonesia;
2. Hak pakai atas tanah yang dimiliki oleh badan hukum privat baik badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, atau badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia.

Subyek hak pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya tidak dapat dipindahtangankan, sehingga tidak dapat dibebani hak tanggungan adalah hak pakai atas tanah negara yang dimiliki oleh :

1. Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah;
2. Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara;
3. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional;
4. Badan keagamaan dan badan sosial.

Menurut A.P. Parlindungan, hak pakai yang dimiliki oleh badan hukum publik merupakan hak pakai yang ada *right to use*, yaitu mempergunakannya untuk waktu yang tidak terbatas selama pelaksanaan tugas, namun tidak ada *right of disposal*, yaitu tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun kepada pihak ketiga dan tidak dapat dijadikan obyek hak tanggungan.³³

Dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak tanggungan terdapat perbedaan mengenai obyek hak tanggungan. Peraturan perundang-undangan dimaksud antara lain :

1. UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

Dalam Pasal 4 Ayat (1) dan Ayat (2) UU ini ditegaskan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib di daftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan. Selanjutnya Pasal 4 Ayat (3) menegaskan bahwa pembebanan hak tanggungan pada hak pakai atas tanah hak

³³ Parlindungan, A. P. "Beberapa Konsep Tentang Hak-hak atas Tanah". Majalah CSIS Edisi Tahun XX Nomor 2, Jakarta : Maret-April 1991. h.135

milik akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah (disingkat PP).

2. PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Dalam peraturan pemerintah ini ditegaskan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah hak guna usaha (Pasal 15), hak guna bangunan (Pasal 33), dan hak pakai atas tanah negara dan atas tanah hak pengelolaan (Pasal 53).

3. PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 44 ayat (1) PP ini dapat disimpulkan bahwa obyek hak tanggungan, adalah hak atas tanah, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Adanya perbedaan obyek hak tanggungan dalam tiga peraturan perundang-undangan di atas menunjukkan bahwa terjadi ketidaksinkronan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dalam pengaturannya. Akibatnya timbul pertanyaan hak atas tanah apa saja yang sesungguhnya dapat menjadi obyek hak tanggungan?

PP Nomor 40 Tahun 1996 menambahkan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan, yaitu hak pakai atas tanah hak pengelolaan, sedangkan PP No. 24 Tahun 1997 juga menambahkan hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan, yaitu hak milik atas satuan rumah susun, hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik, semua hak guna bangunan, dan semua hak pakai atas tanah.

Kalau dilihat dari syarat-syarat hak atas tanah dapat dibebani hak tanggungan menurut UUHT, maka hak pakai atas tanah hak pengelolaan dan hak milik atas satuan rumah susun dapat dibebani hak tanggungan karena kedua hak ini wajib didaftar dan dapat dipindahtangankan, sedangkan hak sewa untuk bangunan atas tanah hak milik tidak dapat dibebani hak tanggungan dikarenakan hak atas tanah ini tidak didaftar di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan dapat dipindahtangankan asalkan ada persetujuan dari pemilik tanah.

Hak guna bangunan dan hak pakai menurut PP Nomor 40 Tahun 1996 dibagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu:

1. Hak guna bangunan dan hak pakai atas tana negara.
2. Hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak pengelolaan.
3. Hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik.

Ketiga macam hak atas tanan tersebut didaftarkan dan dapat dipindahtangankan, namun dari ketiga macam hak atas tanah tersebut, yang diterbitkan sertifikat hanya ada dua, yaitu hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak negara dan tanah hak pengelolaan.

Atas dasar syarat-syarat yang ditentukan oleh UUHT, maka hak-hak atas tanah yang dapat menjadi obyek hak tanggungan adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara, hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah negara, dan hak pakai atas tanah hak pengelolaan.

Selain tersebut di atas, masih ada hak penguasaan atas tanah yang bersifat perseorangan yang dapat dibebani dengan hak tanggungan. Hak dimaksud adalah hak atas rumah susun yang berdiri di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai atas tanah negara, dan hak milik atas satuan rumah susun yang terdiri di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai atas tanah negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 13 UU Nomor 16 Tahun 1985.

Berlainan dengan hal di atas, beberapa hak tidak dapat dijadikan obyek hak tanggungan. Beberapa hak dimaksud karena tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh UUHT. Hak-hak tersebut adalah hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dari hak sewa tanah pertanian.

Selain hak-hak di atas, terdapat pula hak penguasaan atas tanah yang tidak dapat menjadi obyek hak tanggungan, karena tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh UUHT. Hak-hak dimaksud adalah hak pengelolaan dan wakaf atas tanah hak milik. Kedua hak ini didaftar di kantor pertanahan, namun tidak dapat dipindahtangankan, karena itu hak ini tidak dapat dijadikan obyek hak tanggungan.

3. Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) Sebagai Obyek Peralihan Hak dan Hak Tanggungan

Pada pembahasan sebelumnya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK) melahirkan konsep baru mengenai Hak. Hak tersebut adalah Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3). Di dalam pasal 20 undang-undang tersebut disebutkan,

Pasal 20

- (1) HP-3 dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan.
- (2) HP-3 diberikan dalam bentuk sertifikat HP-3.
- (3) HP-3 berakhir karena:
 - a. jangka waktunya habis dan tidak diperpanjang lagi;
 - b. ditelantarkan; atau
 - c. dicabut untuk kepentingan umum.
- (4) Tata cara pemberian, pendaftaran, dan pencabutan HP-3 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Disebutkan dengan jelas pada Pasal 20 ayat 1 bahwa Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) tersebut dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan. Sebelumnya telah dijelaskan UUHT telah mengubah secara material atas UUPA khususnya mengenai hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Perubahan ini dapat dibenarkan karena peraturan yang mengubahnya adalah setingkat, yaitu sama-sama berbentuk undang-undang. Dengan demikian, hak-hak atas tanah yang dapat menjadi obyek hak tanggungan adalah hak atas tanah yang diatur dalam undang-undang

yang terbaru yaitu UUHT. Hal ini didasarkan pada asas perundang-undangan yaitu "Lex posteriori derogat lex priori".

Hal yang sama terjadi dalam undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK) dapat dikatakan sekali lagi telah mengubah secara material atas UUPA dan UUHT khususnya mengenai hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Disisi lain, Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 juga akan menambah ketidaksinkronan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dalam pengaturannya. Ketidalsinkronan peraturan itu antara lain:

1. UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

Dalam Pasal 4 Ayat (1) dan Ayat (2) UU ini ditegaskan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib di daftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan. Selanjutnya Pasal 4 Ayat (3) menegaskan bahwa pembebanan hak tanggungan pada hak pakai atas tanah hak milik akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah (disingkat PP).

2. PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Dalam peraturan pemerintah ini ditegaskan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah hak guna usaha (Pasal 15), hak guna bangunan (Pasal 33), dan hak pakai atas tanah negara dan atas tanah hak pengelolaan (Pasal 53).

3. PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 44 ayat (1) PP ini dapat disimpulkan bahwa obyek hak tanggungan, adalah hak atas tanah, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

4. Undang-undang nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK).

Dalam Pasal 20 ayat (1) ini Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) dengan tegas dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan.

Pengaturan hak atas tanah di Indonesia telah terjadi ketidaksinkronan baik vertikal maupun horisontal antara UUPA dengan undang-undang yang lain atau peraturan pelaksanaannya. Akibatnya adalah tidak memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak. Sejumlah peraturan pelaksanaan mencerminkan insinkronisasi itu adalah³⁴ :

- a. Pemberian tanah yang luas kepada pengusaha di sektor perkebunan, kehutanan dan properti sehingga menimbulkan akumulasi penguasaan tanah;

³⁴ Sri Hajati, "*Penyederhanaan Macam Hak Atas Tanah*", Majalah YURIDIKA, Volume 21 No.3, Mei 2006, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, hal. 242

- b. Ketentuan yang mendorong pemahaman bahwa tanah itu merupakan komoditi dan mengabaikan nilai lainnya seperti fungsi sosial dan nilai religius;
- c. Ketentuan yang mendorong pengabaian terhadap hak-hak tradisional atas tanah masyarakat adat;
- d. Peraturan yang memberi peluang terjadinya pengabaian dan kemerosotan kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang terkena pengambilalihan untuk kepentingan pembangunan.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Pemanfaatan dan pengusahaan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan melalui pemberian izin pemanfaatan dan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3). Izin pemanfaatan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kewenangan masing-masing instansi terkait. Hal ini berarti Hak Pengusahaan Perairan pesisir (HP3) merupakan hak baru yang muncul karena lahirnya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK). Hak Pengusahaan Perairan pesisir (HP3) merupakan rezim tersendiri dan terpisah dengan pengaturan dengan hukum tanah yang ada dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).
- b. Dalam Pasal 20 ayat (1) ini Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) dengan tegas dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan. Pengaturan hak atas tanah di Indonesia telah terjadi ketidaksinkronan baik antara UUPA dengan undang-undang yang lain atau peraturan pelaksanaannya. Akibatnya adalah tidak memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak.

2. **Saran**

- a. Keberadaan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) disela-sela mekanisme pengelolaan yang bernuansa sektoral, desentralisasi, industrialisasi, serta diperhadapkan pada kebutuhan atas pengakuan eksistensi pengelolaan masyarakat, justru akan menjadi stimulus dalam meningkatnya intensitas konflik terkait hak kepemilikan. Apalagi, dengan keistimewaan yang dimiliki oleh sertifikat Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) yang dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan ke bank. Sehingga diperlukan kajian yang mendalam atas konsep hak baru yakni Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) yang dilahirkan melalui Undang-undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK).
- b. Diperlukan kajian yuridis, dan dimungkinkan perlunya dilakukan perubahan terhadap Undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Karena setelah 48 tahun eksis, konsistensi dan sinkronisasi UUPA dengan undang-undang yang baru, maupun dengan peraturan lainnya sangatlah dipertanyakan. Sehingga peraturan mengenai Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang baru diharapkan dapat menjamin kepastian hukum bagi masyarakat luas.

DAFTAR BACAAN

- DEPHUT RI, Seminar Nasional September 2007, "Status Kepemilikan lahan pada kawasan pantai dan hutan mangrove",
http://www.dephut.go.id/informasi/rrl/sts_mangrove.htm
- Hadjon, Philipus M., 'Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia', Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Hajati, Sri, 'Penyederhanaan Macam Hak Atas Tanah', Majalah Yuridika, Volume 21 No.3, Mei 2006, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
- Harsono, Budi, Hukum Agraria Indonesia, "Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya", Djambatan, Jakarta, 1994.
- _____, "Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaannya", Djambatan, Djakarta, 1971.
- Hartono, Sunaryati, 'Penelitian Hukum Di Indonesia Abad ke-20', alumni, Bandung, 1994.
- Kadarisman, Sugiri. "Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Undang-undang Hak Tanggungan". Makalah Seminar. Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Trisakti Bekerjasama dengan Kanter Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional dan BPP Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, 10 April 1996.
- Marzuki, Peter Machmud, 'Kerangka Pemikiran Hukum dalam Ekonomi Pasar', Makalah Program Pascasarjana (PPs) Universitas Airlangga, Surabaya. 1997.
- Mertokusumo, Soedikno, 'Hukum dan Politik Agraria', Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988.
- Numberi, Freddy, Menteri Kelautan dan Perikanan, "Sarana Integrasikan Wilayah Pesisir", Sosialisasi Undang-undang No.27 tahun 2007 di Jakarta (6/8/2007),
- Parlindungan, A. P. "Beberapa Konsep Tentang Hak-hak atas Tanah". Majalah CSIS Edisi Tahun XX Nomor 2, Jakarta : Maret-April 1991.
- Perangin, Effendi, 'Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Fraktisi Hukum', Rajawali, Jakarta, 1989.

Santoso, Urip, "Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah", Prenada Media, Jakarta, 2005.

_____, "Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli", Majalah Yuridika Volume 17, no.5, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, September 2002.

_____, "Hak Atas Tanah Sebagai Obyek Hak Tanggungan Dan Mekanisme Pembebanannya", Era Hukum, 2000.

Sumardjono, Maria S.W., "Aspek Teoritis Peralihan Hak Atas Tanah Menurut UUPA", Majalah Mimbar Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, No. 18/X/93, Yogyakarta, 1993.

Soegiarto, I. "Hak Pakai Atas Tanah Negara". Jurnal Hukum Bisnis. Volume I. Jakarta : Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, 1997.

Suhana, "Lima Persoalan Hak Perairan Pesisir," peneliti pada Pusat Kajian Sumber Daya Pesisir dan Lautan (PKSPL-IPB), Sinar Harapan, Jumat 15 Juni 2007.

Wignjosoebroto, Soetandyo, "Kebijakan negara untuk mengakui atau tidak mengakui eksistensi masyarakat Adat berikut Hak Atas Tanahnya", Makalah disampaikan pada diskusi Meja Bundar Hak-hak Masyarakat Adat Atas Tanah dalam Konteks Kebijakan Pertanahan Orde Baru, diselenggarakan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 21 Oktober 1996.

Yulis, Herma, "Aspek-aspek Hukum Hak pakai Atas Tanah Negara sebagai Objek Jaminan", Hukum Bisnis, Jakarta, vol. 10, 2000.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) Indonesia.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Pokok-Pokok Perairan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005--2025.

Undang-undang No.27 tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP PPK).

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

**Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.**

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan Selanjutnya.

Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.