

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara maritim yang di dalamnya terdiri dari pulau-pulau kecil dan mempunyai banyak keanekaragaman suku, adat, dan budaya serta sumber daya alam yang melimpah di dalamnya. Sehingga menjadi tantangan tersendiri bagi negara yang memiliki kepentingan laut untuk memajukan potensi maritimnya yang tentu saja untuk menunjang hal tersebut maka harus dibuatnya aturan serta regulasi yang menjamin kepastian hukum bagi masyarakatnya, khususnya masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah laut.

Masyarakat pesisir dalam kehidupan sehari-hari tidak lepas dari ketergantungannya akan sumberdaya pesisir karena mata pencaharian penduduknya yang bergantung pada laut. Mata pencahariannya bersumber dari laut, mereka memilih untuk bertempat tinggal di wilayah pesisir. Potensi dan sumber daya alam di kawasan pesisir yang beraneka ragam menjadi daya tarik masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga terbentuklah permukiman pesisir yang bervariasi sesuai dengan tingkat penghidupan masyarakatnya.

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Hak menguasai negara tersebut memberikan peringkat pertama kepada negara atas pengelolaan sumber daya alam, termasuk air, untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan negara pada peringkat kedua, yakni negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan fungsi negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan atas pengelolaan sumber daya air.

Lebih lanjut dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang merupakan aturan pelaksana Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan pengertian hak menguasai negara. Bahwa hak menguasai negara memberikan wewenang untuk: 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; 3) menentukan dan mengatur hubungan-

hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan penjelasannya tersebut, menurut konsep Undang-Undang Pokok Agraria, pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki”, melainkan hak yang memberi wewenang kepada negara untuk menguasai seperti hal tersebut diatas.<sup>1</sup> Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai Sumber Daya Alam oleh negara tersebut semata-mata bersifat publik yaitu, wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang “bersifat pribadi”.

Hubungan hukum antara negara dengan tanah melahirkan hak menguasai tanah oleh negara, hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat, dan gabungan antara perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah.<sup>2</sup> Idealnya hubungan ketiga hak tersebut (hak menguasai tanah oleh negara, hak ulayat dan hak perorangan atas tanah) terjalin secara harmonis dan seimbang. Artinya, ketiga hak itu sama kedudukan dan kekuatannya, dan tidak saling merugikan. Namun peraturan perundang-undangan di Indonesia memberi kekuasaan yang besar dan tidak jelas batas-batasnya kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia.

Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan daerah setempat. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila memenuhi tiga unsur, yaitu: 1. Unsur masyarakat adat, 2. Unsur wilayah, dan 3. Unsur hubungan antara masyarakat tersebut dengan wilayahnya.<sup>3</sup> Namun tidak adanya aturan hukum yang bersifat *lexspecialis* tentang agraria perairan selama ini menyebabkan penyelenggaraan hak menguasai negara belum maksimal. Pengaturan tersebut hanya dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan lainnya, misalnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia. Di mana dalam Undang-Undang tersebut hanya mengatur mengenai pembagian wilayah perairan menjadi perairan kepulauan dan perairan pedalaman.

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008).h .67.

<sup>2</sup>AP Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung: Alumni, 1982).h. 34.

<sup>3</sup>M. Eng. & M. Basoeki Robert J. Kodoatie, *Kajian Undang-Undang Sumber Daya Air* (Yogyakarta: ANDI, 2005).h. 18.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 7 ayat (2) menegaskan bahwa perairan pedalaman terdiri atas, laut pedalaman dan perairan darat. Laut pedalaman yang dimaksud adalah bagian laut yang terletak pada sisi darat dari garis penutup, pada sisi laut dari garis airrendah. Sedangkan perairan darat adalah segala perairan yang terletak pada sisi darat dari garis air rendah, kecuali pada mulut sungai. perairan darat adalah segala perairan yang terletak pada sisi darat dari garis penutup mulut sungai. Sehingga dalam skripsi ini, penulis akan membahas mengenai laut pedalaman, khususnya wilayah pesisir yang juga termasuk dalam wilayah laut pedalaman.

Dalam prinsip keabsahan (*rechtmatigheid*)<sup>4</sup> bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum dimana negara dibentuk dengan diberikan tugas, fungsi dan kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. sehingga apabila tindakan pemerintah tidak didasarkan pada hukum atau melebihi ketentuan yang telah ditetapkan oleh hukum, maka tindakan pemerintah menjadi cacat hukum atau tidak absah. Dengan demikian, maka prinsip keabsahan/legalitas ini sangat erat kaitannya dengan tujuan untuk melindungi hak-hak rakyat dari tindakan pemerintah. Parameter yang dapat dijadikan ukuran atas keabsahan yaitu, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik (AUPB). Peraturan Perundang-Undangan merupakan hukum tertulis yang ditetapkan oleh badan/pejabat yang berwenang, sehingga bersifat autoritatif. Adapun AUPB merupakan prinsip umum yang tumbuh dan berkembang dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dan putusan-putusan hakim. Parameter pertama melahirkan legalitas formil berupa kewenangan dan prosedur, sedangkan parameter kedua melahirkan legalitas materil berupa substansi.

Selanjutnya menurut ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Perairan pesisir adalah laut yang berbatasan dengan daratan yang meliputi perairan sejauh 12 (dua belas) mil laut yang diukur dari garis pantai, perairan yang menghubungkan pantai dan pulau-pulau, estuari, teluk, perairan dangkal, rawa payau dan laguna. Kemudian dalam Pasal 3 Konvensi Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut atau yang juga disebut Perjanjian (UNCLOS) menyebutkan Setiap Negara mempunyai hak untuk menetapkan lebar laut teritorialnya sampai suatu batas yang tidak melebihi 12 mil laut, diukur dari garis pangkal yang ditentukan sesuai dengan Konvensi ini.

---

<sup>4</sup>Hadi Sofyan Michael Tomy, 'PRINSIP KEABSAHAN (RECHTMATIGHEID) DALAM PENETAPAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA', 2014, 561–65  
<[https://www.academia.edu/35334520/PRINSIP\\_KEABSAHAN\\_RECHTMATIGHEID\\_DALAM\\_PENETAPAN\\_KEPUTUSAN\\_TATA\\_USAHA\\_NEGARA](https://www.academia.edu/35334520/PRINSIP_KEABSAHAN_RECHTMATIGHEID_DALAM_PENETAPAN_KEPUTUSAN_TATA_USAHA_NEGARA)>.dikutip pada tanggal 2-02-2019 pukul 20.00 WIB.

Dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan serta mendapatkan pelayanan kesehatan”. Rumah sebagai tempat tinggal mempunyai peran yang strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.

Rumah terapung sendiri adalah sebagai tempat tinggal dan berkumpul suatu keluarga. Rumah merupakan tempat seluruh anggota keluarga berdiam dan melakukan aktivitas yang menjadi rutinitas sehari-hari. Rumah bisa menjadi sumber kedamaian, inspirasi, dan energi bagi pemiliknya. Rumah terapung sendiri ada dua jenis yaitu, rumah terapung yang menggunakan tiang penyangga yang ditanam di tanah yang bersifat tetap atau tidak bisa berpindah dan rumah terapung yang menggunakan sistem pengterapung di atas air tanpa menggunakan sistem penyangga dan bisa berpindah sewaktu-waktu sesuai keinginan pemiliknya. Rumah terapung yang berada di Pantai Bangkoan yang juga merupakan gugusan pantai di Desa Tasikmadu, Kecamatan Watulimo Trenggalek, Jawa Timur adalah rumah terapung yang menggunakan drum sebagai sistem terapung dan menggunakan jangkar sebagai penahan rumah terapung tersebut agar tidak berpindah tempat namun bisa di angkat sewaktu-waktu dan bisa berpindah tempat karena tidak diletakkan secara permanen, kemudian sebagai contoh rumah terapung yang menggunakan tiang penyangga yang ditanam di tanah adalah Rumah Terapung Suku Bajoe, Kabupaten Wakatobi



**Gambar 1 Rumah Terapung di Pantai Bangkoan Desa Tasik Madu, Kecamatan Watulimo Trenggalek**



**Gambar 2 Rumah Terapung Suku Bajoe, Kabupaten Wakatobi**

Istilah rumah terapung sebelumnya belum pernah di atur di Undang-Undang, namun pada umumnya banyak yang menggunakan istilah rumah terapung sebagai bangunan yang berada di atas dan/atau didalam tanah dan/atau di atas air contoh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang menyebutkan bangunan adalah wujud fisik pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan,

kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus. Berdasarkan kearifan dan adat istiadat sekitar, rumah terapung yang pada umumnya milik masyarakat nelayan tersebut didirikan atas prakarsa mereka sendiri. Sehingga pendiriannya tidak didasarkan izin dari pihak pemerintah, dan tidak memiliki alas hak sebagaimana rumah-rumah pada umumnya di daratan. Kemudian dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pasal 1 ayat (39) yang di maksud bangunan adalah kontruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan pedalaman dan/atau laut.

Lebih lanjut dalam skripsi ini akan membahas tentang rumah terapung yang menggunakan sistem pengapung tanpa tiang penyangga. Karena sifatnya rumah terapung yang berpindah-pindah, seperti halnya perahu. Serta rumah terapung ini tidak memiliki tiang penyangga sehingga perpindahan, arah, dan posisi rumah terapung juga sangat dipengaruhi oleh arah mata angin. Selain itu rumah terapung dapat dipindahkan ke daerah manapun sesuai kehendak pemiliknya. Mengingat semakin bertambahnya penduduk maka kesediaan akan lahan untuk mendirikan rumah atau pemukiman juga akan semakin menipis karena itu rumah terapung bisa menjadi alternatif untuk masalah tersebut karena di Indonesia sendiri mempunyai wilayah perairan yang lebih luas dari pada daratan, Namun adanya kekosongan hukum tentang rumah terapung menyebabkan keresahan masyarakat terhadap keabsahan rumah terapung itu sendiri padahal pada kenyataannya masyarakat adat sendiri telah mendirikan rumah terapung jauh sebelum Undang-Undang Pokok Agraria di buat.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas dan untuk membatasi ruang lingkup pembahasan skripsi ini, maka permasalahan penelitian di rumusan sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan atas kepemilikan rumah terapung di wilayah pesisir?
2. Apakah rumah terapung di wilayah pesisir dapat dikenakan Pajak Bumi Bangunan (PBB)?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin di capai dalam penelitian hukum ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui keabsahan atas kepemilikan rumah terapung di wilayah pesisir.
2. Untuk mengetahui apakah rumah terapung di wilayah pesisir dapat di kenakan Pajak Bumi Bangunan (PBB).

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya di bidang agraria, serta bagi yang berminat meneliti lebih lanjut tentang keabsahan atas kepemilikan rumah terapung di wilayah pesisir.

### 2. Manfaat Praktis

Di harapkan dari hasil penelitian ini dapat menjadi masukan dan bahan pertimbangan bagi pemerintah dan/atau pihak-pihak yang terkait dalam menentukan kebijakan yang akan datang.

## 1.5 Metode Penelitian

### a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dapat digunakan dalam penelitian hukum adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yakni penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas isu hukum (*legal issues*) yang ada. Hasil dari penelitian ini adalah memberikan pengetahuan mengenai apa yang seyogyanya mengenai rumusan masalah yang diajukan. Penelitian hukum normatif hanya meneliti norma hukum yang ada, tanpa melihat praktiknya di lapangan (*law in action* atau *ius constituendum*). Menurut Peter Mahmud Marzuki “fungsi penelitian hukum adalah menemukan sesuatu yang efektif dan bermanfaat dalam menuangkan gagasan. Dalam hal demikian, sama halnya dengan teori kebenaran korespondensi, masalah – masalah nilai atau sesuatu yang tidak memberikan manfaat secara lahiriah tidaklah menjadi kajian dari teori kebenaran ini”

### b. Pendekatan Masalah

Dalam penulisan penelitian ini menggunakan beberapa metode dalam penyelesaiannya di antaranya adalah menggunakan metode:

1. Perundang-Undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya antara undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dengan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.

2. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.
  3. Pendekatan Konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian - pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang di hadapi.
- c. Sumber dan jenis bahan hukum
- Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum Primer, Sekunder dan tersier.
1. Bahan hukum Primer yaitu bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan atau putusan badan peradilan yang sesuai dengan isu hukum (*legal issue*) yang di teliti di antara nya adalah:
    - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
    - b. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan pertanahan Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil
    - c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah
  2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum dari buku-buku, jurnal maupun berbagai majalah atau putusan pengadilan yang terkait dengan (*legal issue*) yang di teliti guna untuk menunjang bahan hukum premier.
  3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi penjelasan dan petunjuk untuk menunjang bahan hukum premier dan sekunder, bahan hukum tersier sendiri terdiri dari kamus-kamus hukum dan ensiklopedia.
- d. Teknik pengumpulan bahan hukum
- Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, maka dalam pengumpulan bahan hukum seperti bahan hukum premier (perundang-undangan) dikumpulkan menjadi satu dengan metode menginventarisasi dan kategorisasi, baik dengan ikhtisar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis)
- e. Teknik analisis bahan hukum
- Dalam melakukan analisis bahan hukum yang di teliti, penulis menelaah bahwa ada kekosongan hukum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun



2016 tentang Penataan pertanahan Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah tentang keberadaan rumah terapung padahal dalam kenyataannya masyarakat Indonesia yang khususnya berada di wilayah pesisir bertempat tinggal di rumah terapung karena belum ada Undang-Undang yang mengatur hal tersebut sehingga terjadi ketidak pastian hukum.

### 1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika ini dimaksud untuk memberikan gambaran mengenai hal yang akan dibahas dalam penulisan penelitian ini. Untuk mempermudah pembahasan dan penjabaran penulisan ini, maka penelitian ini dibagi menjadi empat bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I :	Berisi uraian tentang Pendahuluan, yang meliputi latar belakang permasalahan yang akan ditulis, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban penelitian.
BAB II :	Rumah Terapung, Keabsahan Rumah Terapung, dan Pajak Bumi Bangunan Rumah Terapung itu sendiri. Berisi tentang Pembahasan dari penelitian ini dalam bab ini berisi uraian hasil penelitian mengenai rumusan masalah
BAB III :	Permasalahan yaitu tentang keabsahan rumah terapung, dan pajak bumi bangunan rumah terapung.
BAB IV :	Kesimpulan dari penelitian serta saran berdasarkan kesimpulan penelitian ini.