

**KEPASTIAN HUKUM PENGGUNAAN TANAH DI KAWASAN
SEMPADAN SUNGAI DALAM PERSPEKTIF PERMEN PUPR
NO. 28/PRT/M/2015 DI KABUPATEN BOGOR II**

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Sebutan Sarjana Terapan
di Bidang Pertanahan pada Program Studi Diploma IV Pertanahan



Disusun oleh:

RUSMA INDAH ABD RASYID

NIT . 22314302

**KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/
BADAN PERTANAHAN NASIONAL
POLITEKNIK AGRARIA STPN**

2026

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal regulations on land use in river border zones, evaluate the administrative steps taken by the Land Office of Bogor Regency II to align land certificates, and identify solutions for land rights issued after the enactment of the Minister of Public Works and Public Housing Regulation No. 28/PRT/M/2015. Using an empirical legal research method with statutory, sociological, and case approaches, this study utilizes spatial samples from Sukamakmur District as a pilot project due to its dynamic river channel characteristics. The results indicate that based on PUPR Regulation No. 28/PRT/M/2015, river borders are designated as local protected areas with strict space utilization restrictions to preserve ecological functions. However, a conflict of interest occurs in the field due to high land demand. Based on GeoKKP spatial data, a total of 325 certified fields are located within the river buffer zone, where 13 fields were registered before 2015, and 312 fields were unexpectedly issued between 2015 and 2024. For land fields registered both before and after 2015, their civil legal status remains valid based on the non-retroactive principle and the protection of vested rights (customary rights such as girik/Letter C possessed in good faith). However, this proof of ownership mutates into conditional legal certainty, where land utilization is strictly limited, and constructing new permanent buildings is prohibited. The administrative measures taken by the Bogor II Land Office to harmonize these rights include: multi-level screening and validation of Land Deeds and Survey Plots during registration, corrective functional reduction of land area (cutting) caused by dynamic river shifts (meander), internal blocking policies on disputed areas, and economic rights reconciliation by offering fair compensation through land acquisition schemes as long as the exact border limits have not been definitively determined. The main technical obstacle is the lack of real-time integration of BBWS border spatial layer data into the BPN's GeoKKP system. Therefore, the acceleration of the One Map Policy and preventive monitoring coordination with the Local Government are highly required to harmonize agrarian legal certainty with environmental sustainability.

Keywords: *Conditional Legal Certainty, River Borders, Land Office, Vested Rights, Area Cutting.*

INTISARI

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum penggunaan tanah di kawasan sempadan sungai, menilai langkah administratif Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II dalam menyelaraskan sertipikat hak atas tanah, serta mengidentifikasi solusi yang diambil terhadap hak milik yang terbit pasca-pemberlakuan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015. Menggunakan metode penelitian yuridis empiris dengan pendekatan perundang-undangan, sosiologis, dan studi kasus, penelitian ini mengambil sampel spasial di Kecamatan Sukamakmur sebagai wilayah percontohan yang memiliki karakteristik alur sungai dinamis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau, sempadan sungai ditetapkan sebagai kawasan lindung setempat dengan pembatasan pemanfaatan ruang yang ketat demi menjaga fungsi ekologis. Namun, terdapat benturan kepentingan (paradoks penegakan hukum) di lapangan karena tingginya kebutuhan lahan. Berdasarkan data spasial GeoKKP, diidentifikasi total 325 bidang tanah bersertipikat Hak Milik (SHM) masuk dalam zona *buffer* sungai, di mana 13 bidang terbit sebelum tahun 2015, dan 312 bidang justru terbit dalam rentang tahun 2015–2024. Terhadap bidang tanah yang terbit sebelum maupun sesudah tahun 2015, status hukum keperdataannya dinyatakan tetap sah berdasarkan asas *non-retroaktif* dan perlindungan terhadap *vested rights* (hak lama masyarakat seperti girik/Letter C yang dikuasai dengan iktikad baik). Namun, kekuatan pembuktian tersebut bermutasi menjadi konsep kepastian hukum bersyarat (*conditional legal certainty*), di mana pemanfaatannya dibatasi ketat dan dilarang mendirikan bangunan permanen baru. Langkah administratif yang ditempuh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II untuk menyelaraskan hak tersebut meliputi: mekanisme *screening* dan validasi berjenjang (Surat Ukur dan Buku Tanah) saat pendaftaran, tindakan korektif berupa pengurangan luas bidang tanah (*cutting*) fungsional akibat pergeseran alur sungai (*meander*), penerapan kebijakan blokir internal pada area sengketa, serta rekonsiliasi hak ekonomi berupa pemberian ganti kerugian yang adil melalui skema pengadaan tanah selama batas sempadan belum ditetapkan secara definitif. Kendala teknis utama pelaksanaannya adalah belum terintegrasinya lapisan (*layer*) data spasial sempadan milik BBWS ke dalam sistem GeoKKP BPN secara *real-time*. Oleh karena itu, diperlukan akselerasi Kebijakan Satu Peta (*One Map Policy*) dan koordinasi pengawasan preventif bersama Pemerintah Daerah demi mengharmonisasikan jaminan kepastian hukum agraria dengan kelestarian lingkungan hidup.

Kata Kunci: Kepastian Hukum Bersyarat, Sempadan Sungai, Kantor Pertanahan, *Vested Rights*, Pengurangan Luas (*Cutting*).

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	iii
MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRACT.....	vii
INTISARI.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	11
A. Kajian Literatur	11
B. Kerangka Teoritis.....	15
C. Kerangka Pemikiran.....	28
D. Pertanyaan Penelitian	30
BAB III METODE PENELITIAN.....	32
A. Jenis Penelitian.....	32
B. Sumber Data dan Informan Penelitian	33
C. Lokasi Penelitian.....	34
D. Narasumber	35
E. Data dan Sumber Data	36
F. Teknik Pengumpulan	37

G.	Validitas dan Keabsahan Data	38
H.	Metode Analisis Data	40
I.	Timeline Penelitian	42
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN		43
A.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian	43
1.	Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II	43
2.	Kondisi Geografis dan Karakteristik Kabupaten Bogor	46
3.	Kondisi Eksisting Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah di Kawasan Sempadan Sungai	48
BAB V PEMBAHASAN		51
A.	Analisis Pengaturan Hukum Tentang Penggunaan dan Pemanfaatan Hak Atas Tanah di Kawasan Sempadan Sungai	51
B.	Langkah Administratif Kantor Pertanahan terhadap Sertipikat yang Telah Terbit dengan ketentuan perlindungan kawasan sempadan sungai berdasarkan Permen PUPR No. 28/PRT/M/2015	64
C.	Model Harmonisasi Administrasi Pertanahan pada Kawasan Sempadan Sungai	69
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN		76
A.	Kesimpulan	76
B.	Saran	77
DAFTAR PUSTAKA		79
LAMPIRAN		83

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan aset fundamental yang memiliki kedudukan sentral dalam kehidupan, baik secara ekonomi sebagai faktor produksi, maupun secara ekologis sebagai penyangga kehidupan. Di Indonesia, konsepsi hukum agraria tidak memandang hak atas tanah sebagai hak yang bersifat mutlak dan individualistik. Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), ditegaskan bahwa seluruh hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Hal ini membawa implikasi hukum bahwa kepentingan perseorangan harus diselaraskan dengan kepentingan bersama dan kelestarian lingkungan hidup. Namun, dalam realitas pembangunan yang pesat, sering terjadi gesekan antara perlindungan hak perdata masyarakat dengan upaya negara dalam menjaga kawasan lindung. Benturan ini menjadi sangat krusial ketika menyangkut pemanfaatan tanah di kawasan sempadan sungai, di mana hak atas tanah sering kali berhadapan langsung dengan kebijakan perlindungan ekosistem perairan yang mendesak.

Pertumbuhan penduduk dan dinamika urbanisasi yang bergerak sangat cepat serta masif di wilayah Kabupaten Bogor telah memicu ekspansi permukiman yang luar biasa di sepanjang daerah aliran sungai, khususnya di wilayah bantaran Sungai Cileungsi, Sungai Cisadane, dan Sungai Cikeas. Fenomena perluasan hunian ini bukan sekadar fenomena luapan demografis sesaat yang terjadi dalam hitungan tahun, melainkan sebuah proses sosiologis, ekonomi, dan antropologis yang panjang, yang telah berlangsung selama puluhan tahun bahkan melintasi beberapa generasi kehidupan masyarakat. Sejak masa lampau, ketiga sungai utama ini senantiasa berfungsi sebagai urat nadi kehidupan yang sangat vital bagi masyarakat, menarik minat warga untuk menetap, mendirikan hunian, membuka lahan, dan menggantungkan seluruh sumber penghidupan mereka sehari-hari pada ekosistem sekitar sungai. Lama-kelamaan, hamparan lahan di sepanjang sempadan sungai tersebut mengalami transformasi tata guna lahan yang sangat drastis, dari yang semula berupa lahan

basah, rawa, perkebunan, dan semak belukar menjadi kawasan hunian padat, pusat aktivitas domestik, hingga kantong-kantong perekonomian warga lokal. Transformasi penggunaan tanah dari tanah pertanian atau tanah kosong menjadi tanah darat ini berjalan dengan intensitas yang sangat tinggi dan masif, mengubah lanskap alami bantaran sungai menjadi deretan rumah tinggal permanen, bangunan komersial skala kecil, unit usaha mandiri, jaringan jalan lokal, serta fasilitas peribadatan dan sosial yang membentuk struktur perkampungan yang utuh, mapan, teratur, dan mandiri secara sosiologis.

Dalam realitas empiris di lapangan, masyarakat setempat secara nyata dan meyakinkan telah menguasai fisik tanah darat di sepanjang bantaran Sungai Cileungsi, Cisadane, dan Cikeas tersebut dengan iktikad baik (*te goeder trouw*) sebagai tanah perkampungan secara turun-temurun sejak masa lampau. Penguasaan fisik ini sama sekali tidak didasarkan pada tindakan penyerobotan liar yang anarkis, tindakan kriminal, atau pemanfaatan ruang ilegal secara sembunyi-sembunyi yang melanggar hukum, melainkan lahir dari keyakinan komunal yang mendalam bahwa tanah yang mereka tempati adalah tanah adat, tanah ulayat, tanah warisan, atau tanah negara bebas yang diwariskan oleh leluhur mereka secara damai, terbuka, terang, berkesinambungan, dan tanpa adanya sanggahan atau gugatan dari pihak manapun (*peaceful and uninterrupted possession*). Dalam memori kolektif serta struktur sosial masyarakat setempat, lahan di sepanjang aliran sungai ini telah diidentifikasi secara turun-temurun sebagai tanah darat perkampungan lama (*oud-perkampungan*). Di atas tanah inilah mereka membangun fondasi keluarga, menanam pepohonan produktif, serta mendirikan rumah tinggal permanen sebagai tempat bernaung utama mereka dari generasi ke generasi berikutnya.

Bukti-bukti historis, sosiologis, dan fisik di lapangan sangat jelas menegaskan fakta tersebut secara tak terbantahkan. Keberadaan makam-makam keluarga tua di sekitar pemukiman, pohon-pohon keras berusia puluhan tahun yang ditanam oleh generasi terdahulu sebagai batas kepemilikan tradisional, serta eksistensi rukun tetangga, rukun warga, dan administrasi desa yang terdaftar resmi sejak lama, memperkuat fakta objektif bahwa hubungan

hukum antara warga dan tanahnya telah mengkristal menjadi hak adat yang hidup dan diakui secara sosial (*living law*). Masyarakat setempat memperlakukan, mengelola, dan merawat tanah darat tersebut dengan penuh tanggung jawab sosial, membayar iuran lokal, memelihara infrastruktur perkampungan, serta memanfaatkannya demi kelangsungan hidup keluarga tanpa pernah menyadari bahwa batas-batas keruangan alamiah sungai di masa depan akan ditarik ulang secara sepihak dan kaku oleh otoritas sektoral negara. Penguasaan fisik yang stabil, damai, produktif, dan berkelanjutan ini berlangsung selama beberapa dekade tanpa ada klaim dari pihak luar, yang secara moral, adat, dan sosiologis meneguhkan posisi hukum mereka sebagai pemegang hak yang sah atas tanah darat tersebut dalam konseptualisasi hukum adat masyarakat Kabupaten Bogor. Kondisi perkampungan yang telah hidup turun-temurun ini merefleksikan adanya ikatan batiniah, spiritual, sosial, dan ekonomis yang tak terpisahkan antara masyarakat dengan tanah darat di bantaran sungai tersebut, menjadikannya sebuah realitas sosial yang tidak bisa diabaikan begitu saja dalam tatanan hukum nasional.

Secara yuridis, negara mempunyai kewenangan untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah demi kemaslahatan publik. Salah satu instrumen kontrol ruang yang paling vital adalah penetapan garis sempadan sungai sebagai zona penyangga alami. Kehadiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau menjadi tonggak baru dalam pengaturan teknis batas sempadan di Indonesia. Peraturan ini tidak hanya berfungsi secara teknis untuk mencegah sedimentasi dan banjir, tetapi juga membawa konsekuensi hukum terhadap status penggunaan dan pemanfaatan tanah di sekitarnya.

Perubahan standar batas sempadan dari regulasi lama menuju standar baru dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau seringkali menciptakan ketidakpastian hukum. Area yang semula dianggap legal untuk dikuasai secara fisik, kini secara normatif masuk

dalam kategori kawasan lindung yang sangat terbatas pemanfaatannya, sehingga memicu degradasi nilai kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Persoalan hukum yang mendalam dan benturan regulasi yang sangat krusial muncul ke permukaan ketika penguasaan fisik tanah darat oleh masyarakat yang telah berlangsung lama dan didasarkan pada iktikad baik tersebut, dihadapkan pada instrumen hukum formal negara yang baru diterbitkan. Pada awalnya, kedudukan hukum masyarakat atas tanah darat di bantaran Sungai Cileungsi, Cisadane, dan Cikeas telah diperkuat secara legal formal melalui kepemilikan Sertipikat Hak Milik (SHM) yang sah. Sertipikat-sertipikat ini diterbitkan secara resmi oleh otoritas pertanahan pada masa lampau berdasarkan prosedur pendaftaran tanah yang legal, menjadikannya sebagai alat bukti hak yang paling kuat, penuh, dan autentik menurut sistem hukum agraria nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam UUPA. Namun, tatanan hukum keperdataan yang sudah mapan dan diakui negara ini mendadak runtuh serta mengalami guncangan hebat ketika pemerintah melalui kementerian terkait menerbitkan kebijakan perlindungan lingkungan melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau, yang kemudian dipertegas secara drastis melalui Surat Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor RS.0102-DA/683 Tahun 2024 terkait Ketentuan Kepemilikan Lahan di Kawasan Sempadan Sungai.

Instrumen regulasi sektoral pengairan ini secara normatif menetapkan aturan baru yang menyatakan bahwa seluruh area yang masuk dalam batas koordinat sempadan sungai dikategorikan sebagai zona lindung mutlak yang dikuasai langsung oleh negara dan tidak boleh diganggu gugat demi fungsi ekologis. Surat Ditjen SDA Kementerian PUPR Nomor RS.0102-DA/683 Tahun 2024 tersebut secara eksplisit menyatakan sebuah diktum hukum yang sangat radikal, yaitu bahwa tanah dan bangunan yang berada di kawasan sempadan sungai secara mutlak tidak dapat dimiliki secara pribadi atau swasta,

karena fungsinya yang murni dialokasikan untuk kepentingan publik dan konservasi alam. Kebijakan sektoral ini juga menegaskan bahwa meskipun di atas tanah darat tersebut telah terbit hak keperdataan formal berupa sertifikat hak milik (SHM) yang sah, status hukum kawasan tersebut tidak dapat berubah menjadi hak milik pribadi dan tetap wajib tunduk pada pembatasan ketat perlindungan sumber daya air.

Secara konstitusional, eksistensi kawasan sempadan sungai sebagai kawasan lindung tidak dapat dilepaskan dari amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Implementasi hak menguasai dari negara ini dipertegas melalui koridor hukum tata lingkungan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013, yang membatalkan secara keseluruhan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air karena dinilai membuka celah privatisasi air yang merugikan kepentingan publik.

Melalui Putusan MK tersebut, negara menegaskan kembali bahwa wilayah sungai beserta zona penyangganya (sempadan) adalah *public goods* (barang publik) yang mutlak dikendalikan oleh negara. Guna mengisi kekosongan hukum pasca-putusan MK tersebut dan sebelum terbitnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mengeluarkan diskresi rekayasa ruang melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau. Regulasi sektoral inilah yang kemudian menjadi dasar pembatasan ruang horizontal dan melarang adanya pendirian bangunan permanen baru di sepanjang koridor sungai.

Di sinilah letak benturan hukum (*conflict of norms* atau antinomia hukum) yang sangat tajam dan pelik terjadi di wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II. Di satu sisi, terdapat hak keperdataan masyarakat yang dilindungi oleh konstitusi dan UUPA melalui instrumen SHM yang sah secara

hukum pertanahan. Di sisi lain, terdapat klaim penguasaan publik atas nama kelestarian lingkungan dan mitigasi bencana yang mendegradasi hak milik pribadi tersebut menjadi seolah tidak memiliki nilai keperdataan lagi di mata hukum. Kebijakan publik dari Kementerian PUPR ini secara langsung menegasikan sifat kemutlakan dari Sertipikat Hak Milik yang dipegang oleh warga masyarakat selama bertahun-tahun, menciptakan ketidakpastian hukum yang ekstrem, serta menempatkan tanah-tanah perkampungan lama warga pada status *status quo* yang terancam sanksi pelanggaran tata ruang dan sanksi pidana lingkungan. Kabupaten Bogor, khususnya wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II, merupakan representasi nyata dari kompleksitas sengketa keruangan antara permukiman dan kawasan lindung. Sebagai daerah penyangga ibu kota dengan pertumbuhan penduduk dan urbanisasi yang masif, tekanan terhadap lahan di sekitar daerah aliran sungai (DAS) seperti Ciliwung, Cisadane, dan Cikeas tidak terelakkan. Fenomena di lapangan menunjukkan banyaknya pemukiman penduduk, bangunan komersial, hingga unit usaha masyarakat yang berdiri kokoh di atas lahan sempadan sungai. Kondisi ini menjadi semakin pelik karena sebagian besar bidang tanah tersebut sudah terdaftar dan memiliki Sertipikat Hak Milik (SHM) yang diterbitkan secara sah oleh otoritas pertanahan pada masa lampau. Munculnya klasifikasi zona lindung baru menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau menempatkan aset-aset masyarakat ini pada posisi "terjepit" antara legalitas sertipikat dan larangan pemanfaatan ruang yang dapat memicu konflik agraria berkepanjangan.

Mengapa rangkaian aturan hukum perlindungan lingkungan dan penataan ruang pengairan tersebut belum mampu menyelesaikan persoalan di lapangan, melainkan justru memperumit dan memperpanjang konflik agraria? Jawabannya terletak pada karakteristik regulasi sektoral pengairan (PUPR) yang cenderung bersifat kaku, positivistik, berspektif tunggal, dan mengabaikan realitas hak-hak lama yang telah melekat kuat pada warga masyarakat (*vested rights*). Pendekatan hukum yang digunakan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan

Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau murni menggunakan kacamata teknis-ekologis dan hidrologis, di mana penentuan garis sempadan dilakukan melalui penarikan garis batas koordinat geometris di atas peta digital tanpa mempertimbangkan eksistensi sosio-historis, keberadaan fisik, serta hak keperdataan masyarakat yang sudah mendiami area tersebut jauh sebelum aturan itu dibentuk. Penegakan aturan yang mengesampingkan *vested rights* ini memicu ketidakadilan substantif yang mendalam, sebab hak milik warga yang dijamin oleh undang-undang ditundukkan begitu saja oleh peraturan setingkat menteri tanpa disertai adanya mekanisme ganti kerugian atau kompensasi yang layak bagi warga terdampak.

Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II, sebagai garda terdepan dalam penjaminan kepastian hukum pertanahan sesuai mandat Pasal 19 UUPA, kini menghadapi tantangan administratif yang sangat berat. Di satu sisi, sertifikat tanah adalah alat bukti kuat yang mencerminkan perlindungan hukum bagi rakyat. Di sisi lain, terdapat kesenjangan (*gap*) yang nyata antara kebijakan perlindungan lingkungan dari sektor Pekerjaan Umum dengan kebijakan pendaftaran tanah di sektor Agraria. Institusi pertanahan dituntut untuk merumuskan strategi administratif yang cerdas terhadap tanah-tanah berstatus *status quo* tersebut agar marwah sertifikat sebagai jaminan kepastian hukum tetap terjaga tanpa mengabaikan kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Dalam pusaran konflik horizontal, dualisme normatif, dan tumpang tindih regulasi sektoral yang sedemikian rumit di lapangan, Kantor Pertanahan (Kantah) Kabupaten Bogor II memegang posisi strategis yang sangat krusial dan menentukan. Institusi pertanahan ini sesungguhnya memiliki kapasitas diskresi, legitimasi hukum, dan kedudukan strategis yang sangat kuat untuk merumuskan sebuah kebijakan "jalan tengah" administratif (*administrative middle-way policy*) melalui optimalisasi instrumen hukum administrasi negara, diskresi yang terukur, serta penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Kantah Kabupaten Bogor II dapat memprakarsai kebijakan pembatasan hak yang proporsional, seperti penyematan catatan pembatasan

pemanfaatan ruang (*space utilization restriction note*) pada buku tanah dan sertifikat warga. Melalui formulasi ini, status kepemilikan tanah tetap diakui demi keadilan rakyat, namun pemanfaatan fisiknya dikendalikan ketat agar selaras dengan fungsi lindung sempadan sungai.

Meskipun tema mengenai penataan bantaran sungai telah banyak dikaji, mayoritas literatur sebelumnya cenderung menitikberatkan pada perspektif teknik sipil lingkungan. Masih sangat sedikit kajian yang secara mendalam membedah peran dari sudut pandang administrasi pertanahan dalam menyelesaikan tumpang tindih antara hak lama dengan zona lindung baru. Penelitian ini bermaksud mengisi ruang kosong tersebut dengan menganalisis bagaimana perspektif kepastian hukum dapat diwujudkan di tengah dinamika perubahan regulasi. Melalui judul “Kepastian Hukum Penggunaan Tanah di Kawasan Sempadan Sungai Dalam Perspektif Permen PUPR No. 28/PRT/M/2015 di Kabupaten Bogor II”, penelitian ini diharapkan mampu merumuskan formulasi kebijakan administratif yang adil, sehingga tercipta harmonisasi antara perlindungan hak atas tanah masyarakat dengan upaya konservasi sungai yang berkelanjutan.

Berdasarkan kompleksitas permasalahan tersebut, maka penelitian ini secara khusus bertujuan untuk membedah lebih dalam mengenai bagaimana pengaturan hukum serta langkah-langkah administratif yang ditempuh oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II dalam menyelesaikan persoalan sertifikat hak milik yang berada pada kondisi *status quo*. Dengan memahami dinamika tersebut, penelitian ini diharapkan dapat merumuskan sebuah formulasi solusi yang mampu menyelaraskan antara jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan keharusan untuk menjaga keberlanjutan fungsi ekologis sungai secara adil dan berkelanjutan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan beberapa rumusan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hukum mengenai penggunaan dan pemanfaatan hak atas tanah di kawasan sempadan sungai menurut ketentuan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau?
2. Bagaimana langkah administratif Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II dalam menyelaraskan sertipikat hak atas tanah yang telah terbit dengan ketentuan perlindungan kawasan sempadan sungai berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau?
3. Bagaimana formulasi kebijakan administratif yang dapat diterapkan Kantor Pertanahan untuk memberikan kepastian hukum terhadap sertipikat hak atas tanah yang berada di kawasan sempadan sungai tanpa mengabaikan fungsi perlindungan kawasan?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang akan diteliti, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis kebijakan peraturan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau dari segi penggunaan dan pemanfaatan hak atas tanah di kawasan sempadan sungai.
2. Menganalisis langkah administratif dalam menyelaraskan sertipikat hak atas tanah sehubungan dikeluarkannya regulasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau.
3. Untuk merumuskan dan menganalisis formulasi kebijakan administratif yang tepat bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II guna memberikan kepastian hukum penggunaan tanah di kawasan sempadan sungai secara adil.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dalam dua dimensi utama, yaitu teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pijakan ilmiah baru yang signifikan dalam konseptualisasi hukum agraria, khususnya melalui analisis mendalam mengenai dialektika antara kepastian hukum pendaftaran tanah dengan fungsi ekologis kawasan sempadan sungai. Hasil kajian ini diproyeksikan menjadi referensi akademik yang relevan dalam membedah kembali konsep "fungsi sosial tanah" sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 UUPA di tengah dinamika regulasi lingkungan modern. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memperkaya literatur terkait implementasi kebijakan *top-down* dalam administrasi pertanahan, terutama yang berkaitan dengan strategi penyelesaian sengketa hak lama atau *status quo* pada kawasan lindung, sehingga tercipta sinkronisasi antara hukum pertanahan dan hukum sumber daya air secara integratif.
2. Manfaat secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan strategis bagi Kementerian ATR/BPN, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II, dalam merumuskan langkah administratif maupun SOP yang lebih efektif untuk menangani sertipikat hak atas tanah *status quo* di kawasan sempadan sungai. Selain itu, bagi Kementerian PUPR, kajian ini memberikan gambaran nyata mengenai tantangan implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau di lapangan serta pentingnya harmonisasi lintas sektoral dalam menjaga fungsi ekologis sungai. Terakhir, penelitian ini diharapkan mampu memberikan edukasi hukum kepada masyarakat agar memahami bahwa kepemilikan hak atas tanah tidak bersifat absolut, melainkan harus tetap tunduk pada pembatasan tata ruang dan tanggung jawab pelestarian lingkungan demi kepentingan publik yang lebih luas.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, pengolahan data spasial, serta verifikasi empiris di lapangan mengenai kedudukan hukum dan kepastian hak atas tanah di kawasan sempadan sungai, penelitian ini merumuskan beberapa simpulan ilmiah sebagai berikut:

1. Penelitian ini menemukan bahwa jaminan kepastian hukum penggunaan tanah di kawasan sempadan sungai Kabupaten Bogor II dicapai melalui titik temu berbentuk *Status Quo* Bersyarat. Penelitian ini membuktikan bahwa perlindungan terhadap *vested rights* (hak-hak lama masyarakat seperti Girik, Letter C, atau penguasaan fisik turun-temurun) secara mutlak tetap diakui sah secara yuridis-formal berdasarkan asas non-retroaktif dan mandat Pasal 19 UUPA. Namun, penegakan fungsional di lapangan wajib tunduk pada pembatasan ekologis tata ruang melalui tindakan kontrol administratif preventif oleh Kantor Pertanahan berupa *filtering* sistem spasial GeoKKP, kewajiban melampirkan Rekomendasi Teknis (Rekomtek) BBWS Ciliwung-Cisadane, serta penyesuaian/pemotongan (*cutting*) luas bidang tanah pada Surat Ukur jika ditemukan objek hak privat yang mengokupasi badan air atau zona lindung dinamis akibat fenomena alam (*meander*).
2. Penelitian ini membuktikan bahwa hambatan utama penegakan aturan sempadan di wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II bukanlah terletak pada pembangkangan hak perdata masyarakat, melainkan bersumber pada adanya *spatial data gap* (kekosongan integrasi spasial) secara horizontal antara BPN dan instansi pengairan sektoral. Belum ter-*plotting*-nya data koordinat garis sempadan secara permanen dan otomatis dari kementerian teknis (PUPR/BBWS) ke dalam sistem GeoKKP memaksa langkah kendali administrasi loket berjalan secara reaktif-kontekstual berbasis dokumen manual, sehingga membuka celah terjadinya *regulatory loophole* pada sistem perizinan hilir.

3. Sebagai solusi jangka panjang, dilema struktural dan ego sektoral ini dipecahkan melalui gagasan kebaruaran (*novelty*) penelitian ini berupa "Model Harmonisasi Administrasi Pertanahan pada Kawasan Sempadan Sungai". Model ilmiah ini berhasil menyelaraskan benturan norma (*conflict of norms*) dengan memutasi sifat Sertipikat Hak Milik (SHM) yang semula bebas-mutlak menjadi hak kepemilikan terbatas (*limited property rights*). Harmonisasi ini diwujudkan dengan mempertahankan legalitas kepemilikan yuridis warga demi keadilan sosial, namun secara operasional dikendalikan secara ketat lewat penyematan klausul pembatasan bangunan permanen baru di dalam Buku Tanah, yang terkunci (*locked*) secara digital dengan sistem tata ruang Pemerintah Daerah

B. Saran

Sejalan dengan temuan ilmiah di atas, peneliti mengajukan rekomendasi operasional yang spesifik, rigid, dan menunjuk langsung instansi berwenang sebagai berikut:

1. Kepada Kementerian ATR/BPN (Pusat) direkomendasikan untuk segera menyusun dan menerbitkan Pedoman Nasional atau Peraturan Menteri ATR/BPN khusus mengenai penanganan teknis terhadap administrasi pelayanan sertipikat hak atas tanah yang berada di dalam kawasan perlindungan setempat/ sempadan sungai. Instrumen hukum ini sangat krusial sebagai payung hukum nasional agar terjadi keseragaman kebijakan administratif antar-Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia dan guna menghindari dualisme penafsiran hukum di lapangan.
2. Kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II bersama BBWS Ciliwung-Cisadane Wajib membangun nota kesepahaman taktis untuk mempercepat integrasi data geospasial secara *real-time* dengan memasukkan *layer* koordinat batas sempadan sungai secara permanen ke dalam sistem GeoKKP BPN. Integrasi digital ini mutlak diperlukan guna mengeliminasi *spatial data gap*, membangun fitur pemblokiran otomatis (*auto-blocking system*) pada bidang tanah yang masuk kawasan lindung, serta memotong

birokrasi verifikasi manual yang memicu keterlambatan pelayanan loket pertanahan.

3. Kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor II secara Internal: Direkomendasikan untuk mengoperasionalkan Model Harmonisasi Administrasi Pertanahan dengan mengoptimalkan wewenang diskresi administrasi negara. Kantor Pertanahan wajib menyematkan klausul pembatasan fisik secara eksplisit pada lembar Buku Tanah dan salinan Sertipikat Hak Milik (SHM) masyarakat dalam setiap proses kegiatan pendaftaran tanah sistematis (PTSL) maupun rutin di koridor DAS, agar asas fungsi sosial tanah (Pasal 6 UUPA) terinternalisasi secara konkret dalam dokumen yuridis.
4. Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor (Dinas PUPR dan Satpol PP): Wajib memperketat fungsi pengawasan fisik hilir secara represif dan berkala di lapangan. Pemerintah Daerah harus mengintegrasikan peta kadastral bidang tanah BPN ke dalam sistem Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dan *Online Single Submission* (OSS) Pemda, sehingga izin pendirian bangunan hunian intensif non-publik di sepanjang bantaran Sungai Cileungsi, Cisadane, dan Cikeas dapat dicegah secara otomatis sejak awal konstruksi guna meminimalkan risiko bencana lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Apeldoorn, L. J. van. (2001). *Pengantar ilmu hukum*. Pradnya Paramita.
- Asshiddiqie, J. (2021). *Konstitusi dan hukum lingkungan hidup di Indonesia*. Repository Universitas Indonesia. <https://repository.ui.ac.id>
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Hardjasoemantri, K. (1999). *Hukum tata lingkungan*. UGM Press.
- Hardjasoemantri, K. (2018). *Hukum tata lingkungan* (Edisi ke-8). Gadjah Mada University Press.
- Harsono, B. (2005). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan, isi, dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi, dan pelaksanaannya* (Edisi revisi). Djambatan.
- Harsono, B. (2019). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria, isi, dan pelaksanaannya* (Edisi revisi). Universitas Trisakti.
- Harsono, B. (2022). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan, isi, dan pelaksanaannya*. UI Press.
- Kelsen, H. (2006). *General theory of law and state*. Russell & Russell.
- Sumardjono, M. S. W. (2009). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Kompas.
- Wignjosoebroto, S. (2002). *Hukum: Paradigma, metode, dan dinamika masalahnya*. ELSAM.
- Nurrokhman, A. (2019). *Prospek implementasi reforma agraria di Indonesia setelah terbitnya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018*.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott, Foresman
- Tan, G. H., & SE, M. H. (2025). *Teori Hukum*. Jakarta: Prenadamedia.
- Kompas.com. (2020). *Sungai Cileungsi meluap, sejumlah rumah terendam banjir*. <https://regional.kompas.com>

Kompas.com. (2023). *Pemerintah akan normalisasi Sungai Cileungsi dan Cikeas*. <https://www.kompas.com>

Artikel Jurnal

Handayani, E., & Syamsudin, F. (2023). Efektivitas implementasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau terhadap pemanfaatan lahan di sempadan Sungai Brantas. *Jurnal Hukum Pembangunan*, 53(2), 87–104. <https://journal.ui.ac.id/index.php/jhp>

Haq, A. S., Samudra, A. A., & Satispi, E. (2025). Implementasi kebijakan penyelesaian konflik agraria pengadaan tanah untuk pembangunan Ibu Kota Negara Nusantara. *Jurnal Sospol UMM*. <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/sospol>

Lande, V. F. B. (2021). Perubahan kebijakan pendaftaran tanah di Kota Makassar. *Fair Value Journal*, 3(2). <https://journal.fairvalue.id>

Lestari, P. (2024). Kepastian hukum penguasaan tanah di daerah sempadan sungai berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau. *Jurnal Yustisia Indonesia*, 16(3), 188–205. <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/yustisia>

Pramesti, R., & Nugraha, A. (2025). Penegakan hukum pemanfaatan tanah di kawasan sempadan sungai dalam perspektif kepastian hukum. *Jurnal Hukum Lingkungan dan Agraria*, 12(1), 22–39. <https://journal.ugm.ac.id/jhla>

Rahmawati, S., & Wibowo, R. (2022). Analisis kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah di kawasan sempadan Sungai Bengawan Solo. *Jurnal Lex Renaissance*, 7(4), 298–315. <https://journal.uin.ac.id/Lex-Renaissance/article/view/24156>

Sihombing, B. F. (2024). The social function of land rights in the context of modern Indonesian land law. *Jurnal Hukum Nasional*. <https://jhn.bphn.go.id/index.php/JHN>

Partiah, S. (2020). *Judicial Order oleh Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945* [Tesis, UIN Sunan Ampel Surabaya].

Windarto, Y. I. (2021). *Tinjauan Pidana Penyalahgunaan Wewenang dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah oleh Eksekutif* [Skripsi, Universitas Islam Sultan Agung]. <http://repository.unissula.ac.id/24935>

Sabhan. (2025). *Kebijakan penataan tata ruang sempadan* (Skripsi). Universitas Islam Negeri. <https://repository.uin.ac.id>

Putra, A. (2019). *Analisis kerawanan banjir berdasarkan parameter fisik wilayah*. Institut Teknologi Sepuluh Nopember. <https://repository.its.ac.id>

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.

Republik Indonesia. (2007). *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68.

Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.

Republik Indonesia. (2019). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 190.

Republik Indonesia. (2011). *Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 74.

Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2015). *Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau*.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2021). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 15 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dan Sinkronisasi Program Pemanfaatan Ruang (KKPR)*.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2021). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah*.

Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. (2024). *Surat Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Nomor RS.0102-DA/683 tentang Pengadaan Tanah pada Sempadan Sungai dan Danau*. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. (2021). *Penanganan banjir di wilayah Sungai Cileungsi dan Cikeas*. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. <https://sda.pu.go.id>