

# STATUS HAK ATAS RUANG DI ATAS DAN DI BAWAH AIR ANTARA KAWASAN BUDIDAYA & ALAMIAH SERTA POTENSI KONFLIK (STUDI DI PULAU KAPAS DKI DAN SEMANGKA KALIMANTAN TIMUR) 1[1]

Oleh:

**Imam Koeswahyono<sup>2</sup>[2]**

## I. Pendahuluan

Undang-undang No.5 tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria belum mengatur secara khusus tentang pengaturan dan pengelolaan hak-hak atas ruang di atas dan di bawah permukaan air. Namun, secara sektoral pemerintah telah mengatur seiring dengan terbentuknya lembaga wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil antara lain: Undang-undang No.9 tahun 1985, Undang-undang No.5 Tahun 1990, Undang-undang No.15 tahun 1996, Undang-undang No.7 tahun 2004, Undang-undang No.32 tahun 2004, Keputusan Menteri Pertanian No.527/Kpts/Um/7/1982, Undang-undang No.24 Tahun 1992 Peraturan Daerah DKI No.5 Tahun 1987, Peraturan Menteri Negara Agraria No.5 Tahun 1999 serta Konvensi Internasional tentang Hukum Laut/ UNCLOS. Sebagai salah satu negara kepulauan terbesar dengan 17.508 pulau dengan garis pantai sepanjang 81.000 Km serta luas laut 3,1 juta Km<sup>2</sup>, maka sewajarnya diperlukan adanya pengaturan hak atas penguasaan dan pemanfaatan ruang di atas dan di bawah permukaan air. Disamping itu, meningkatnya investasi di sektor industri, jasa serta pariwisata mendorong investor untuk mengeksploitasi ruang di atas dan di bawah permukaan air yang pada gilirannya dapat menimbulkan konflik tenurial & spasial dengan komunitas asli yang telah bermukim dalam kurun waktu yang lama.

## II. Permasalahan

Penelitian eksploratif dan komparatif mengkaji tentang: **Pertama:** Bagaimana status hak penguasaan dan pemanfaatan ruang di atas dan di bawah permukaan air pada dua lokasi penelitian, **kedua:** Bagaimana bentuk konflik kepentingan yang berpangkal pada status hak penguasaan dan pemanfaatan ruang di atas dan di bawah permukaan air di era otonomi daerah berkenaan berlakunya Undang-undang No.32 tahun 2004 serta solusinya?.

Penelitian bersifat deskriptif menggunakan kajian Anthropologi hukum yaitu pendekatan pluralisme hukum (Legal Pluralism). Secara komparatif penulis membandingkan antara kawasan pulau Kapas di DKI Jakarta sebagai kawasan wisata dengan Semangka di Kalimantan Timur sebagai komunitas Adat yang merupakan kawasan alamiah.

Tujuan Penelitian ini adalah:

1. Melakukan identifikasi tentang bentuk status hak penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang di atas dan di bawah permukaan air.
2. Melakukan pengkajian Bagaimana bentuk konflik kepentingan yang berpangkal pada status hak penguasaan dan pemanfaatan ruang di atas dan di bawah permukaan air di era

---

1[1] Paper submitted to 4 th Simposium Internasional *Jurnal Anthropologi Indonesia* Tema: **Indonesia in the Changing Global Context: Building Cooperation and Partnership?**. 12-15 Juli 2005 in Universitas Indonesia, Depok Jawa Barat

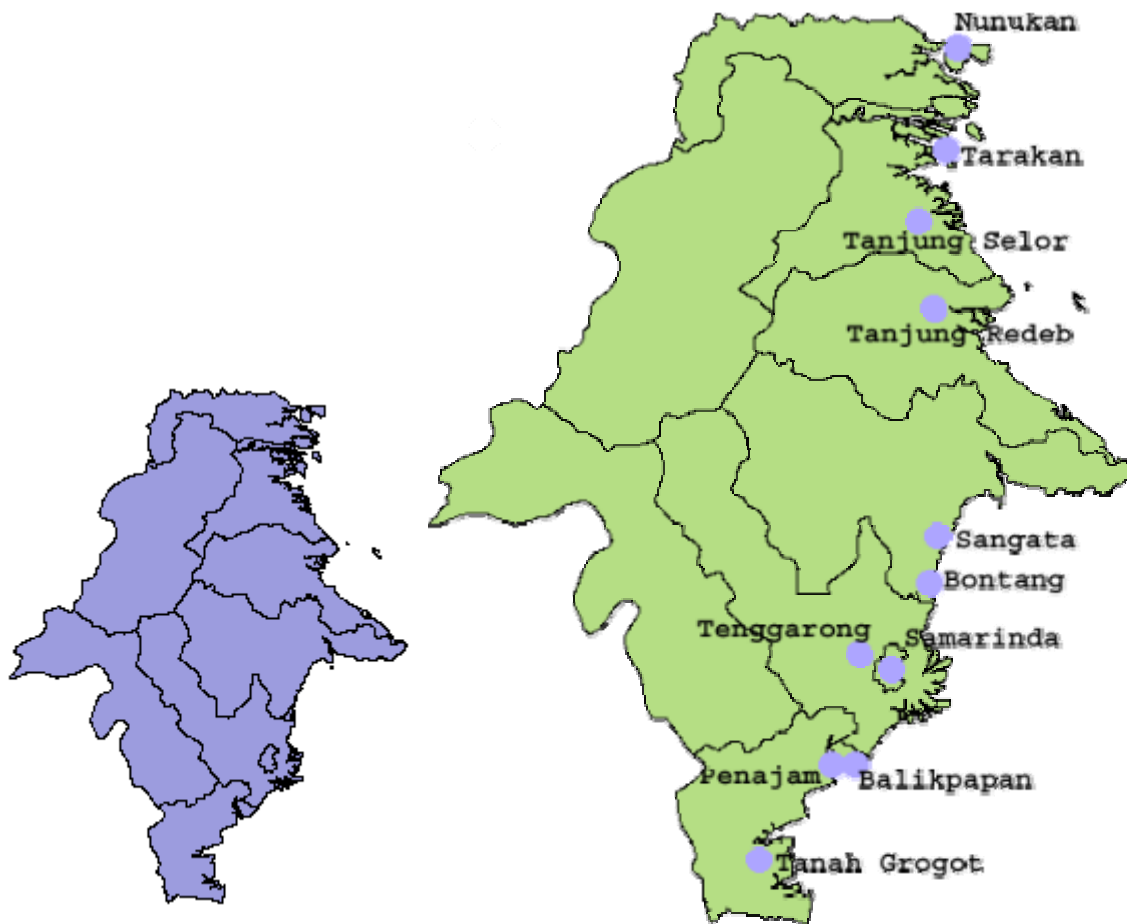
2[2] Teaching Staff of Faculty of Law Brawijaya University and Reseracher of The Centre for Agraria and Spatial Law Faculty of Law Brawijaya University Malang



otonomi daerah berkenaan berlakunya Undang-undang No.32 tahun 2004 serta solusinya melalui pendekatan Pluralisme Hukum.

### III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian lapang melalui observasi maupun wawancara dengan responden ternyata bahwa penguasaan, pemanfaatan serta pengelolaan ruang di atas dan di bawah permukaan air sudah dikenal dan melembaga sejak lama baik yang terdapat di atas air laut maupun air sungai berkaitan dengan kebiasaan masyarakat. Hal tersebut disebabkan oleh faktor kultur atau budaya masyarakat di Bontang Kuala yang memang bermatapencaharian dari sumber daya laut (sea resources) wajar jika membangun perkampungan pemukiman di tepi pantai bahkan menjorok ke laut.



Sumber: [www.kaltim.go.id](http://www.kaltim.go.id). KAL-TIM : sejarah

Kalimantan Timur merupakan propinsi terluas di Indonesia, dengan luas wilayah + 245.237,80 Km<sup>2</sup> atau sekitar satu setengah kali Pulau Jawa dan Madura atau 11 % dari



total luas wilayah Indonesia. Propinsi ini berbatasan langsung dengan negara tetangga, yaitu Negara Bagian Sabah dan Serawak, Malaysia. Berdasarkan wilayah pemerintahan, propinsi ini dibagi menjadi empat pemerintahan Kota, dan sembilan pemerintahan Kabupaten serta 122 Kecamatan, 1.144 Desa dan 191 kelurahan. Penduduk Kalimantan Timur pada tahun 2003 berjumlah 2.704.851 jiwa. Dibandingkan dengan luas wilayah, kepadatan penduduk Propinsi Kalimantan Timur relatif rendah, yaitu rata-rata sekitar 12 jiwa per Km<sup>2</sup>. Jumlah penduduk ini setiap tahunnya mengalami peningkatan dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 2,77% sejak tahun 1990-2000. Dikaitkan dengan kondisi kependudukan di daerah ini terdapat permasalahan mendasar yaitu, distribusi penduduk yang tidak merata dimana proporsi penduduk yang tinggal di daerah Perkotaan/Pesisir sebesar 53,35% dan yang tinggal di daerah Pedalaman sebesar 46,65%. Pertumbuhan penduduk di daerah ini tidak saja berasal dari pertumbuhan penduduk alamiah tetapi berhubungan erat pula dengan migrasi. Dari hasil Sensus Penduduk 2000 terdapat empat propinsi yang menjadi pemasok utama migrasi ke Propinsi Kalimantan Timur yaitu dari Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan dan Jawa Tengah dengan alasan utama adalah mencari pekerjaan. Daerah ini memiliki sumber daya alam yang melimpah, baik berupa pertambangan seperti emas, batubara, minyak dan gas bumi, juga hasil-hasil hutan yang pada umumnya belum dimanfaatkan secara optimal. Berbagai permasalahan umum yang masih dihadapi oleh daerah ini yang memerlukan percepatan penanggulangan, antara lain:

1. Rendahnya kualitas Sumber daya manusia yang antara lain disebabkan oleh rendahnya derajat kesehatan dan pendidikan di Kalimantan Timur.
2. Terbatasnya pelayanan infrastruktur yang diakibatkan oleh terbatasnya infrastruktur jalan, sarana dan prasarana perhubungan darat, laut, dan udara, sarana dan prasarana pemukiman.
3. Besarnya peluang pengembangan pertanian dalam arti luas dalam basis ekonomi dan pengelolaan sumber daya alam (natural resources) yang terbaharui.



4. Kerusakan lingkungan hidup yang disebabkan oleh penebangan hutan yang tidak terkendali, kegiatan pertambangan dan industri yang kurang memperhatikan dampak lingkungan, kesadaran masyarakat yang kurang terhadap kelestarian lingkungan, dan lemahnya penegakkan hukum terhadap penyebab pencemaran kerusakan lingkungan.

5. Rendahnya daya saing daerah yang diakibatkan oleh rendahnya kualitas sumber daya manusia, penguasaan dan pemanfaatan iptek, sedikitnya produk-produk unggulan daerah yang kompetitif, tidak konsistennya perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta rendahnya jiwa kewirausahaan daerah, dan lemahnya jaringan pemasaran.

6. Pembangunan daerah perbatasan dengan Malaysia yang belum memadai menimbulkan kerawanan-kerawanan dibidang ekonomi, keamanan, dan kedaulatan negara oleh karena terdapat perbedaan yang menyolok dengan daerah perbatasan wilayah negara Malaysia. Demikian pula pembangunan daerah pedalaman yang relatif tertinggal dibandingkan daerah pesisir menimbulkan kesenjangan antar wilayah.

7. Disetujuinya Kalimantan Timur sebagai penyelenggara PON XVII tahun 2008 menimbulkan konsekwensi untuk mempersiapkan sarana dan prasarana olah raga dan infrastruktur lainnya yang diperlukan. Pertumbuhan ekonomi Kalimantan Timur pada tahun 2003 sebesar 4,74% dan pada tahun 2004 meningkat menjadi 5,1%. Sektor-sektor yang diharapkan mampu mendukung laju pertumbuhan tersebut berasal dari sektor listrik, gas dan air bersih 7,5%. Sektor bangunan tahun 2004 diperkirakan tumbuh sebesar 8,71%. Sektor industri tumbuh sebesar 4,37% dan industri tanpa migas sebesar 6,61%. Untuk sektor lainnya diperkirakan akan tumbuh sekitar 3-5%.

Struktur ekonomi daerah ini pada tahun 2004 sektor yang diperkirakan masih memberikan kontribusi terbesar adalah sektor Industri pengolahan yang menyumbang sebesar 39,37%, terutama sub sektor industri migas (pengilangan minyak bumi dan LNG), sub sektor industri tanpa migas hanya 9,07%. Sektor pertambangan dan penggalian 29,36%. Sumbangan sektor perdagangan, hotel dan restoran mencapai 9,48%. Sedangkan sektor pertanian, sektor pengangkutan dan komunikasi masing-masing 7,63% dan 7,66%. Kondisi struktur ekonomi Kaltim tahun 2004, nampaknya masih mengandalkan pada SDA



dan keanekaragaman sumber hayati yang tidak dapat diperbaharui (non renewable resources) yang selama ini dieksploitasi secara besar-besaran sehingga perlu dilakukan pemikiran dan pelaksanaan yang konkrit, agar ketergantungan terhadap SDA dapat berubah secara perlahan kepada pengalihan SDA yang dapat diperbaharui (renewable resources) Propinsi Kalimantan Timur selain sebagai kesatuan administrasi, juga sebagai kesatuan ekologis dan historis. Kalimantan Timur sebagai wilayah administrasi di bentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1956 Dalam Perkembangan lebih Lanjut sesuai dengan ketentuan Undang-undang No.5 Tahun 1974 dibentuk 2 Kota Administratip berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 1981 dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1989 yakni:

1. Kota Administratip Bontang (berada di Kabupaten Kutai)
2. Kota Administratip Tarakan (berada di Kabupaten Bulungan) Selanjutnya berdasarkan Undang-undang No. 47 Tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Kutai Timur, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Malinau, Kabupaten Nunukan dan Kota Bontang, maka Propinsi Kalimantan Timur menjadi 12 wilayah administrasi pemerintahan daerah yaitu 8 Kabupaten dan 4 Kota dengan rincian sebagai berikut:

1. Kabupaten Pasir
2. Kabupaten Kutai Barat
3. Kabupaten Kutai Kertanegara
4. Kabupaten Kutai Timur
5. Kabupaten Berau
6. Kabupaten Malinau
7. Kabupaten Bulungan
8. Kabupaten Nunukan
9. Kota Balikpapan
10. Kota Samarinda
11. Kota Tarakan
12. Kota Bontang
13. Kabupaten Penajam Paser Utara

Beberapa sumber daya alam maupun komunitas masyarakat Adat yang menjadi sasaran pengkajian antara lain:



1. Hulu Sungai Mahakam (jeram, suku Dayak, Lamin, Hutan alam);
2. Pantai Manggar (Balikpapan), Pulau Derawan (Taman Laut, yang indah dan perawan seperti Taman Laut Bunaken (Manado), Pulau Derawan nan indah dan masih alami, Pantai Amal (Tarakan);
3. Situs Budaya Dayak (Lamin di Tanjung Isui, Hutan Alam Anggrek Hitam di Melak, Pemukiman Dayak di Pangpang/Samarinda)
4. Kerajinan Tangan: Mandau, Sarung Samarinda, Kerupuk Amplang dll
5. Binatang Langka :Ikan Pesut Mahakam, Orang Utan, Bekantan, Owa-owa, berbagai jenis kera

Tatacara mendirikan bangunan rumah di atas air di Kelurahan Bontang Kuala

Semangka sebagai tempat pemukiman nelayan tertua di Kota Bontang, sebagian besar penduduknya yaitu sebanyak 65% dari jumlah total penduduk Bontang Kuala (500 KK), hidup sebagai nelayan, dan bermukim di pesisir pantai. Berdasar Rancangan Keputusan Walikota Bontang tentang “Penataan Kawasan Khusus Hunian atas Air Bontang Kuala” ditetapkan bahwa, luas kawasan hunian atas air di Semangka 26,5 Ha.

Penduduk Semangka khususnya yang bermata pencaharian sebagai nelayan, bermukim di rumah yang didirikan di atas air dengan tiang-tiang yang tertancap pada dasar pantai. Menurut informasi Kepala Kelurahan Semangka dan seorang pemuka masyarakat ditambah 10 orang penghuni rumah di atas air<sup>3[3]</sup>, diperoleh data tentang tata cara mendirikan rumah di atas air sebagai berikut yang dapat mendirikan rumah di atas air hanyalah warga Kelurahan Semangka. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Ayat (1) Rancangan Keputusan Walikota Bontang tersebut yang berbunyi sebagai berikut : “Kepemilikan bangunan pada kawasan hunian atas air hanya diperuntukkan bagi penduduk Semangka yang telah bertempat tinggal di kawasan hunian atas air sebelumnya, selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir secara berturut-turut”.

Mengajukan permohonan ijin kepada Kepala Kelurahan Semangka untuk mendirikan rumah di atas air yang belum dipunyai oleh warga lain. Jadi cukup hanya dengan ijin Kepala Kelurahan Semangka tanpa melibatkan instansi pemerintah lainnya. Hal ini berbeda

---

<sup>3[3]</sup> Hasil wawancara tim peneliti dengan responden Kepala Kelurahan Bontang Kuala dan sepuluh warga masyarakat penghuni rumah di atas permukaan air di Bontang Kuala tanggal 22 Februari 2004 secara random.



dengan ketentuan Pasal 3 Rancangan Keputusan Walikota Bontang tersebut yang mengatur tentang perijinan mendirikan bangunan di atas air yaitu Setiap bangunan harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan;

Persyaratan administratif bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi persyaratan ijin penggunaan ruang di atas dan/atau di bawah air, status kepemilikan bangunan, dan ijin mendirikan bangunan (IMB) sesuai ketentuan yang berlaku;

Persyaratan teknis bangunan sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan sesuai ketentuan yang berlaku.

Setelah memperoleh ijin dari Kepala Kelurahan Semangka dengan luas tertentu, selanjutnya ditancapkan tiang-tiang penyangga yang di atasnya berdiri bangunan rumah.

Status hak atas tanah/ bangunan rumah di atas air

Terhadap status hak atas tanah/ bangunan rumah di atas air, antara pemuka masyarakat dan penghuni rumah di atas air dengan instansi pemerintah yaitu Kepala Kelurahan Semangka dan Kepala Dinas Pertanahan Kota Bontang tidak ada kesamaan pendapat, yaitu: pejabat Dinas Pertanahan menganalogikan dengan Pasal 1 Undang-undang tentang Rumah Susun sebagai hak atas satuan rumah di atas air

Pendapat pemuka masyarakat dan penghuni rumah di atas air

Semua responden (sejumlah 10 orang kepala keluarga) berpendapat bahwa, menurut hukum adat, bangunan rumah dan tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah, statusnya adalah “hak milik”. Menurut sepuluh responden, walaupun rumah-rumah itu berdiri di atas air, namun tiang-tiangnya tertancap di atas tanah yang ada di bawah bangunan rumah tersebut. Tanah-tanah itulah yang berstatus sebagai hak milik. Status hak milik ini diperkuat dengan adanya ketentuan hukum adat yang menyatakan bahwa, tanah berikut bangunan rumah di atasnya dapat diwariskan dan dapat dialihkan haknya kepada orang lain (dijual).

Pendapat instansi pemerintah

Menurut pendapat Kepala Kelurahan Semangka dan Kepala Dinas Pertanahan Kota Bontang, status hak atas tanah yang di atasnya berdiri bangunan rumah di atas air, adalah



“tanah negara”, dan bukan tanah hak milik. Obyek yang dimiliki oleh penghuni hanya bangunan rumahnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Rancangan Keputusan Walikota Bontang tersebut yang berbunyi :

Kepemilikan bangunan pada kawasan hunian atas air hanay diperuntukkan bagi penduduk Semangka yang telah bertempat tinggal di kawasan hunian atas air sebelumnya, selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir secara berturut-turut;

Kepemilikan bangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), hanya sebatas bangunan yang merupakan satu kesatuan ruang yang dapat digunakan untuk tempat tinggal dan atau kegiatan lain yang sesuai dengan fungsi dan tujuan pemanfaatan ruang kawasan.

Maksud dan tujuan lain dari ancangan pengaturan tersebut adalah melakukan penataan kawasan dengan maksud untuk melindungi kawasan hutan bakau sebagai kawasan ekowisata, konservasi nilai historis, penataan hunian atas air yang layak huni serta pengendalian perluasan kawasan yang condong ke arah laut;

Batasan pengembangan kawasan ditetapkan 26,5 Ha yang rinciannya: kawasan eksisting 15,5 Ha, kawasan pengembangan 11 Ha dan batas kawasan yang ditetapkan dalam patok batas;

Pengaturan dimaksud disertai larangan dan sanksi seperti: memasang patok-patok batas penguasaan hak atas hunian di atas air di luar batas kawasan, mendirikan bangunan tanpa ijin, membuang sampah ke laut serta merusak hutan bakau di sekitar kawasan.

Beranjak dari data tersebut, tampak adanya konflik hukum antara hukum Adat dengan peraturan perundangan (Rancangan Keputusan Walikota Bontang). Seharusnya, konflik hukum ini tidak terjadi karena menurut Undang-undang Pokok Agraria, hukum agraria nasional berdasar hukum Adat, sehingga ketentuan-ketentuan hukum adat harus diserap oleh peraturan perundangan termasuk Keputusan Walikota Bontang yang mengatur tentang status hak atas tanah/ bangunan di atas air. Wadah hukum pengaturan rancangan keputusan walikota ditinjau dari Undang-undang No.10 Tahun 2004 tidak tepat karena bersifat mengatur (beschikking/ regulation) seharusnya berbentuk Peraturan Daerah (PerDa).

#### Pendaftaran Tanah

Semua tanah/ bangunan di atas air di kelurahan Semangka belum terdaftar, sehingga belum mempunyai alat bukti hak atas tanah yang disebut “sertipikat”.





Menurut keterangan Kepala Kantor Kelurahan Semangka dan penghuni, mereka hanya mempunyai alat bukti segel yang dikeluarkan oleh kepala kelurahan Semangka. Belum terdaftarnya tanah-tanah tersebut terutama disebabkan oleh tidak jelasnya status hak atas tanah menurut hukum agraria nasional, sehingga sulit dilakukan konversi.

Menurut pendapat Kepala Dinas Pertanahan kota Bontang tentang status hak atas tanah dan konversi bangunan rumah di atas air sebagai berikut :

status tanahnya *tetap “tanah negara”*.

***Status bangunannya dianalogi/diserupakan dengan hak milik atas satuan rumah susun, sehingga menurut pejabat yang bersangkutan status hak atas bangunan rumah di atas air menjadi “hak milik atas satuan rumah di atas air”.***

Pajak dan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)

Semua penghuni tidak membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sehingga, tidak ada dana yang masuk ke kas Pemerintah Kota Bontang, walaupun Pemkot sudah menyediakan sarana penerangan listrik dan air bersih.

Semua bangunan rumah di atas air tidak mempunyai ijin mendirikan bangunan (IMB).

Ditinjau dari konteks peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pengaturan tentang status hak, penguasaan ruang di atas dan di bawah permukaan air memang belum diatur. Kalaupun ada pengaturan tentang hak, penguasaan ruang di atas dan di bawah permukaan air masih bersifat sektoral oleh masing-masing departemen/ instansi sebagai akibat dari sektoralisme pengelolaan sumber daya alam selama lebih dari 37 tahun terakhir<sup>4[4]</sup> yang menuai berbagai konflik nasional, regional maupun lokal secara vertikal maupun horisontal.

Sesungguhnya jika merujuk ke Undang-undang No.5 tahun 1960 Pasal 4 Ayat (3) diuraikan bahwa: selain hak-hak atas tanah, ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa. Selanjutnya dalam Pasal 16 Ayat (2) disebutkan bahwa hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (3) adalah: hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan serta hak guna ruang angkasa. Padahal penekanan hak

---

4[4] Periksa Keketapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.IX/ MPR/ 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam pada bagian konsideran (menimbang) maupun pasal-pasalnya.



guna air sebatas pada unsur memperoleh atau mengalirkan air untuk kepentingan pertanian, bukan pada unsur status hak yang akan diberikan.

Jika ketentuan Pasal 4 Ayat (3) dimaksud dengan Pasal 1 Ayat (4) Undang-undang No.5 tahun 1960 yang menyatakan bahwa: dalam pengertian bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air, maka sesungguhnya terjadi perbedaan pemaknaan atas dua pasal (Pasal 1 Ayat (4) dan Pasal 4 Ayat (3)). Menurut Boedi Harsono (1995) masalah tersebut seharusnya diatur dengan undang-undang sehingga keperluan akan hak, penguasaannya dapat diwadahi.

Sementara, Maria SW Soemardjono (1995) menyatakan hal tersebut tidak diperlukan pengaturan dalam undang-undang karena dengan analogi yakni mempersamakan hal yang telah tersurat dengan hal yang belum diatur dalam regulasi dan penafsiran ekstensif (*ekstentieve rechts interpretatie*) yaitu memperluas makna yang etrsurat dari peraturan perundang-undangan yang ada khususnya Pasal 1 Ayat (4), Pasal 4 Ayat (3) dan Pasal 16 (Soemardjono, 2001: 102-103). Berpangkal dari pandangan teoritik tersebut, maka praktik yang telah dilaksanakan masyarakat Bontang Kuala Kalimantan Timur dan diberikan status oleh institusi Dinas Pertanahan Bontang dengan cara memberikan hak atas satuan rumah di atas air dianalogikan dengan hak milik atas satuan rumah susun (HMSRS) sebagaimana diatur pada Pasal 1 Undang-undang No.16 tahun 1985 maka realitas sosial di Bontang Kuala dapat diakomodasikan.

Departemen Kelautan dan Perikanan melalui Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No.41 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat dengan memberikan kewenangan pada pemerintah untuk memberikan hak pengelolaan lahan (HPL) dan selanjutnya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota untuk memberikan Hak Guna bangunan (HGB)/ Hak Pakai (HPk) di atas HPL tersebut sepanjang tidak melanggar hak individu maupun masyarakat hukum Adat yang kongkritnya dituangkan dalam bentuk wadah hukum yaitu perjanjian (kontrak).

Walaupun dalam konteks budaya yang moderen seperti di pulau Kapas DKI lebih mengarah pada penggunaan untuk pengembangan jasa pariwisata dan komersial. Sementara sebagai perbandingan di Bunaken Sulawesi Utara lebih penekanan kepada aspek perlindungan kawasan (ekoturism) dalam arti perlindungan kekayaan bawah laut dan



pariwisata yang dikonsepsikan sistem perencanaan, pelaksanaan, pemantauan serta pengendalian secara partisipatif.

Ditinjau dari konteks peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pengaturan tentang status hak, penguasaan ruang di atas dan di bawah permukaan air memang belum diatur. Kalaupun ada pengaturan tentang hak, penguasaan ruang di atas dan di bawah permukaan air masih bersifat sektoral oleh masing-masing departemen/ instansi sebagai akibat dari sektoralisme pengelolaan sumber daya alam selama lebih dari 37 tahun terakhir yang menuai berbagai konflik nasional, regional maupun lokal secara vertikal maupun horisontal.

Sesungguhnya jika merujuk ke Undang-undang No.5 tahun 1960 Pasal 4 Ayat (3) diuraikan bahwa: selain hak-hak atas tanah, ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa. Selanjutnya dalam Pasal 16 Ayat (2) disebutkan bahwa hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (3) adalah: hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan serta hak guna ruang angkasa. Padahal penekanan hak guna air sebatas pada unsur memperoleh atau mengalirkan air untuk kepentingan pertanian, bukan pada unsur status hak yang akan diberikan.

Jika ketentuan Pasal 4 Ayat (3) dimaksud dengan Pasal 1 Ayat (4) Undang-undang No.5 tahun 1960 yang menyatakan bahwa: dalam pengertian bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air, maka sesungguhnya terjadi perbedaan pemaknaan atas dua pasal (Pasal 1 Ayat (4) dan Pasal 4 Ayat (3)). Menurut Boedi Harsono (1995) masalah tersebut seharusnya diatur dengan undang-undang sehingga keperluan akan hak, penguasaannya dapat diwadahi.

Sementara, Maria SW Soemardjono (1995) menyatakan hal tersebut tidak diperlukan pengaturan dalam undang-undang karena dengan analogi yakni mempersamakan hal yang telah tersurat dengan hal yang belum diatur dalam regulasi dan penafsiran ekstensif (*ekstentieve rechts interpretatie*) yaitu memperluas makna yang etrsurat dari peraturan perundang-undangan yang ada khususnya Pasal 1 Ayat (4), Pasal 4 Ayat (3) dan Pasal 16 (Soemardjono,2001: 102-103). Berpangkal dari pandangan teoritik tersebut, maka praktik yang telah dilaksanakan masyarakat Bontang Kuala Kalimantan Timur dan diberikan status oleh institusi Dinas Pertanahan Bontang dengan cara



memberikan hak atas satuan rumah di atas air dianalogikan dengan hak milik atas satuan rumah susun (HMSRS) sebagaimana diatur pada Pasal 1 Undang-undang No.16 tahun 1985 maka realitas sosial di Semangka dapat diakomodasikan.

Departemen Kelautan dan Perikanan melalui Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No.41 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat dengan memberikan kewenangan pada pemerintah untuk memberikan hak pengelolaan lahan (HPL) dan selanjutnya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota untuk memberikan Hak Guna bangunan (HGB)/ Hak Pakai (HPk) di atas HPL tersebut sepanjang tidak melanggar hak individu maupun masyarakat hukum Adat yang kongkritnya dituangkan dalam bentuk wadah hukum yaitu perjanjian (kontrak).

Selain tanah perorangan yang dimiliki oleh penduduk di kepulauan Kapas dan didaftarkan melalui kegiatan adjudikasi, terdapat hak guna bangunan (HGB) yang diberikan kepada pengelola wisata atas sembilan pulau wisata dan terbuka untuk umum: pulau Antuk Timur, Antuk Barat, Macan Besar, Sepa Besar, Putri Timur, Melintang Kecil, Kotok Besar, Bidadari dan Ayer. Pulau Ayer Besar diberikan HGB kepada Koperasi Angkatan Laut yang saat ini dikelola oleh PT Sarotama sebagai pulau wisata bahari (island resort) dengan sistem sewa dengan jangka waktu 30 tahun. Mengenai pengelolaan Taman Nasional Laut baik yang dilaksanakan di wilayah kepulauan Seribu Jakarta Utara maupun Bunaken di Manado didasarkan pada Keputusan Menteri Kehutanan No.6310/Kpts.II/2002 juncto Surat Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Departemen Kehutanan No.05/IV-KK/2004 tanggal 27 Januari 2004 tentang Pembagian Zona Kawasan Taman Nasional kepulauan Kapas seluas 108.000 Ha dengan luas daratan lebih dari 526 Ha pada tiga kelurahan.

Dalam konteks keterkaitan dengan isu keberlanjutan (sustainability) dan pelestarian kemampuan lingkungan sebagaimana diamanatkan Undang-undang No.23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, maka diperlukan adanya jaminan dan perjanjian pengelolaan. Artinya diperlukan adanya suatu kesepakatan tertulis antara Pemerintah Daerah Propinsi maupun Kabupaten Administratif kepulauan Seribu untuk mengelola pulau-pulau kecil



dalam rangka pemanfaatan sumber daya secara: optimal, efisien, efektif serta bertujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat (social prosperity).

Jaminan pengelolaan oleh pihak ketiga untuk mengelola pulau-pulau kecil dapat berupa deposito (simpanan sejumlah nominal uang pada lembaga perbankan baik perintah/swasta) dan atau garansi bank (bank warranty) atau jaminan perorangan (personal warranty) ataupun asuransi lingkungan dalam rangka:

- a. perlindungan terhadap lingkungan hidup, jika aktivitas fisik pihak ketiga mengakibatkan hilangnya fungsi dan nilai-nilai ekosistem biota penyangga pulau dan gugusan pulau yang akan dikelola;
- b. cedera janji (wanprestatie) sebagaimana telah diperjanjian dalam pengelolaan pulau-pulau kecil;
- c. besarnya jaminan pengelolaan yang harus diserahkan oleh pihak ketiga ditetapkan lebih lanjut oleh pemerintah, pemerintah propinsi atau kabupaten/ kota.

Namun, jika kebijakan tersebut masih bersifat sektoral sebagaimana diatur oleh Menteri Kelautan dan Perikanan tanpa dilakukan suatu koordinasi secara baik dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dipastikan akan menimbulkan konflik baik antara pemerintah daerah, antar warga masyarakat maupun investor (duna usaha). Apalagi jika dikaitkan dengan Undang-undang No.32 Tahun 2004, maka yang sangat penting dilaksanakan di daerah adalah: bagaimana desentralisasi kewenangan yang telah diamanatkan oleh Undang-undang No.32 Tahun 2004 telah direalisasikan dalam arti dalam pemberian hak pengelolaan ruang di atas/ di bawah air masing-masing dinas melakukan koordinasi mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan serta pengendalian secara terpadu, efektif, efisien serta berdampak pada kemakmuran masyarakat daerah yang bersangkutan.

Rencana Pemerintah Daerah DKI khususnya Pemerintah Kabupaten Administratif pulau Kapas dalam mengembangkan perumahan/ hunian di atas air, menimbulkan pertanyaan tentang status tanah yang akan diberikan pada satuan/ unit rumah di atas air (laut) tersebut termasuk pemanfaatan dan pengelolaannya. Hasil temuan tim peneliti penguasaan kawasan pulau oleh pihak swasta atau perorangan dapat mengakibatkan



penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan misalnya: digunakan sebagai tempat kegiatan perjudian (casino) yang sangat eksklusif karena mengimplementasikan paham neo-kapitalisme sehingga tujuan untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat golongan ekonomi lemah tidak pernah akan terwujud.

Merujuk praktik yang telah dilaksanakan oleh masyarakat Semangka Kalimantan Timur, maka dengan menggunakan analogi maupun interpretasi ekstensif sesungguhnya Kantor Pertanahan Jakarta Utara dapat menerbitkan hak milik atas satuan hunian di atas permukaan air (laut). Sedangkan penguasaan atas sumber daya air lautnya dikelola secara kolektif sebagaimana halnya dengan tanah bersama, benda bersama maupun bagian bersama yang diatur dalam Pasal 1 Undang-undang No.16 tahun 1985 tentang Rumah Susun. Demikian pula dengan menggunakan analogi dan penafsiran ekstensif atas Pasal 4 Ayat (3) Undang-undang No.5 Tahun 1960, maka pewadahan atas keperluan hukum masyarakat untuk memanfaatkan dan menggunakan ruang di atas/di bawah permukaan air tentunya dapat diakomodasi dengan tidak menutup peluang dilakukannya amandemen/perubahan atas pengaturan yang telah ada dewasa ini.

Bertitik tolak pada analisis atas hasil penelitian dan pembahasan pada bab di muka, maka beberapa kesimpulan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Walaupun penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang di atas atau di bawah permukaan air telah dilaksanakan di lokasi penelitian (pulau Kapas dan Semangka) dalam kurun waktu yang lama, namun belum ada pengaturan yang tegas, jelas dan terinci. Disamping itu, pengaturan yang telah ada selama ini masih bersifat sektoral seperti: Departemen Kelautan, Departemen Kehutanan, Departemen Pekerjaan Umum serta Pemerintah Daerah masing-masing. Demikian pula, kurang adanya koordinasi kelembagaan antar dan inter sektoral yang baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan maupun pengendalian penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang di atas/ di bawah air.
2. Sebagai upaya untuk mengatasi kekosongan hukum/ ketiadaan pengaturan yang tegas dan jelas (*rechtsvacuum*) tentang penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang di atas atau di bawah permukaan air, maka dapat dilakukan upaya melakukan penafsiran hukum (*rechts interpretatie*) dan analogi (*rechts analogie*) dengan mengacu pada Pasal 1 Ayat (4)



juncto Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang No.5 Tahun 1960 junctis Pasal 1 Undang-undang No.16 Tahun 1985. Hal tersebut dimungkinkan karena secara yuridik upaya penemuan hukum (*rechtsvinding*) manakala aturan hukum yang ada tidak mengaturnya.

3. Sebagai konsekuensi diberlakukannya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 13 dan 14 tentang desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah propinsi maupun kabupaten/ kota maka diperlukan suatu pengaturan secara tegas tentang pembagian kewenangan maka yang tetap dipegang pemerintah pusat, kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah;

4. Secara potensial konflik atas penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan atas ruang di atas/ di bawah permukaan air dapat timbul, jika kepentingan-kepentingan seluruh/ sebagian stake holder/ pemangku kepentingan tidak terakomodasi secara memadai khususnya masyarakat Adat.

## DAFTAR PUSTAKA

Biro Pusat Statistik, 2003., Bontang Dalam Angka.

Harsono, Boedi, (2003) *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya*, Cetakan Kesembilan (Edisi Revisi), Penerbit Djambatan, Jakarta.

Kantor Statistik, 2003., DKI Jakarta Dalam Angka

Kantor Statistik, 2003., Manado Dalam Angka

Nugroho, Heru, (1999) *Reformasi Politik Agraria (mewujudkan pemberdayaan hak-hak rakyat atas Tanah)*. Makalah Seminar Pertanahan di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 25-26 Februari 1999, Yogyakarta.

Proyek Pengembangan Taman Nasional Laut Bunaken 1996/1997 SBKSDA

Roberto Mangabeira Unger.,2003., *What Should Legal Analysis Become?/Analisis Hukum Bagaimana Seharusnya?*.,Alihbahasa AL.Andang L Binawan, HuMa, Jakarta

Soekanto, Soerjono. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Cetakan ketiga, Jakarta.

Sumardjono, Maria Sriwulani.,2001.,*Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Cetakan Pertama, Buku KOMPAS, Jakarta



Sulistiyawati Irianto.,2003., *Perempuan Di Antara Berbagai Pilihan Hukum Studi Mengenai Strategi Perempuan Batak Toba Untuk Mendapatkan Akses Kepada harta Waris Melalui Proses Penyelesaian Sengketa*, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Soetandyo Wignyosoebroto., Tanpa tahun., *Beberapa Persoalan Paradigmatik Dalam Teori Dan Konsekuensinya Atas Pilihan Metode Yang Akan Dipakai (Metode Kuantitatif Versus Metode Kualitatif Dalam Penelitian Hukum Non Doktrinal*, Makalah Penataran Dosen Sosiologi Hukum, di Ui, salemba, 1994, Jakarta.

TO Ihromi (Editor).,1993., *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

TO Ihromi (Editor).,1993., *Antropologi dan Hukum*, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

World Agroforestry Centre (ICRAF), AMAN,FPP., 2003.,*Satu Yang Kami Tuntut: Pengakuan*, Cetakan Pertama, Jakarta.

### ***Peraturan Perundang-Undangan***

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No IX/ MPR/ 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang

Undang-undang No.9 Tahun 1985 tentang Perikanan

Undang-undang No.5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Konvensi PBB tentang Hukum Laut/ UNCLOS

Undang-Undang No. 15 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Air

Undang-undang No.10 Tahun 2004

Keputusan Presiden No.34 tahun 2003 tentang Pelimpahan 9 Kewenangan BPN kepada Pemerintah Daerah.





Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No.41 Tahun 2000 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 1977 tentang Hak Pengelolaan

