

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Indonesia sebagai Negara Hukum**

Menurut Utrecht, prinsip-prinsip negara hukum berkembang sering dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum materiil atau negara hukum yang bersifat modern. Perbedaan kedua model negara hukum tersebut terletak pada tugas negara. Dalam negara hukum formil, tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan ketertiban atau lebih dikenal sebagai negara penjaga malam (*nactwackerstaats*)<sup>8</sup>. Sementara dalam negara hukum materiil, tugas negara tidak hanya sekedar menjaga ketertiban saja, melainkan juga untuk mencapai kesejahteraan rakyat untuk mencapai keadilan (*welfarestate*). Konsep negara hukum materiil menjadikan tugas utama negara sebagai pelayan bagi masyarakat (*public service*), dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut.

Konsep negara hukum kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum klasik, yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggara kekuasaan negara<sup>9</sup>.

Anthony Giddens mengatakan, konsep fungsi negara yang demikian tersebut menjadikan negara mempunyai sifat intervensionis, artinya bahwa negara selalu akan ambil bagian dalam setiap gerak dan langkah masyarakat dengan alasan untuk meningkatkan kesejahteraan umum<sup>10</sup>. Oleh karenanya dalam Negara kesejahteraan tidak jarang tugas negara menjadi sangat luas dan menjangkau setiap aspek kehidupan masyarakat (warga negara) dalam segala bidang. Indonesia sebagai negara yang lahir pada era modern, tentu tidak lepas dari pengaruh model-model negara hukum yang telah ada sebelumnya.

Namun, Maria Farida berpendapat bahwa prinsip negara hukum Indonesia adalah negara pengurus (*Verzorgingstaat*). Apabila dicermati secara sungguh-sungguh

---

<sup>8</sup>Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ichtiar, 1962, h. 9

<sup>9</sup>W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Jakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2014, h. 1

<sup>10</sup>Anthony Giddens, *The Third Way : Jalan ketiga Pembangunan Demokrasi Sosial*, Jakarta, Gramedia, 1998, h. 100

konsep negara hukum ini hampir sama dengan konsep negara hukum kesejahteraan.<sup>11</sup> Hal tersebut juga ditegaskan melalui pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada alinea IV. Hal yang menjadikan prinsip negara hukum Indonesia mirip dengan kesejahteraan adalah frasa “kesejahteraan” yang dipertegas dalam alinea IV, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 tersebut. Penegasan tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa negara Indonesia tidak hanya harus menjadikan hukum sebagai panglima dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945). Namun, juga menjadikan kesejahteraan rakyatnya sebagai prioritas dalam tujuan dibentuknya negara.

## 2.2 Kepastian Hukum

Kepastian hukum berasal dari kata “pasti”, yang berarti tentu, sudah tetap, tidak boleh tidak, suatu hal yang sudah tentu<sup>12</sup>. Kepastian hukum adalah suatu jaminan dimana hukum harus dilaksanakan dan/atau dijalankan dengan cara baik dan tepat. Hukum memiliki tujuan utama yakni suatu kepastian, jika hukum tidak memiliki suatu kepastian maka hukum akan kehilangan makna dan tujuannya, apabila hukum tidak memiliki tujuan dan makna maka hukum tidak lagi dapat digunakan sebagai pedoman bagi setiap orang.

Berdasarkan pendapat Herlien Budiono, yang mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat dijadikan sebagai pedoman berperilaku bagi setiap orang<sup>13</sup>.

Pendapat mengenai kepastian hukum menurut Roscoe Pound, dimana kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yakni:

1. Adanya aturan yang bersifat umum, sehingga setiap orang mengetahui perbuatan apa yang boleh dilakukan dan/atau tidak boleh dilakukan.
2. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah dikarenakan dengan adanya aturan yang bersifat umum tersebut, maka

---

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, Jakarta, Kansius, 1998. h.1

<sup>12</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, 2006, h. 847

<sup>13</sup> A. Madjedi Hasan, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berazas Keadilan dan Kepastian Hukum*, Fikahati Aneska, Jakarta, 2009, h. 21

setiap orang dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap masyarakatnya<sup>14</sup>.

Sedangkan kepastian hukum menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah “*Scherkeit des Rechts selbst*” (kepastian hukum tentang hukum itu sendiri). Adapun 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yakni:

1. Bahwa hukum itu positif, bahwa hukum merupakan perundang-undangan (*gesetzliches Recht*)
2. Bahwa hukum harus didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang akan dilakukan oleh hakim.
3. Bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan dan mudah dijalankan.
4. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah<sup>15</sup>.

Adanya kepastian hukum dalam suatu negara ditandai dengan adanya upaya pengaturan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah. Sebuah konsep dimana negara memastikan bahwa hukum dilaksanakan dengan baik sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat, hukum harus menjadi pedoman, melindungi dan dapat mengayomi masyarakat dalam penyelenggaraan negara.

## 2.3 Tinjauan Umum tentang Pertanahan

### 2.3.1 Pengertian Hukum Pertanahan dan Sejarah Hukum Pertanahan.

Agraria berasal dari bahasa latin yakni “*ager*” yang dapat diartikan sebagai tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut kamus besar bahasa indonesia, agraria merupakan urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan kepemilikan tanah. Bahkan sebutan agrarian laws dalam (*Black’s Law Dictionary*) seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya<sup>16</sup>. Pengertian agraria menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R.

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, h. 137

<sup>15</sup> Achmad Ali, *Menguk Teori Hukum & Teori Peradilan Termasuk Undang-Undang*, Volume I Pemahaman Awal, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 292

<sup>16</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Jakarta: Djembatan, cetakan ke-11 (edisi revisi), 2007, h. 5

Tjitrosoedibio adalah masalah atau urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya<sup>17</sup>.

Sedangkan didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, biasa disebut UUPA, tidak memberikan penjelasan langsung mengenai agraria. Namun dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa yang menjadi ruang lingkup agraria adalah bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dari ketentuan tersebut terlihat kebijakan Agraria di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sejarah bangsa Indonesia. Karena itu dalam pemaparan mengenai Kebijakan Agraria ini digunakan pendekatan kronologis dengan merunut dari masa kolonial Belanda di Indonesia. Untuk memudahkan pemahaman maka pemaparan akan dibagi menurut periodisasi waktu mengikuti perubahan politik yang terjadi dalam sejarah bangsa kita, mengingat bahwa kebijakan adalah produk politik.

Hukum tanah merupakan keseluruhan peraturan-peraturan hukum baik yang tertulis ataupun tidak tertulis yang mengatur tentang hak-hak penguasaan atas tanah dan hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat yang disusun dan dipelajari secara sistematis, sehingga keseluruhan ketentuan hukum pertanahan menjadi satu kesatuan sistem hukum<sup>18</sup>. Menurut Soedikno Mertokusumo, Hukum Agraria merupakan keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agrarian<sup>19</sup>.

Bachsan Mustofa menjabakan kaidah hukum yang tertulis adalah hukum agrarian dalam bentuk hukum Undang-Undang dan peraturan-peraturan tertulis lainnya, yang dibuat oleh Negara, sedangkan kaidah hukum yang tidak tertulis adalah hukum agrarian dalam bentuk hukum adat agrarian yang dibuat oleh masyarakat adat setempat dan yang pertumbuhan, perkembangan, serta berlakunya dipertahankan oleh masyarakat adat yang bersangkutan.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Kamus Hukum yang dikutip dalam buku Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Jakarta: Kencana, 2012, h. 1

<sup>18</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Jakarta: Kencana, 2013, h. 10-11

<sup>19</sup> Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta, Universitas Terbuka Karunika, 1988, h.12

<sup>20</sup> Bachsan Mustofa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, Bandung, Remadja Karya, 1988, h.11

Menurut Soebekti dan R. Tjitosoedibio, Hukum Agraria (*Agrarisch Recht*), adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata maupun hukum tata negara (*staatsrecht*) maupun pada hukum tata usaha negara (*administratiefrechts*) yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.

Boedi Harsono menyatakan bahwa hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat budang hukum, melainkan hukum agraria merupakan satu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agrarian. Kelompok berbagai bidang hukum tersebut terdiri atas :

1. Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi.
2. Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air.
3. Hukum pertambangan yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Pokok Pertambangan.
4. Hukum perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
5. Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh pasal 8 UUPA.<sup>21</sup>

Menurut Utrecht, yang dikutip oleh Boedi Harsono, Hukum agrarian dalam arti yang sempit sama dengan hukum tanah. Hukum agrarian dan hukum tanah menjadi bagian dari hukum tata usaha negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agrarian, melakukan tugas mereka itu.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Jakarta, Djambatan, 2003, h.8

<sup>22</sup> *Ibid*, h.15

Berbicara mengenai sejarah hukum agraria secara garis besar berdasarkan masa berlakunya, hukum agrarian di Indonesia dibagi menjadi dua, yaitu :

- a) Hukum Agraria Kolonial, yang berlaku sebelum Indonesia Merdeka dan berlaku sebelum Indonesia menerbitkan Undang-Undang Pokok Agraria pada 24 september 1960; dan
- b) Hukum Agraria Nasional yang mulai berlaku sejak diterbitkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dari kedua jenis hukum tersebut masing-masing terdapat perbedaan karakteristik. Mengenai karakteristik Hukum Agraria Kolonial sendiri dapat dilihat dalam konsiderans UUPA bagian “menimbang” yang juga dimuat dalam penjelasan umum angka 1 UUPA, antara lain :

1. Hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagaimana tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta.
2. Hukum agraria tersebut memiliki sifat dualism, dengan berlakunya hukum adat, di samping hukum agrarian yang didasarkan atas hukum barat.
3. Bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Beberapa ketentuan yang menunjukkan bahwa hukum dan kebijaksanaan agraria yang berlaku sebelum Indonesia merdeka disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi Pemerintahan Hindia-Belanda, dapat dijelaskan sebagai berikut<sup>23</sup>:

**a) Pada Masa terbentuknya VOC**

VOC mengadakan hukum secara barat di daerah-daerah yang dikuasainya, dalam hal ini memedulikan hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja di Indonesia. Hukum adat yang memiliki sistem dan corak tersendiri tidak dipersoalkan oleh VOC, bahkan membiarkan rakyat Indonesia hidup menurut adat kebiasaannya. Beberapa kebijakan politik

---

<sup>23</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana, 2012, h. 14-21.

yang sangat menindas rakyat Indonesia yang ditetapkan oleh VOC antara lain :

1. *Contingenten*, yaitu pajak atas hasil tanah pertanian yang diserahkan kepada penguasa colonial (kompeni). Petani harus menyerahkan sebagian hasil dari pertaniannya kepada kompeni tanpa dibayar sepeser pun.
2. *Verplichte Ieveranten*, yaitu suatu bentuk ketentuan yang diputuskan oleh kompeni dengan para raja tentang kewajiban menyerahkan seluruh hasil panen dengan pembayaran yang harganya juga sudah ditetapkan secara sepihak. Dengan ketentuan ini, rakyat tani benar-benar tidak bisa berbuat apa-apa. Mereka tidak berkuasa atas apa yang mereka hasilkan.
3. *Roerendiensten*, kebijakan ini dikenal dengan nama kerja rodi, yang dibebankan kepada rakyat Indonesia yang tidak mempunyai tanah pertanian.<sup>24</sup>

#### **b) Pada Masa Pemerintahan Gubernur Helam Willem Daendles**

Kebijakan yang ditetapkan oleh Daendles adalah menjual tanah rakyat Indonesia kepada orang-orang cina, arab, maupun bangsa belanda sendiri. Tanah-tanah yang dijual tersebut dikenal dengan nama tanah partikelir. Tanah partikelir adalah tanah *eigendom* yang memiliki sifat dan corak istimewa. Yang membedakan dengan tanah *eigendom* lainnya adalah hak-hak pemilikinya yang bersifat kenegaraan yang disebut *landheerlijke rechten* atau hak pertuanan. Hak pertuanan misalnya :

1. Hak untuk mengangkat dan mengesahkan pemilikan serta memberhentikan kepala-kepala kampong/desa;
2. Hak untuk menuntut kerja paksa (rodi) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk;
3. Hak untuk mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa uang maupun hasil pertanian dari penduduk;
4. Hak untuk mendirikan pasar-pasar;
5. Hak untuk memungut biaya pemakaian jalan dan penyebrangan;
6. Hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali sekali memotong rumput bagi keperluan tuan tanah, sehari dalam seminggu untuk menjaga rumah atau gudang-gudangnya, dan sebagainya.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Departemen Penerangan dan Direktorat Jendral agrarian Departemen Dalam Negeri, *Pertanahan dalam Era Pembangunan Indonesia*, Jakarta, Direktorat Publikasi Dirjen, PPG Departemen Penerangan dan Ditjen Agraria Departemen Dalam Negeri, 1982, h.21

<sup>25</sup> Soedikno Mertokusumo, *Op.cit.*, h. 39.

**c) Pada Masa Pemerintahan Gubernur Thomas Stanford Raffles (1811-1816).**

Kebijakan yang ditetapkan oleh Raffles adalah kebijakan *land rent* atau pajak tanah. Beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pajak tanah dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Pajak tanah tidak langsung dibebankan kepada petani pemilik tanah, tetapi ditugaskan kepada kepala desa, Para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani.
2. Kepala desa diberi kekuasaan penuh untuk mengadakan perubahan pada pemilikan tanah oleh para petani apabila hal itu diperlukan guna memperlancar pemasukan pajak tanah. Dapat dikurangi luasnya atau dicabut penguasaannya jika petani yang bersangkutan tidak mau atau tidak mampu membayar pajak tanah yang ditetapkan baginya. Tanah yang bersangkutan akan diberikan kepada petani lain yang sanggup memenuhinya.
3. Praktik pajak tanah menjungkirbalikkan hukum yang mengatur pemilikan tanah rakyat sebagai akibat besarnya kekuasaan kepala desa. Seharusnya, luas pemilikan tanahlah yang menentukan besarnya sewa yang wajib dibayar, tetapi dalam praktik pemungutan pajak tanah itu justru berlaku yang sebaliknya. Besarnya sewa yang sanggup dibayarliah yang menentukan luas tanah yang boleh dikuasi seseorang.<sup>26</sup>

**d) Pada Masa Berlakunya Agrarische Wet Stb. 1870 N0. 55**

*Agrarish wet* merupakan hasil dari rancangan *wet* yang diajukan oleh Menteri jajahan de Waal yang diundangkan dalam stb. 1870 No.55, sebagai tambahan ayat-ayat baru pada pasal 62 *Regering Reglement* (RR) Stb. 1854 No. 2. Semula RR terdiri atas 3 ayat, dengan tambahan 5 ayat baru (ayat 4 sampai dengan ayat 8) oleh *Agrarische wet*, maka pasal 62 RR terdiri dari 8 ayat. Pasal 62 RR kemudian menjadi Pasal 51 IS (*indische staatsregeling*), Stb 1925 No. 447, yang isinya adalah sebagai berikut :

1. Gubernur jendral tidak boleh menjual tanah.
2. Dalam tanah di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha.

---

<sup>26</sup> Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah, Penjusunan, Isi dan Pelaksanaanja*, Jakarta, Djambatan, 1971, h.44-45.

3. Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan tanah-tanah kepunyaan orang-orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat pengembalaan umum atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.
4. Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan hak *erfpacht* selama tidak lebih dari 75 Tahun.
5. Gubernur jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat pribumi.
6. Gubernur jendral tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah sebagai tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti rugi yang layak.
7. Tanah-tanah yang dipunyai orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun-temurun atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat *eigendom*-nya, yaitu mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai wewenangnya untuk menjual kepada bukan pribumi.
8. Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada non-pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.

**e) Pada Masa Berlakunya Agrarische Besluit Stb. 1870 No. 118**

Ketentuan-ketentuan *Agrarische Wet* Pelaksanaanya diatur lebih lanjut dalam peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan yang penting adalah apa yang dimuat dalam *Koninklijk Besluit* yang kemudian dikenal dengan sebutan *Agrarisch Besluit* Stb. 1870 No. 118. Apa yang paling mencolok dari aturan dalam *Agrarisch Besluit* adalah yang dimuat dalam Pasal 1 yang dikenal dengan asas *domein verklaring* yaitu dengan tidak

mengurangi berlakunya ketentuan pasal 2 dan pasal 3 *Agrarisch Wet*, tetap dipertahan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya, adalah *domein* (milik) Negara. Berdasarkan Pasal 20 *Agrarisch Besluit* asas ini hanya diberlakukan di Jawa dan Madura. Dengan Stb. 1875 No. 119a, pernyataan *domein* itu diberlakukan juga untuk daerah luar Jawa dan Madura.

Dengan adanya pernyataan *domein*, maka tanah-tanah di Hindia Belanda dibagi menjadi dua jenis, yaitu :

- a) *Vrijlands Domein* atau tanah negara bebas, adalah tanah yang di atasnya tidak ada hak penduduk bumi putera.
- b) *Onvrijhands Domein* atau tanah negara tidak bebas, adalah tanah yang di atasnya ada hak penduduk maupun desa.

Dengan adanya *Domein Verklaring*, kedudukan rakyat Indonesia yang memiliki tanah berada pada pihak yang lemah karena hampir semua tanah tersebut tidak mempunyai tanda bukti pemilikan sertifikat, sehingga secara yuridis formal tanah-tanah tersebut menjadi *domein* negara. Rakyat Indonesia yang memiliki tanah dianggap sebagai penyewa atau penggarap saja dengan membayar pajak atas tanah.

Melalui penjelasan mengenai sejarah hukum agrarian colonial di atas, dapat dikatakan bahwa politik hukum agrarian colonial adalah politik dagang, yaitu mendapatkan hasil bumi/bahan mentah dengan harga yang serendah mungkin. Kemudian dijual dengan harga yang setinggi-tingginya. Tujuannya tidak lain adalah mencari keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pribadi penguasa kolonial.

Selanjutnya, mengenai sejarah hukum agrarian nasional mulai berjalan semenjak kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Namun, pembentukan hukum agraria nasional tidaklah mudah dan memakan waktu yang lama, karenanya selama proses pembentukan itu berlangsung agar tidak terjadi kekosongan hukum, maka diberlakukanlah Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yaitu segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku, selama belum diadakan peraturan yang baru berdasarkan UUD 1945, karenanya badan negara dan peraturan tentang hukum agrarian yang berlaku pada masa kolonial masih berlaku selama tidak bertentangan dengan UUD 1945, belum dicabut, belum diubah, atau belum diganti dengan hukum yang baru.

UUD 1945 meletakkan dasar politik agrarian nasional yang dimuat dalam ketentuan pasal 33 ayat 3 yaitu “Bumi, air, dan kekayaan yang tergantung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Ketentuan ini bersifat imperatif, yaitu mengandung perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang diletakkan ke dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, tujuan dari penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya adalah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia<sup>27</sup>.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk menyesuaikan Hukum Agraria Kolonial dengan keadaan dan kebutuhan setelah Indonesia merdeka, yaitu<sup>28</sup>:

#### **a) Menggunakan Kebijakan dan Tafsir Baru**

Dalam pelaksanaan Hukum Agraria didasarkan atas kebijaksanaan baru dengan memakai tafsir yang baru pula yang sesuai dengan jiwa Pancasila dan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, tafsir baru itu disini contohnya adalah mengenai hubungan antara negara dengan tanah, tidak lagi menggunakan *domein verklaring*, yaitu negara tidak lagi sebagai pemilik tanah melainkan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya menguasai tanah.

#### **b) Penghapusan Hak-Hak Konversi**

Salah satu warisan feodal yang sangat merugikan rakyat, adalah konversi yang berlaku di Karesidenan Surakarta dan Yogyakarta. Di daerah ini semua tanah dianggap milik raja. Rakyat hanya sekedar memakainya, yang diwajibkan menyetahkan sebagian dari hasil tanah itu kepada raja, jika tanah itu tanah pertanian atau melakukan kerja paksa, jika tanahnya berupa tanah pekarangan. Kepada anggota keluarganya atau hamba-hambanya yang berjasa atau setia oleh raja diberikan tanah sebagai nafkah, dan pemberian tanah ini disertai pula pelimpahan hak raja atau sebagian hasil tanah tersebut di atas. Mereka pun berhak menuntut kerja paksa. *Stelsel* ini dinamakan *stelsel arpanage*<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Urip Santoso, *Op.cit*, h.32.

<sup>28</sup> *Ibid*, h.32-36.

<sup>29</sup> Soedikno Martokusmo, *Op.cit*, h.3.5.

Tanah-tanah tersebut oleh raja atau pemegang *arpanage* disewakan kepada pengusaha-pengusaha asing untuk usaha pertanian, berikut hak untuk memungut sebagian dari hasil tanaman rakyat yang mengusahakan tanah itu. Berdasarkan Stb. 1918 No.20, para pengusaha asing tersebut kemudian mendapatkan hak atas tanah oleh raja yang disebut hak konversi (*besichkking* konversi). Keputusan raja (*besichkking* raja), pada hakikatnya merupakan suatu keputusan penguasa untuk memakai dan mengusahakan tanah tertentu.<sup>30</sup>

Berdasarkan Undang-Undang No.13 Tahun 1948 yang mencabut Stb. 1918 No.20, dan ditambah dengan UU No.5 Tahun 1950, yang secara tegas dinyatakan bahwa lembaga konversi, begitu juga hak-hak konversi serta *hypotheek* yang membebaninya menjadi hapus.

#### c) Penghapusan Tanah Partikelir

Pada masa penjajahan dikeluarkan kebijaksanaan di bidang pertanian oleh pemerintah Hindia-Belanda berupa tanah partikelir, yang di dalamnya terdapat hak pertuanan. Dengan adanya hak pertuanan ini, seakan-akan tanah-tanah partikelir tersebut merupakan negara dalam negara. Tuan-tuan tanah yang mempunyai hak kekuasaan yang demikian besar banyak yang menyalahgunakan haknya, sehingga banyak menimbulkan penderitaan dan kesengsaraan rakyat yang ada atau berdiam di wilayahnya.

Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 195b tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, hak-hak pemilik tanah partikelir atas tanahnya dan hak-hak pertuanannya hapus dan tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah negara.

#### d) Perubahan Peraturan Persewaan Tanah Rakyat

Peraturan tentang persewaan tanah rakyat kepada perusahaan perkebunan besar khususnya dan orang-orang bukan Indonesia asli pada umumnya sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 51 ayat 8 IS untuk Jawa dan Madura diatur dalam dua peraturan, yaitu *Grondhuur Ordonantie* Stb. 1918 No.88 untuk daerah pemerintahan langsung dan *Voerstenlands Grondhuurreglement* Stb. 1918 No.20 untuk Surakarta dan Yogyakarta

---

<sup>30</sup> Boedi Harsono, *Op.cit*, h.79.

(daerah-daerah swapraja). Menurut ketentuan ini, persewaan tanah dimungkinkan berjangka waktu paling lama 21,5 tahun.

Setelah Indonesia merdeka, kedua peraturan tersebut diubah dengan ditambahkan pasal 8a dan 8b serta pasal 15a dan 15b oleh Undang-Undang Darurat No. 6 Tahun 1951. Dengan adanya pasal-pasal tersebut maka persewaan tanah rakyat untuk tanaman tebu dan lain-lainnya yang ditunjuk oleh menteri pertanian hanya diperbolehkan paling lama 1 tahun atau 1 tahun tanaman, besar sewenyapun ditentukan oleh mendagri dan menteri agrarian.

#### **e) Peraturan Tambahan untuk mengawasi Pemindahan Hak Atas Tanah**

Dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 24 Tahun 1954 yang menetapkan Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1952 tentang pemindahan tanah-tanah dan barang-barang tetap lainnya yang tunduk pada hukum eropa, dinyatakan bahwa sambil menunggu peraturan lebih lanjut untuk sementara setiap serah pakai lebih dari 1 tahun dan perbuatan-perbuatan yang berwujud pemindahan hak mengenai tanah-tanah dan barang-barang tetap lainnya yang tunduk pada hukum eropa hanya dapat dilakukan setelah mendapat izin dari menteri Kehakiman (dengan Undang-Undang No. 76 Tahun 1957 izinya dari Menteri Agraria).

Ketentuan ini juga dilengkapi dengan beberapa Undang-Undang lain yang memberikan pengawasan terhadap pemindahan hak-hak atas tanah perkebunan, *erfpacht*, *eigendom*, dan lain-lain hak kebendaan, dan juga pemindahan hak atas tanah-tanah perkebunan konsensi.

Selain perubahan-perubahan yang telah dijabarkan di atas, perubahan juga ada mengenai tindakan mengenai tanah-tanah perkebunan, kenaikan *canon* dan *cijn*, larangan dan penyelesaian soal pemakaian tanah tanpa izin, diaturnya perjanjian bagi hasil untuk tanah pertanian, dan yang terakhir adalah peralihan tugas dan wewenang agraria kepada Kementerian agraria yang berdiri sendiri (terpisah dari Kementrian Dalam Negeri).

Paska berlakunya Undang-Undang 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebagai hukum agrarian nasional, perubahan corak dari hukum kolonial menjadi semakin membaik. Terlebih dalam pembukaan UUPA disertai dengan pencabutan terhadap peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa pemerintahan Hindia-Belanda sebagaimana yang tersebut

dalam Diktum Memutuskan UUPA di bawah perkataan “dengan mencabut”. Peraturan dan keputusan tersebut antara lain :

- a) *Agrarische Wet* Stb.. 1870 No. 55 sebagaimana yang termuat dalam Pasal 51 IS Stb. 1925 No. 447.
- b) Peraturan-Peraturan *domein Verklaring* baik yang bersifat umum ataupun khusus
- c) *Koninlijk besluit* (keputusan raja) tanggal 16 April 1872 No. 29 Stb. 1872 No. 177 dan peraturan pelaksanaannya.
- d) Buku II KUHPerdara Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan tentang *hypotek* hanya berlaku sebagian.

Pencabutan-pencabutan tersebut menunjukkan bahwa UUPA sebagai hukum agrarian nasional dibentuk untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, serta keadilan bagi negara dan rakyat Indonesia.

### 2.3.2 Pengertian Tanah

Bagi bangsa Indonesia tanah memiliki makna multidimensional. Tanah adalah sebagai tempat untuk masyarakat melakukan proses budaya, ruang hidup bagi masyarakat Indonesia dan memiliki fungsi sosial<sup>31</sup>. Menurut Djuhaendra Hasan, tanah memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan masyarakat adat Indonesia sampai saat ini<sup>32</sup>. Sebutan tanah air, tanah tumpah darah, dan tanah pusaka merupakan sebutan bangsa Indonesia untuk memberikan suatu penghormatan kepada kata tanah.

Secara umum sebutan tanah dalam keseharian kita dapat dipakai dalam berbagai arti, karena itu dalam penggunaannya perlu diberi batasan agar dapat diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dasar kepastian hukum terkait dengan pertanahan terdapat dalam peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok agrarian, dimana dalam peraturan tersebut memungkinkan para pihak yang berkepentingan dapat dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku, wewenang, dan kewajiban yang berada di atas tanah yang dipunyai.

---

<sup>31</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2014, h. 26

<sup>32</sup> Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012, h. 233

Tanah dalam ruang lingkup agraria, merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspek, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang di sebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi terdapat dalam ketentuan pasal 4 ayat (1) UUPA, “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Menurut Vink seorang ahli tanah dan geografi, bahwa tanah merupakan permukaan bumi dengan kedalaman tertentu dibawah dan ketinggian tertentu di atas dan berkaitan dengan luasan ruang<sup>33</sup>. Pengertian tanah menurut Petter Butt, secara umum tanah didefinisikan sebagai luasan fisik dan permukaan bumi yang ada luasan tertentu dalam sebuah area tertentu<sup>34</sup>.

Menurut I Gede Wiranata, bahwa tanah memiliki beberapa sifat, diantaranya :

1. Tanah adalah yang menyimpan kekayaan yang menguntungkan
2. Tanah merupakan sarana tempat tinggal bagi persekutuan hukum dan seluruh anggotanya sekaligus memberi kehidupan kepada pemiliknya<sup>35</sup>.

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatasan, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Tanah merupakan suatu permukaan bumi yang berada dilapisan teratas dari tubuh bumi, sehingga makna dari permukaan bumi sebagai bagaian dari tanah yang haknya dapat di miliki oleh setiap orang atau badan hukum<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibid*, h. 24

<sup>34</sup> *Ibid*, h. 24-25

<sup>35</sup> I Gede Wiranata, *Hukum Adat Indonesia Perkembangannya dari Masa ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, h. 224-225

<sup>36</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Cetakan Keempat, Jakarta, 2010, h. 3

### 2.3.3 Pengertian Hak Atas Tanah

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah, hak penguasaan tanah yang dimaksud disini adalah hak yang berisikan beberapa wewenang, kewajiban dan/atau pelarangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu yang boleh dilakukan, wajib dilakukan dan/atau dilarang untuk dilakukan, inilah yang menjadi tolak ukur dan kriteria pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang di ataur dalam hukum tanah.

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Atas dasar ketentuan pasal 4 ayat (2) UUPA, Kepada pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas – batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Hak – hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah wakaf, hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun<sup>37</sup>.

Hak milik sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Turun temurun artinya hak itu dapat diwariskan berturut-turut berdasarkan derajatnya atau hak itu menjadi tiada atau memohon kembali ketika terjadi perpindahan tangan<sup>38</sup>.

Terkuat menunjukkan:

- a. Jangka waktu memiliki hak tidak terbatas.
- b. Hak yang terdaftar dan adanya tanda bukti hak

---

<sup>37</sup> Urip Santoso, *Op Cit*, h. 83

<sup>38</sup> AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, Alumni, 1986, h.65.

Sedangkan terpenuh artinya:

- a. Hak Milik memberi wewenang kepada yang mempunyai paling luas dibandingkan dengan hak yang lain.
- b. Hak Milik merupakan induk dari hak-hak lain.
- c. Hak Milik tidak berinduk pada hak-hak yang lain.
- d. Dilihat dari peruntukannya Hak Milik tidak terbatas.

Tentang sifat dari hak milik memang dibedakan dengan hak-hak lainnya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 20 UUPA diatas<sup>39</sup>. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sifat demikian sangat bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari setiap hak. Kata-kata terkuat dan terpenuhi hanyalah dimaksudkan untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantar hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, maka hak milik lah yang paling kuat dan terpenuh.<sup>40</sup> Adapun yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 UUPA, yaitu:

- a) Warga Negara Indonesia; dalam hal ini tidak dibedakan antara warga negara yang asli dengan yang keturunan asing.
- b) Badan-badan Hukum yang ditetapkan oleh pemerintah; sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah, antara lain:
  - a. Bank-bank yang didirikan oleh negara.
  - b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1963.
  - c. Badan-badan Keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Agama.
  - d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

Hak guna usaha ini merupakan hak khusus untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara baik bagi usaha dibidang

---

<sup>39</sup> Effendy Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, h. 237

<sup>40</sup> G. Kartasapoetra, *Op Cit*, h. 7

Pertanian, Perikanan, Peternakan seperti tercantum dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA.

Berlainan dengan hak milik, tujuan penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha ini hanya dapat diberikan oleh Negara<sup>41</sup>. Berdasarkan Pasal 30 UUPA, hak guna usaha dapat dipunyai oleh:

- a) Warga Negara Indonesia
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Sementara itu dalam Pasal 29 ditentukan bahwa jangka waktu hak guna usaha adalah selama 25 Tahun atau 35 Tahun dan atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang paling lama 25 tahun. Selanjutnya mengenai hapusnya hak guna usaha diatur dalam Pasal 34 UUPA yaitu:

- a) Jangka waktunya berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi;
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Ditelantarkan;
- f) Tanahnya musnah;

Dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2), hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, dan apabila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun.

Pasal 37 UUPA menjelaskan tentang terjadinya hak guna bangunan, yang disebabkan oleh:

- a) Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara; yaitu karena penetapan Pemerintah;

---

<sup>41</sup> Effendy Perangin, *op. cit.*, h. 258

- b) Mengenai tanah Milik; yaitu, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh.

Berbeda dengan hak guna usaha, dalam hak guna bangunan penggunaan tanah bukan untuk pertanian, perikanan, atau peternakan melainkan untuk bangunan, oleh karena itu baik tanah negara atau tanah milik seseorang atau badan hukum dapat diberikan dengan hak guna bangunan<sup>42</sup>.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatur mengenai kewajiban dari pemegang hak guna bangunan, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 yang meliputi:

- a) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- b) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- c) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- d) Meyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sesudah hak guna bangunan itu hapus;
- e) Menyerahkan sertifikat hak guna bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Berdasarkan Pasal 30 UUPA jo Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, hak guna bangunan dapat dimiliki oleh; Warga Negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Mengenai kepemilikan hak ini dapat hapus dikarenakan beberapa hal sebagaimana diatur dalam Pasal 40 UUPA, yaitu:

- a) Jangka waktunya berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak terpenuhi;

---

<sup>42</sup>*Ibid*, h. 275

- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Ditelantarkan;
- f) Tanahnya musnah;
- g) Ketentuan Pasal 36 ayat (2).

Hak pakai merupakan hak untuk menggunakan dan/ atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewamenyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang. ( Pasal 41 ayat 1 UUPA ). Hak pakai dapat diberikan:

- a) Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
- b) Dengan Cuma-Cuma , dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Sementara itu dalam Pasal 42 UUPA dijelaskan bahwa hak pakai dapat diberikan kepada:

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c) Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d) Badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.

Adanya hak pengelolaan tidak disebutkan dalam UUPA, tetapi tersirat dalam Penjelasan Umum bahwa; dengan berpedoman pada tujuan diatas, negara dapat memberi tanah yang demikian kepada seseorang atau badan-badan dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluan, misal hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau

memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa, (departemen, jawatan) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing<sup>43</sup>.

## 2.4 Tinjauan Umum tentang Penataan Ruang

### 2.4.1 Sejarah Umum Penataan Ruang

Kata sejarah bermakna pengkajian berdasarkan penelusuran pustaka mengenai penataan ruang meliputi tulisan para pakar maupun serangkaian peratran perundang-undangan yang pernah dan/atau sedang berlaku. Berdasarkan pada literature yang ada, maka sejarah pengaturan tata ruang perkotaan muncul sebagai jawaban dari munculnya persoalan-persoalan politik, sosial, ekonomi, budaya, keagamaan, lingkungan, dan lain sebagainya<sup>44</sup>. Tujuan penataan ruang adalah untuk memecah problem tentang bertambahnya jumlah penduduk di perkotaan sebagai ruang terbuka untuk penggunaan publik.

Ditinjau berdasarkan arti pentingnya perencanaan pembangunan perkotaan menurut John Ardnill, dikatakan bahwa perencanaan kota atau negara secara mendasar merupakan hal yang penting sebagai upaya untuk mengatasi konflik dan melihat berbagai kebutuhan atas lahan yang relative terbatas yang ketemu dalam tampilan yang teratur<sup>45</sup>. Sebagai suatu aktivitas yang multi dimensional, menurut Patrick Mc Auslan, sehingga perencanaan harus dilihat secara ideologis aspek hukum perencanaan ruang yang berbeda negara satu dengan lainnya. Paling tidak ada 3 (tiga) ideologis yang universal, yakni:

Hukum perncanaan harus diunakan untuk melindungi hak individual (*trational law*)

1. Hukum perencanaan digunakan untuk tujuan kepentingan umum (*HAN Ortodoks*)

---

<sup>43</sup>Boedi Harsono, *op.cit*, h. 276

<sup>44</sup>Imam Koeswahyono, *Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia (Problematika Antara Teks Dan Konteks)*, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Cetakan Pertama, Malang, 2012, h.13

<sup>45</sup>Haryono Winarso, *The Legal and Administrative Framwok of Urban Development Planing in Indonesia: A case Study of Yogyakarta, Unpublished Master Thesis*, at Asian Institute of Technology, Bangkok, Thailand, 1998, h. 8

2. Hukum perencanaan seharusnya digunakan untuk memudahhi partisipasi public (*populis*)<sup>46</sup>.

Dengan pola pendekatan tersebut, maka setiap negara menggunakan strategi dalam mengatasi permasalahannya, tergantung pada situasi dan/atau kondisi; politik, ekonomi, sosial, budaya, geografis, dan potensi sumber daya alam yang dimilikinya. Demikian juga negara Indonesia, dalam pengaturan penataan ruang di Indonesia memiliki sejarah panjang dalam aturan pemberlakuan sistem penataan ruang yang dianutnya, hal ini disebabkan oleh sejarah bangsa Indonesia yang pernah dijajah oleh bangsa asing.<sup>47</sup>

#### 2.4.2 Sejarah Penataan Ruang di Indonesia

Setelah berakhirnya perang dunia ke 2 (dua), muncul kekhawatiran terhadap aspek fisik terhadap pembangunan perkotaan yang hancur akibat perang. Sehingga Le Corbusier pada CIAM Congress 1934, memiliki suatu konsep pemikiran yang di tindak lanjuti oleh Thomas Karstens yang merancang pembangunan kota-kota yang hancur di Jawa akibat perang. Peraturan yang mendasari adanya *stadsvorming ordonnantie 1948* adalah yang di terapkan di Batavia dimuat dalam *de statute 1642* yang tidak hanya mengatur masalah jembatan, jalan, tetapi juga menjelaskan wewenang pemerintah kota.<sup>48</sup>

Berdasarkan laporan Thomas Karsten yang bertopik *Indiesche Stedebouw 1920* yang disahkan dalam *Bijblad 1926 No. 11272* melandasi lahirnya kebijakan perencanaan kota sebelum kemerdekaan<sup>49</sup>. *stadsvorming ordonnantie* baru dapat disahkan pada tahun 1948 dalam *Stb. 1948 No. 168* tanggal 23 Juli tahun 1948 undang-undang tentang pembentukan kota<sup>50</sup>. Peraturan ini kemudian diikuti dengan *Stadvormings Verordening Stb. 1949 No. 40* peraturan pembentukan kota. Secara umum *stadsvorming ordonnantie* dan *stadvormings Verordening* bertujuan untuk memberikan suatu landasan hukum perencanaan kota, dikarenakan sebuah

---

<sup>46</sup> *Ibid*, h. 9

<sup>47</sup> Imam Koeswahyono, *Loc Cit*, h.14

<sup>48</sup> Denny Zulfikar, *Meninjau Kembali Persoalan Hukum Kerangka Peraturan Penataan Ruang Kota di Indonesia*, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota ITB, Bandung, h. 9-10

<sup>49</sup> *Ibid*, h. 10

<sup>50</sup> Soedjono Dirdjosisworo, *Segi-Segi Hukum Tentang Tata Bina Kota di Indonesia*, PT. Karya Nusantara, Bandung, h. 76

tuntutan dalam menata kembali daerah-daerah yang terkena bencana perang.

Menurut pandangan Soedjono Dirdjosisworo, *stadsvorming ordonnantie* dan *stadvormings Verordening* perlu dilakukan penyesuaian dengan dinamika pertumbuhan kota-kota di Indonesia sehingga perencanaan kota yang bersandar pada kekuatan peraturan perundang-undangan yang sanggup setiap kali secara berkala menyasikan, mempersatu-padukan ruang yang terbatas dalam kehidupan dan penghidupan masyarakat yang tumbuh dan berkembang secara dinamika<sup>51</sup>.

Senada dengan pendapat tersebut, menurut RDH Koesoemahatmadja, dalam pelaksanaan asas otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dalam undang-undang nomor 5 tahun 1974 yang mencabut undang-undang nomor 18 tahun 1965 untuk memperlancar pembangunan di daerah, maka sudah sewajarnya untuk memperkuat kedudukan aparatur pemerintah pusat di daerah yang ditugasi melakukan pengawasan secara preventif, serta melakukan koordinasi lembaga-lembaga yang terkait khususnya dalam pembangunan perkotaan<sup>52</sup>.

Pesatnya pertumbuhan kota-kota di Indonesia, dicirikan dari perubahan karakteristiknya sehingga mengakibatkan *stadsvorming ordonnantie* dan *stadvormings Verordening* tidak lagi akomodatif dalam mengantisipasi percepatan perkembangan dan pertumbuhan kota-kota besar di Indonesia. Hal ini mendorong pemerintah untuk mengajukan usul tentang rancangan undang-undang bina kota pada tahun 1970 yang disiapkan oleh departemen pekerja umum dan tenaga kelistrikan yang diajukan ke kabinet tahun 1971.

Pada tahun 1974 rancangan undang-undang ini diajukan setelah di revisi tidak pernah di proses karena perubahan konsep baru dan perubahan peraturan perundang-undangan, yakni undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintah daerah yang kemudian diubah dengan undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan

---

<sup>51</sup> *Ibid*, h. 106-107

<sup>52</sup> RDH, Koesoemahatmadja, *Peranan Kota Dalam Pembangunan Ditinjau Secara Historis, Yuridis, Komparatif, Sosiologis, Ekonomis dan Politis*, Bina Cipta, Bandung, 1978, h. 86-88

diubah kembali dengan undang-undang nomor 8 tahun 2005 tentang pemerintahan daerah<sup>53</sup>.

Untuk selanjutnya dilakukan pengaturan penataan kota diluar undang-undang, yang diantaranya peraturan presiden dan peraturan menteri yang dijadikan sebagai pedoman, seperti peraturan menteri dalam negeri, peraturan menteri pekerjaan umum ataupun surat keputusan bersama beberapa menteri terkait. Adapun surat keputusan bersama menteri dalam negeri dan menteri pekerja umum no. 650-159 dan no. 503/Kpts/1985 tentang tugas dan tanggung jawab yang bertujuan untuk sinkronisasi tugas dan tanggung jawab yang selama ini rancu dalam permendagri no. 4 tahun 1980. Pembuatan rencana dan pengajuan atau penerima usul dibagi menjadi 4 (empat)<sup>54</sup>, diantaranya:

1. RUTRP (Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan), RUTRP ini dibiayai oleh APBN dan Persetujuan Presiden
2. RUTK (Rencana Umum Tata Ruang Kota), RUTRP ini dibiayai oleh APBD dan persetujuan Gubernur
3. RDTRK (Rencana Detil Tata Ruang kota), dibiayai oleh APBD
4. RTRK (Rencana Teknik Ruang Kota).

Sedangkan didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987 Tentang Pedoman Perencanaan Ruang Kota merupakan landasan hukum bagi penyusunan rencana tata kota, di samping itu, ketentuan dalam peraturan ini secara yuridis mencabut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1980. Dalam pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri, merupakan dasar kewenang daerah untuk mempersiapkan rencana kota melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA).

Pembahasan yang mengkaji terhadap rancangan undang-undang tata ruang tahun 1988, maka Haryono Winarso mencoba membandingkan secara filosofis, yuridis antara *stadsvorming ordonnantie* dan *stadsvormings Verordening* dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dibahas di muka maupun draf rancangan undang-undang tata ruang, sehingga dapat disimpulkan sebagai berikut:

---

<sup>53</sup> Imam Koeswahyono, *Loc Cit*, h.18

<sup>54</sup> *Ibib*, h. 20

1. Hukum perencanaan sejatinya melindungi secara hukum hak milik pribadi, memberikan kesempatan pemegang hak untuk mengawasi rencana, dan mengajukan keberatan.
2. Hukum perencanaan sejatinya digunakan untuk mengembangkan kepentingan umum.
3. Hukum perencanaan sejatinya digunakan untuk mengembangkan kemungkinan partisipasi umum sebagaimana termaktub dalam kaidah hukum tentang hal tersebut<sup>55</sup>.

Apabila dilakukan suatu perbandingan antara apa yang telah diatur dalam *stadsvorming ordonnantie dan/atau stadsvormings Verordening* dengan ketentuan Surat Kerja Bersama Tahun 1985, Peraturan Menteri Pekerja Umum, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987, dengan demikian dapat ditarik esensi sebagai berikut:

1. Tujuan *stadsvorming ordonnantie dan/atau stadsvormings Verordening* untuk membangun kota-kota yang hancur karena perang, sementara keputusan menteri dimaksudkan untuk memberikan petunjuk pembangunan ruang kota di Indonesia. Secara teoritik, maka *stadsvorming ordonnantie dan/atau stadsvormings Verordening* tidak dapat dijadikan acuan atau sebagai dasar bagi keputusan menteri tersebut<sup>56</sup>.
2. Kewenangan yang terdapat dalam peraturan menteri dalam negeri dan peraturan menteri pekerja umum tahun 1986 merupakan persiapan rencana pembangunan, sedangkan dalam *stadsvorming ordonnantie dan/atau stadsvormings Verordening* kewenang ada pada Gubernur Jenderal.
3. Tata cara penerimaan usulan: dalam peraturan menteri dalam negeri, peraturan menteri pekerja umum dimiliki oleh menteri, dalam surat kerja bersama tahun 1985, rencana harus disetujui oleh Gubernur, kecuai untuk kota dan/atau provisi<sup>57</sup>.

#### **2.4.3 Telaah Hukum Penataan Ruang di Indonesia**

Makna telaah hukum yang dimaksud ialah obyek tata ruang dikaji atau ditelaah denga perspektif ilmu hukum. Sedangkan hukum itu sender dimaknai sebagai serangkaian kaidah tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur perilaku manusia yang didalamnya mengandung sanksi dengan tujuan mencapai keadilan. Dalam penyusunan rencana tata ruang kota, sedikitnya ada 3 (tiga) lembaga atau institusi yang terlibat didalamnya,

---

<sup>55</sup> Haryono Winarso, *Op Cit*, h. 49-51

<sup>56</sup> *Ibid*, h. 61-62

<sup>57</sup> *Ibid*

antara lain adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Menteri Dalam Negeri, Menteri Pekerja Umum, sehingga dari ketiganya memiliki kewenang rencana pembangunan kota di tingkat bawah.

Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Haryono Winarso, atas peraturan perundang-undangan tentang rencana tata ruang ditinjau dari aspek hukumnya, dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Kewenangan ketua Alderman (*stadsvorming ordonnantie*), tidak menyebut surat kerja bersama ketua Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Kanwil PU (Permen PU 1986), Koordinasi Tetap rancangan undang-undang jadi inkosisten
2. Tugas dan tanggung jawab pemegang otoritas *stadsvorming ordonnantie* membuka kesempatan ke public untuk mengajukan keberatan atau masukan. Peraturan lain tidak tegas menyebutkan, konsistensi cukup.
3. Partisipasi public (*stadsvorming ordonnantie*) diatur dalam pasal 12, ketentuan lain tidak tegas dinyatakan, artinya dalam hal ini *stadsvorming ordonnantie* lebih baik
4. Pembebasan tanah (*stadsvorming ordonnantie*) pasal 14-17 menjadi wewenang gubernur jenderal, sedangkan peraturan lain tidak tegas (hanya disebut dalam pasal 18 UUPA)
5. Pengantian kerugian (*stadsvorming ordonnantie*) pasal 35-40, pada peraturan lain tidak jelas dinyatakan. Jadi nampak *stadsvorming ordonnantie* lebih baik.

Pada tahun 1992 masalah penataan ruang diatur oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang dimuat dalam Lembaran Negara tahun 1992 nomor 115 berisi 32 pasal beberapa kelemahan yang terdapat pada substansi undang-undang tersebut adalah tidak adanya sanksi yang jelas dan tegas untuk pelanggaran tata ruang baik yang dilakukan oleh aparat pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, sifat sentralistik dalam kewenangan penataan ruang, membuka konflik kepentingan dalam penataan ruang baik antara institusi pemerintah maupun antara pemerintah dengan swasta dan antara institusi pemerintah dengan masyarakat, serta antara institusi swasta dengan masyarakat.

Merespon dampak negatif dari berlakunya Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, maka pemerintah melalui

persetujuan DPR memberlakukan Undang-Undang nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dimuat dalam Lembaran Negara tahun 2006 nomor 68 berisikan 80 pasal dengan tujuan untuk memperbaiki beberapa kelemahan undang-undang yang lama. Sebagai peraturan pelaksana, maka dibuat Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dimuat pada Lembaran Negara tahun 2008 no 48.

Secara yurisdik, beberapa aspek penataan ruang sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang yang perlu diperhatikan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Pada pasal 4 dan pasal 5, telah ditentukan klasifikasi penataan ruang yang dimana dalam pasal 4 dan pasal 5 tersebut terdapat 5 (lima) macam klasifikasi, yakni:
  - 1) Penataan ruang berdasarkan sistem
  - 2) Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan
  - 3) Penataan ruang berdasarkan wilayah administrative
  - 4) Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan
  - 5) Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan
2. Penetapan rencana tata ruang, diawali dengan hasil studi teknis, penguangan laporan kajian tata ruang, pembahasan, penyusunan draf rancangan peraturan daerah, sosialisasi dan/atau konsultasi publik untuk mendapatkan masukan-masukan konstruktif, pembahasan antara pemerintah pusat atau pemerintah daerah beserta DPR atau DPRD, konsultasi dengan provinsi untuk rancangan peraturan daerah kabupaten atau kota, revisi, pengesahan dan pengundangan.
3. Pengendalian pemanfaatan ruang telah diatur dalam bagian ketiga pasal 35, yang meliputi; penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi. Menurut pasal 36, pengaturan zonasi disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang dan ditetapkan dengan peraturan pemerintah, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten atau kota.
4. Peraturan terkait perizinan pemanfaatan ruang, berdasarkan pasal 37 ayat (1) sampai dengan ayat (8), mengatur tentang kewenangan setiap pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah. Pengajuan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan sesuai dengan tata ruang wilayah dapat dibatalkan atau

tidak sesuai dengan tata cara yang benar, batal demi hukum, pembatalan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kerugian yang timbul akibat pembatalan izin tersebut dapat dimintakan ganti rugi yang layak kepada instansi pemberi izin, larang yang ditujukan kepada pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, serta pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara perolehan izin dan tata cara pengantian yang layak diatur dengan peraturan pemerintah.

5. Pada pasal 38 ayat (1) sampai dengan (6) menyatakan bahwa pemberian insentif dan disinsentif merupakan salah satu wujud pembelajaran pada masyarakat berupa "*reward and punishment*" untuk mematuhi rencana tata ruang oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.
6. Tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan peraturan zonasi diatur dalam pasal 39, memberi tekanan kepada semua pihak untuk mematuhi peraturan perundang-undangan terkait tata ruang
7. Kepastian hukum terkait dengan hak, kewajiban dan peran masyarakat dalam semua tahapan penataan ruang diatur dalam pasal 60 sampai dengan pasal 66. Dalam pasal tersebut telah dibuka peluang bagi masyarakat yang telah dirugikan akibat dari penyelenggaraan penataan ruang dan/atau sebelumnya tidak ada pemberitahuan dari pemerintah terkait penyelenggaraan penataan ruang, sehingga masyarakat yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.

## 2.5 Pengertian Reklamasi

Secara grammatikal, reklamasi berasal dari kata *to reclaim* yang memiliki arti memperbaiki sesuatu yang rusak. Kata *reclaim* dapat juga didefinisikan sebagai menjadikan tanah (yang berasal dari laut). Kata *reclamation* diterjemahkan sebagai suatu tindakan untuk memperoleh tanah.

Reklamasi merupakan suatu pekerjaan dan/atau usaha pengurangan untuk memanfaatkan suatu kawasan atau wilayah yang relatif tidak berguna atau tidak dapat digunakan dan berair, untuk menjadikannya lahan berguna dengan cara dikeringkan.

Tempat-tempat yang biasa dijadikan sebagai tempat untuk melakukan reklamasi seperti kawasan pantai, lepas pantai atau *offshore*, danau, rawa-rawa ataupun sungai yang begitu lebar<sup>58</sup>.

Pengertian reklamasi menurut Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 52 Tahun 2011 Tentang Pengerukan Dan Reklamasi, reklamasi adalah pekerjaan timbunan di perairan atau pesisir yang mengubah garis pantai dan/atau kontur kedalam perairan. Reklamasi bertujuan untuk menambah luasan wilayah daratan yang digunakan untuk suatu aktivitas yang sesuai di wilayah tersebut. Artinya melalui pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa reklamasi memiliki tujuan untuk memperluas wilayah daratan yang digunakan untuk suatu aktivitas yang sesuai untuk kebutuhan wilayah dimana terjadinya reklamasi.

Sejatinya pemanfaatan lahan reklamasi dipergunakan untuk keperluan kawasan pariwisata, pemukiman, pertanian, perkebunan dan perikanan selain untuk tujuan tersebut reklamasi biasanya dimanfaatkan untuk keperluan konservasi wilayah pantai yang dimana apabila wilayah pesisir pantai terkena dampak abrasi dan erosi dari gelombang laut. Reklamasi pantai tersebut berdampak terhadap aktifitas sosial, ekonomi, hukum, dan lingkungan, reklamasi pantai yang telah dilakukan ini bahkan akan sangat berdampak pada cepatnya pembangunan sarana dan prasarana pendukung lainnya.

Namun reklamasi pantai menimbulkan sisi negatif, yang dimana dengan adanya kegiatan reklamasi ini berpotensi terjadinya kerusakan lingkungan yang mengakibatkan perubahan arus, baik di permukaan dan arus dalam laut akan terganggu, yang menimbulkan potensi banjir yang disebabkan pasang air laut<sup>59</sup>, tergesurnya kawasan pemukiman nelayan dan kawasan pemukiman masyarakat yang tinggal di wilayah pesisir pantai. Mengingat timbulnya permasalahan tersebut, maka sebelum dilakukannya kegiatan reklamasi pantai ini, para pihak yang memiliki kepentingan harus merencanakan dan/atau menyiapkan tahap-tahapan segala proses dan tata cara reklamasi secara baik dan benar serta melakukan konsultasi publik yang ditujukan untuk menjelaskan tujuan dan maksud dari kegiatan reklamasi pantai yang

---

<sup>58</sup>Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2010, h.351

<sup>59</sup>[erepo.unud.ac.id](http://erepo.unud.ac.id), *Landasan Teori Pengertian Reklamasi*, Diakses Pada 1 Agustus 2018 Pukul 15.28 WIB

akan dilakukan kepada seluruh lapisan masyarakat yang berada dikawasan pesisir pantai.

Reklamasi padasarnya memiliki kebutuhan dan manfaat tersendiri yang dapat dilihat berdasarkan aspek tata guna lahan, sosial, ekonomi, dan lingkungan. Secara aspek tata ruang, suatu wilayah pantai yang telah direklamasi seharusnya dapat diberdayakan, dan memiliki hasil guna sebagai memenuhi kebutuhan akan lahan dan tata ruang wilayah. Secara aspek sosial reklamasi ditujukan untuk mengurai dan/atau mengurangi kepadatan penduduk di wilayah perkotaan, sehingga menciptakan suatu kawasan baru yang telah disiapkan oleh pemerintah dan pihak pengembang untuk mewujudkan suatu kawasan hunian yang layak, bersih, indah, bebas banjir dan tertata dengan baik sesuai dengan rencana tata ruang kota.

Reklamasi berdasarkan aspek ekonomi, selama ini kebutuhan lahan dan/atau tanah yang diperuntuk untuk membangun pemukiman semakin mahal serta kurangnya daya dukung lingkungan yang ada, menjadikan reklamasi menjadi jalan satu-satunya untuk suatu Negara maju dan/atau kota megapolitan dan metropolitan untuk memperluas lahan yang dengan cara reklamasi pantai guna memenuhi kebutuhan akan pemukiman yang layak. Reklamasi berdasarkan aspek lingkungan merupakan suatu cara untuk konservasi wilayah pantai, pada kasus tertentu di kawasan pantai karena perubahan pola arus air laut mengalami abrasi, akresi ataupun erosi. Reklamasi dilakukan diwilayah pantai ini ditujukan untuk mengembalikan konfigurasi pantai yang terkena ketiga permasalahan tersebut<sup>60</sup>.

Kegiatan reklamasi pantai ini dapat dilakukan apabila telah memenuhi beberapa syarat, adapunn syarat yang dimaksud disini adalah:

- a. Reklamasi pantai haruslah sesuai dengan ketentuan rencana tata ruang ruang kota, yang tertuang dalam ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota serta Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Reklamasi, dan dituangkan dalam Peta Lokasi Laut yang akan direklamasi.
- b. Tidak termasuk dalam kawasan acuan perbatasan wilayah antara kawasan perbatasan Indonesia dengan Negara Lain.
- c. Telah dilakukannya studi kelayakan terkait dengan pengembangan kawasan reklamasi pantai.

---

<sup>60</sup>eprints.undip.ac.id, *Studi Pustaka Tinjauan Umum Reklamasi*, Diakses Pada 1 Agustus 2018 Pukul 16.10 WIB

- d. Telah melakukan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) di wilayah yang akan direklamasi, melakukan penyusunan UKL (Upaya Pengelolaan Lingkungan dan melakukan penyusunan UPL (Upaya Pemantauan Lingkungan).

Apabila seluruh persyaratan yang sebagaimana dimaksud diatas, maka pelaksanaan reklamasi pantai dapat dilaksanakan dengan melakukan perencanaan awal terkait pelaksanaan reklamasi pantai. Reklamasi pantai dapat dilaksanakan dengan beberapa cara atau metode, yang dimana cara dan/atau metode pelaksanaan sebagai berikut:

Pada prinsipnya cara-cara untuk melaku reklamasi pantai dibagi menjadi dua jenis:

1. Reklamasi yang dilakukan dengan sistem pengurugan, cara ini dilakukan dengan cara menimbun perairan pantai sampai dengan munculnya tanah urugan diatas permukaan air laut. Pelaksanaan sistem ini didukung dengan berbagai jenis alat-alat berat dan besar, contohnya, alat pengerukan dan/atau penggalian tanah, perlengkapan penebaran bahan-bahan untuk pengurugan, serta alat untuk pemadatan tanah urugan tersebut. Dalam sistem reklamasi dengan cara pengurugan ini di bagi menjadi 2 (dua) cara, yakni dengan cara *blanket fill* dan *hydraulic fill*.
  - 1) Sistem *blanket fill* adalah sistem reklamasi dilakukan dengan cara menguruk menggunakan pasir di wilayah yang akan dilakukan reklamasi, kemudian membangun konstruksi guna melindungi tepinya yang berupa tanggul laut di dalam galian tepi lahan yang sudah di uruk. Pada sistem reklamasi ini urukan dilakukan atas wilayah yang sedikit lebih luas dari pada yang direncanakan.
  - 2) Sistem *hydraulic fill* adalah sistem reklamasi dengan membangun kontruksi pelindung terlebih dahulu didalam air dan tidak didalam galian kering seperti dalam sistem *blank fill*. Setelah kontruksi pelindung selesai dibangun, barulah wilayah laut diuruk secara *hydraulic*, dengan cara pasir uruk dipompa oleh kapal keruk ke dalam wilayah laut yang telah dibangun pelindung tersebut.
2. Reklamasi dengan cara sistem polder, sistem ini dilakukan dengan cara membangun suatu tanggu besar yang dimana tanggul tersebut harus kedap air, selanjutnya menurunkan tinggi muka air tanah di dalam areal tersebut, menjaga dan mengendalikan tinggi permukaan air laut supaya tidak melebihi ambang batas yang telah ditentukan. Pembangunan

tanggul kedap air ini, di bangun mengelilingi daerah yang akan direklamasi, pelaksanaan sistem polder ini dilakukan dengan cara:

- 1) Mula-mula air di daerah yang akan direklamasi dipompa keluar tanggul sampai kering.
  - 2) Melakukan perbaikan tanah dasar, yang dimaksud disini adalah memberi lapisan tanah baru dan selanjutnya dilakukan pemadatan terhadap tanah dasar tersebut.
  - 3) Pembuatan jaringan drainase untuk menjamin bahwa lahan hasil reklamasi dapat kering secara baik dan sempurna pada saat musim penghujan dan musim kemarau. Pemompaan juga sangat diperlukan untuk dilakukan agar memberi aliran dari hulu. Pembuatan saluran yang melingkari lahan reklamasi, yang dipergunakan untuk menampung resapan air laut yang dikhawatirkan mengganggu pemanfaatan tanah hasil reklamasi.
3. Reklamasi yang dilakukan dengan sistem gabungan antara sistem urugan dan sistem polder, merupakan gabungan sistem polder dan sistem urugan yaitu setelah lahan diperoleh dengan cara melakukan metode pemompaan, lalu lahan tersebut ditimbun sampai ketinggian tertentu sehingga perbedaan ketinggian antara tanah reklamasi dan permukaan air laut cukup aman. Penimbunan dimaksudkan untuk perbaikan tanah karena tanah dasar pantai pada umumnya sangat lunak.
  4. Reklamasi dengan cara sistem drainase, cara ini digunakan untuk wilayah pesisir yang datar dan relatif rendah dari wilayah sekitarnya, akan tetapi ketinggian permukaan tanah harus lebih tinggi dari ketinggian permukaan air laut. Wilayah yang dimaksud disini adalah wilayah pasang surut yang tidak begitu dipengaruhi pasang surut air laut. Dengan cara sistem drainase ini, yang dibuat dan lakukan secara baik dan benar, maka wilayah pesisir ini dapat digunakan dan/atau dimanfaatkan sebagai daerah pertanian dan pemukiman.