

**TINJAUAN NORMATIF DAN DAMPAK SOSIAL-EKONOMI
PEMBERIAN HAK ATAS TANAH DI KAWASAN PERAIRAN
PANTAI PULAU BINTAN – KEPULAUAN RIAU**



Laporan penelitian

Disusun oleh :

Tanjung Nugroho
Rakhmat Riyadi
Tjahjo Arianto
Sukayadi

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Yogyakarta

2012

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar belakang

Wilayah pesisir yang meliputi daratan dan perairan pesisir sangat penting artinya bagi bangsa Indonesia. Di wilayah ini bukan saja terkandung sumber pangan yang diusahakan melalui kegiatan perikanan dan pertanian, tetapi juga jenis sumberdaya alam dan jasa lingkungan, seperti sumberdaya mineral, gas dan minyak bumi, panorama alam yang indah, dan media perhubungan yang dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan manusia. Di daratan pesisir, terutama di sekitar muara-muara sungai besar berkembang pesat pusat-pusat pemukiman manusia yang disebabkan oleh kesuburan daerah muara sungai dan relatif lancarnya mobilitas masyarakat melalui media sungai dan perairan pantai. Bukan saja sebagian terbesar kota-kota besar di Indonesia yang pada umumnya merupakan pusat perdagangan terletak di wilayah pesisir, tetapi dewasa ini pengembangan kawasan industri juga berlangsung di wilayah pesisir. Dengan demikian sumberdaya alam di wilayah pesisir Indonesia telah dimanfaatkan secara beraneka ragam.

Di lain pihak, kegiatan pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah pesisir seringkali berbeda antara sektor yang satu dengan sektor yang lain, bergantung pada kebutuhan dan kewenangan dari masing-masing sektor tersebut. Pemanfaatan yang beraneka ragam antar sektor ini dapat menjadi sumber pemicu terjadinya konflik yang pada akhirnya akan mengganggu keseimbangan ekosistem wilayah pesisir dan lautan itu sendiri. Permasalahan pelik lain adalah konflik kepentingan antara konservasi dan pembangunan ekonomi, terutama yang menyangkut konversi ekosistem alamiah (*mangrove*, terumbu karang, padang lamun di perairan pesisir, dan ekosistem lahan basah lainnya) menjadi lahan pertanian, permukiman, dan kawasan industri kota pantai (*waterfront city*), dan peruntukan lainnya. Bagi kebanyakan perencana pembangunan ekonomi, merupakan suatu hal wajar untuk mereklamasi ekosistem lahan basah yang terdapat di kawasan pesisir untuk kepentingan pertanian, permukiman (*real estate*), dan peruntukan lainnya. Karena bagi mereka, ekosistem lahan basah dianggap kecil sekali nilai ekonomisnya atau bahkan dianggapnya sebagai lahan mubazir (*waste land*). Di

samping hal ini memang masih diperkenankan oleh ketentuan perundang-undangan sepanjang kegiatan budidaya tersebut tidak mengganggu fungsi lindung/konservasi.

Sementara itu, sudah ratusan atau bahkan mungkin ribuan tahun masyarakat tepi pantai Pulau Bintan melaksanakan aktivitas kehidupannya yang bergantung dari laut, sehingga di kawasan pesisir pantai secara alamiah terbangun “kampung air” masyarakat pantai dan komunitas ekonomi yang khas. Hal ini merupakan ciri khas nelayan tradisional etnis Melayu dengan rumah panggung di atas air dan penggunaan perahu sebagai sarana transportasi vital ke pasar atau tempat kerja, di samping juga terdapat komunitas perdagangan pantai. Jika ditinjau dari kondisi fisik topografinya, daerah tersebut merupakan dataran rendah di sepanjang pantai yang umumnya terdiri dari wilayah daratan, daerah pasang surut (*tidal area*), dan laut.

Hingga saat ini Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) belum menyatakan kewenangan kadaster sampai ke ruang laut. Kadaster yang diatur dalam UUPA hanya sebatas pada ruang daratan (*dryland*), berikut yang terdapat di atas dan di bawah permukaannya. Adalah sebuah fenomena dari sekian banyak daerah administrasi yang mempunyai kawasan pantai, Kota Tanjungpinang telah melaksanakan pemberian hak atas tanah pada kawasan perairan pesisir kepada individu-individu / perorangan. Pemberian Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan bagi penduduk kampung atas air dengan jangka waktu tertentu 10-20 tahun telah diimplementasikan. Hak milik pun ditengarai telah dikeluarkan sekalipun wilayah perairan atau laut merupakan ruang milik publik (*common property*). Sebenarnya, pemberian hak atas tanah di lingkungan perairan pantai ini telah berlangsung lama, yaitu sejak jaman pemerintah kolonial Hindia Belanda. Dengan demikian, Kantor Pertanahan Kota Tanjungpinang hanya meneruskan 'tradisi' pemberian hak tersebut.

Rais (2000) telah mengusulkan untuk mengadopsi aspek teknik Konvensi Hukum Laut Internasional (*United Nation Convention of the Law of the Sea 1982* atau yang disingkat UNCLOS 1982) guna menetapkan batas administrasi provinsi dan kabupaten/kota di wilayah laut. Hal ini karena Indonesia telah meratifikasi UNCLOS 1982 melalui UU Nomor 17 Tahun 1985, sehingga berkewajiban untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalamnya secara konsisten, tidak terkecuali dalam aspek teknik. Sejalan dengan Rais, Menteri Dalam Negeri telah membuat Peraturan

Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas, yang di dalamnya antara lain mengatur tentang penegasan batas di ruang perairan/lautan, yang diadopsi dari UNCLOS 1982.

Di lain pihak, dalam UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (PWP3K), disebutkan tentang pemberian Hak Pengelolaan Perairan Pesisir (HP3) untuk suatu pemanfaatan tertentu. Tetapi HP3 ini telah dihapus oleh Keputusan Mahkamah Konstitusi pertengahan tahun 2011 karena dinilai telah menghalangi akses publik di perairan pantai. Hak ini dapat diberikan kepada masyarakat adat, masyarakat lokal, individu, atau badan hukum yang didirikan atas hukum Indonesia. Dalam pemanfaatan ruang wilayah pesisir ini, menurut Penjelasan UU tersebut dapat dianalogikan dengan pemanfaatan tanah pada kawasan lindung di daratan sebagaimana disebut pada UU Penataan Ruang. Dalam UU Penataan Ruang ini disebutkan, bahwa karena kegiatan budidaya di kawasan lindung dapat dikatakan semacam “*escape clause*” dalam suatu pemberian hak atas tanah, maka pemberian hak atas tanah harus mendapat pembatasan-pembatasan tertentu. Pembatasan itu dapat dilakukan dalam bentuk persyaratan-persyaratan tertentu yang menunjukkan bahwa masyarakat yang akan diberikan hak atas tanah di kawasan lindung mampu menggunakan tanah tersebut untuk kegiatan budidaya tanpa mengabaikan fungsi utamanya sebagai kawasan lindung. Secara administrasi pertanahan, dalam Pasal 68 ayat (2) dan Pasal 90 ayat (2) PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 disebutkan bahwa dalam pembukuan hak, pembatasan-pembatasan yang bersangkutan dengan hak tersebut, meliputi pembatasan dalam pemindahan hak, pembatasan dalam penggunaan tanah menyangkut sempadan sungai/pantai dan pembatasan penggunaan tanah hak dalam kawasan lindung, juga dicatat.

Kusnadi (2002) menyatakan, bahwa pada umumnya kondisi lingkungan perkampungan air di Indonesia relatif kumuh, prasarana dasar pemukiman tidak memadai dan berdampak pada kerawanan sosial, ekologis, dan kesehatan. Kondisi lingkungan yang demikian memprihatinkan, tidak jauh berbeda dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat kampung nelayan tersebut. Menurutnya, saat ini kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi merupakan persoalan krusial yang dihadapi nelayan pada umumnya, dan tidak mudah untuk diatasi.

2. Perumusan masalah

Studi pemberian hak atas tanah di perairan pesisir pantai tidak semata-mata untuk memahami hak/kewenangan dan kewajiban pemegang hak serta pembatasan hak yang berkaitan dengan hak yang diberikan oleh Negara dalam jangka waktu tertentu, tetapi berkaitan juga dengan kondisi lokal, seperti kondisi sosial budaya, ekologis, teknologi yang telah dicapai dan diimplementasikan, ekonomi, dan politik masyarakat setempat. Dengan demikian, untuk kasus pemberian hak atas tanah di perairan pantai Pulau Bintan, asumsi dasarnya adalah bahwa terdapat kaitan fungsional antara pemberian hak dengan berbagai aspek sosial, budaya, ekonomi, dan lingkungan. Mengingat suatu pemberian hak atas perairan perlu terintegrasi secara fungsional ke dalam sistem sosial, budaya, ekonomi, dan lingkungan, maka pemberian hak juga harus dilihat sebagai suatu hal yang terpengaruh dan mempengaruhi beberapa aspek dalam sistem sosial ekonomi, budaya dan lingkungan.

Variabel-variabel yang dapat digunakan untuk mengkaji pemberian hak atas tanah di kawasan perairan antara lain adalah : (1) batas-batas tanah/ruang (*boundaries of land*); (2) pemegang hak (*right holding*); (3) alasan/pertimbangan dalam legalitas (*the reason of a land right giving*) beserta pelaksanaan teknisnya (*technical enforcement*); dan (4) dampak (*impact*) dari pemberian hak. Variabel batas tanah tidak hanya sebatas pada pembatasan area yang diberikan hak, tetapi juga eksklusivitas kawasan di mana hak diberikan. Eksklusivitas ini dapat meliputi juga sumberdaya laut dan eksploitasinya, kawasan pemukiman, kawasan ekonomi/bisnis, kawasan wisata, maupun batasan-batasan yang bersifat temporal. Variabel pemegang hak meliputi masalah bagaimana hak atas tanah di kawasan perairan tersebut kemungkinan dialihkan (*transferability*) dari satu pihak ke pihak lain, dan dapat diagunkan dengan dibebani hak tanggungan untuk keperluan modal usaha.

Dalam masalah alasan/pertimbangan dalam rangka pemberian legalitas, yang menjadi pokok bahasan adalah penggunaan/pemanfaatan ruang perairan (di atas air, pada kolom air, dan di bawah kolom air), aspek sosial, ekonomi dan budaya masyarakat, serta ekologi kawasan. Secara normatif, kesemuanya itu telah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten/Kota, Rencana Tata

Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota, dan Rencana Zona Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K) Kabupaten/Kota.

3. Tujuan dan sasaran penelitian

Penelitian bertujuan untuk mengkaji “kadaster kelautan” yang sudah diimplementasikan sejak lama di wilayah pesisir Pulau Bintan, Provinsi Kepulauan Riau. Adapun sasaran yang hendak dicapai adalah :

- 1) Mengetahui alasan/pertimbangan institusi terkait (Pemerintah Daerah dan Kantor Pertanahan) dalam pemberian hak atas tanah di kawasan perairan pantai Pulau Bintan, dan sinkronisasi pertimbangan tersebut dengan UU Penataan Ruang dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.
- 2) Mengetahui prosedur teknis pemberian hak atas tanah di kawasan perairan pantai, dan sinkronisasi aspek teknik dengan UNCLOS 1982 (yang telah direduksi dalam Permendagri 1/2006) dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.
- 3) Mengetahui dampak ekonomi pemberian hak atas tanah perairan pantai.

4. Kegunaan penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

- a) Dapat dijadikan salah satu rujukan dalam mewujudkan Kadaster Kelautan yang sementara ini masih dicari bentuknya, khususnya tentang pemberian hak atas tanah di kawasan perairan pesisir pantai.
- b) Dari segi akademis untuk memperkaya bahan ajar mata kuliah Kadaster Kelautan.

5. Batasan masalah

Mengingat luasnya masalah yang kemungkinan dapat diteliti, maka dibuat batasan sebagai berikut,

- a) penelitian dilakukan pada dua lokasi di kawasan perairan pesisir, yaitu : (1) di perkampungan nelayan tradisional; dan (2) di kawasan bisnis/pasar perairan pantai ;

- b) tinjauan normatif dalam penelitian ini dilihat dari aspek budaya dan ekonomi masyarakat, peraturan tata ruang wilayah, dan aspek teknik pengukuran dan pemetaan ;
- c) aspek tata ruang yang akan dicermati adalah pertimbangan yang dilakukan oleh institusi terkait perihal kesesuaian lokasi pemberian hak dengan RDTRW dan RZWP3K ;
- d) aspek teknik yang akan dicermati meliputi prosedur pengukuran dan pemetaan dengan dirujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di wilayah perairan pesisir dan lautan ;
- e) dampak ekonomi adalah dampak terhadap kehidupan ekonomi masyarakat setelah memperoleh pemberian hak atas tanah ;
- f) keabsahan jenis pemberian hak atas tanah perairan tidak diapresiasi/dievaluasi oleh penelitian ini.

6. Batasan operasional

Untuk memperjelas maksud dari istilah yang digunakan dalam penelitian ini maka dibuat batasan sebagai berikut,

- a) pemberian hak atas tanah di perairan pantai adalah pemberian hak atas ruang perairan tepi pantai oleh Negara kepada masyarakat, badan hukum, atau perorangan untuk suatu pemanfaatan.
- b) tinjauan normatif terhadap pemberian hak atas tanah perairan pantai adalah sinkronisasi praktik pemberian hak dengan berbagai peraturan peruntukan dan pemanfaatan zona-zona perairan pesisir serta peraturan pengukuran dan pemetaan di wilayah pantai dan laut.
- c) dampak sosial ekonomi adalah dampak yang dialami masyarakat penerima hak atas tanah perairan pantai, ditinjau dari pemanfaatan sertipikat untuk pengembangan usaha dan nilai ekonomis tanahnya jika dialihkan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

1. Hukum Agraria dan Masalah Lingkungan Perairan

Hukum agraria sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa yang dimaksud agraria itu menunjuk pada bumi (tanah), air dan ruang angkasa. Dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan nasional. Dalam Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dan kekayaan nasional itu bersifat abadi. Sedangkan yang dimaksud dengan pengertian air itu adalah termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia (Pasal 1 ayat (4)). Meski Pasal 1 ayat (4) UUPA itu dalam konteks perkembangan hukum laut internasional sekarang sudah jauh tertinggal, tetapi jelas memberi pengertian dasar bahwa air, juga sebagaimana bumi (tanah) dan ruang angkasa, masuk dalam lingkup sumber-sumber agraria.

UUPA juga merujuk amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang ada di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuatan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA). Yang dimaksud dengan Hak Menguasai dari Negara itu adalah memberi wewenang pada Negara untuk : (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2 ayat (2)). Wewenang Hak Menguasai dari negara itu digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 2 ayat (3)).

Selanjutnya UUPA menjelaskan bahwa Hak Menguasai dari Negara itu dapat dikuasakan pada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat,

sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4)). Persoalan ini ditegaskan kembali dalam Pasal 5 bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara. Ketentuan ini sebenarnya merekomendasikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan untuk menjabarkan landasan praktek Hak Menguasai Negara seharusnya bersumber pada Hukum Adat.

Hardiyanto (2001) menyatakan bahwa dalam perkembangannya, yang terjadi adalah kebalikannya, kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dikembangkan berkenaan dengan alokasi sumber-sumber agraria lebih bersifat memfasilitasi kepentingan akumulasi modal. Ini berarti yang diuntungkan adalah kelompok pemilik modal kuat dan sekaligus meminggirkan keberadaan masyarakat hukum adat dan berikut nilai dan norma-norma yang dipeliharanya selama bertahun-tahun. Kenyataan dan ancaman inilah yang sekarang dirasakan oleh masyarakat hukum adat. Di sektor perairan, saat ini masalah tersebut menjadi demikian berat bagi komunitas adat sungai dan laut yang banyak tersebar di wilayah Indonesia. Di wilayah-wilayah non hukum adat, seperti beberapa bagian di Sumatera dan Jawa telah menjadi kenyataan bahwa ekosistem pantai banyak yang rusak akibat pembabatan hutan *mangrove*, reklamasi dan pengerukan di perairan laut dangkal.

Pasal 4 ayat (1), (2) dan (3) UUPA memberikan landasan bagi bermacam-macam hak atas tanah, dan termasuk penggunaan air selama diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan tanah itu, serta hak-hak atas air. Inilah yang memberi peluang/kemudahan bagi perusakan kawasan pantai, seperti munculnya Hak Guna Usaha (perikanan darat atau tambak modern), Hak Guna Bangunan (perumahan dan kota marina), dan juga alas hak yang tidak diatur oleh UUPA yakni Hak Pengelolaan (pelabuhan, pertambangan, dan konsesi HPH/HTI kawasan hutan *mangrove*). Sementara itu hak-hak yang menyangkut masalah perairan seperti Hak Guna Air, dan Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan (Pasal 16 ayat 2.a dan 2.b) tidak menyebutkan UUPA sebagai landasan substansial pasal-pasalnyanya. (Hardiyanto, 2001).

Besarnya kecenderungan “pengkaplingan” perairan pedalaman (sungai dan danau) dan perairan dangkal (pantai) akan berdampak negatif. Di kawasan pantai

(perairan dangkal) dan laut, kelompok masyarakat yang banyak menanggung akibat negatif dari kecenderungan “pengkaplingan” perairan di kawasan ini, yaitu kelompok masyarakat nelayan kampung/tradisional. Kecenderungan “pengkaplingan” itu dapat dilihat dari banyak dikembangkannya proyek perumahan di kawasan pantai, serta proyek pengembangan energi (PLTGU) misalnya. Jadi dalam kasus-kasus demikian yang dilihat tidak hanya masalah habisnya hutan *mangrove*, proyek reklamasi dan juga pengerukan laut yang jelas memberikan akibat buruk bagi ekosistem pantai, tetapi juga bagaimana pengaruhnya bagi masyarakat nelayan kampung.

Kelemahan atau kegagalan dalam mengelola sumberdaya wilayah pesisir dan lautan terutama disebabkan segenap sistem administrasi, hukum dan kelembagaan selama ini disusun berdasarkan pada asumsi (prinsip) bahwa ekosistem wilayah pesisir dan lautan beserta sumberdaya yang terdapat di dalamnya merupakan sumberdaya milik bersama (*common property resources*), sumberdaya hayatinya dapat dimanfaatkan terus-menerus serta tanpa batas, dan laut dapat menampung limbah tanpa batas pula. Dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk dan intensitas pembangunan ternyata kedua asumsi tersebut salah. Sebaliknya, agar dapat memanfaatkan sumberdaya wilayah pesisir dan lautan secara berkesinambungan harus mengendalikan tingkat pemanfaatannya sesuai daya dukung lingkungannya. Sayangnya pengembangan sistem administrasi hukum dan kelembagaan untuk mengelola pemanfaatan sumberdaya pesisir dan lautan jauh tertinggal dibandingkan dengan kecepatan serta keragaman umat manusia di dalam memanfaatkan sumberdaya tersebut. Akibatnya terjadilah berbagai kerusakan lingkungan seperti yang sudah dikemukakan di atas yang dapat mengancam kapasitas keberlanjutan ekosistem wilayah pesisir dan lautan.

Bentuk dan hakekat kawasan permukiman dan perkotaan khususnya di wilayah pesisir harus merupakan bagian integral dan tidak bertentangan dengan proses dan fenomena ekologis pesisir secara menyeluruh. Hal yang prinsip adalah bahwa kebutuhan yang meningkat akan pemukiman, menuntut pengaturan tata ruang pemukiman di wilayah pesisir secara terpadu yang berwawasan lingkungan. Tata ruang pemukiman di wilayah pesisir yang kacau dan tidak berwawasan lingkungan akan menyebabkan terjadinya degradasi mutu lingkungan yaitu erosi, sedimentasi, pencemaran lingkungan dan banjir.

2. Hak Atas Tanah menurut UUPA

Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa dapat dilihat pada Pasal 16 dan 53 UUPA. Hak-hak atas tanah itu dapat diklasifikasikan menjadi hak atas tanah yang primer yaitu hak atas tanah yang diberikan negara, dan hak atas tanah sekunder yaitu hak atas tanah yang bersumber dari pihak lain. Yang termasuk hak-hak atas tanah yang primer adalah : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan yang diberikan oleh Negara, Hak Pakai yang diberikan oleh Negara dan Hak Pengelolaan (Pasal 16 UUPA). Sedangkan yang termasuk dalam hak-hak atas tanah yang sekunder adalah : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa, dan lain-lain (Pasal 37, 41 dan 53 UUPA). (Boedi Harsono, 1994 dalam Sitorus dan Nomadyawati, 1995).

Berikut ini yang akan diuraikan hak-hak atas tanah yang terpenting, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, yang kemungkinan telah diberikan atas tanah perairan di tanah air.

a. Hak Milik

Dalam pasal 20 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa “Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”. Dari bunyi ketentuan tersebut, kata-kata : “turun-temurun, terkuat dan terpenuh, dengan mengingat ketentuan Pasal 6” merupakan isi dan sifat dari Hak Milik.

Sudarga Gautama mengartikan hak yang turun-temurun sebagai hak yang dapat diwarisi dan diwariskan (Sudarga Gautama , 1990 dalam Sitorus & Nomadyawati ,1995). Parlindungan mengartikannya sebagai hak yang dapat diwariskan berturut-turut ataupun diturunkan kepada pihak lain, tanpa perlu diturunkan derajatnya ataupun hak itu menjadi tiada atau harus memohon haknya kembali ketika terjadi pemindahan hak. Karena sifat turun-temurun inilah sehingga Hak Milik tidak mengenal jangka waktu. (Boedi Harsono, 1961 dalam Sitorus & Nomadyawati, 1995). Selanjutnya dalam ayat (2) dari Pasal 20 UUPA dinyatakan bahwa “Hak Milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.”

Artinya, Hak Milik tidak hanya dapat beralih karena pewarisan, tetapi juga dapat dialihkan kepada pihak lain, misalnya dengan jual-beli, hibah, penukaran.

Terjadinya Hak Milik disebutkan dalam Pasal 22 UUPA yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Hak Milik terjadi karena :
 - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - b. ketentuan Undang-undang.

Jadi menurut Pasal 22 di atas, bahwa Hak Milik terjadi : (1) menurut Hukum Adat; (2) karena Penetapan Pemerintah; dan (3) karena ketentuan Undang-undang.

Sedang hapusnya Hak Milik dinyatakan dalam Pasal 27 UUPA, sebagai berikut :
“Hak Milik hapus bila :

- a. tanahnya jatuh kepada Negara :
 1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
 2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 3. karena diterlantarkan;
 4. karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).
- b. tanahnya musnah”.

b. Hak Guna Usaha (HGU)

Pasal 28 ayat (1) UUPA berbunyi : “Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara , dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.” Ketentuan luas tanah negara tersebut diatur dalam Pasal 28 ayat (2) yang berbunyi : “Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan jaman.”

Jangka waktu HGU diatur dalam Pasal 29 UUPA sebagai berikut : “(1) Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun; (2) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun”.

Subyek HGU dapat dilihat pada Pasal 30 ayat (1) UUPA yang berisi ketentuan sebagai berikut : “Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha ialah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.”

HGU dapat dialihkan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (3) UUPA : HGU dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dapat beralih artinya bahwa jika pemegang haknya meninggal dunia, hak tersebut jatuh kepada ahli warisnya. (Boedi Harsono, 1961 dalam Sitorus & Nomadyawati, 1995).

c. Hak Guna Bangunan (HGB)

Pasal 35 ayat (1) UUPA berbunyi : “Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.” Sedang jangka waktu HGB diatur dalam ayat (2) Pasal 35 UUPA : “Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keperluan serta keadaan bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.”

HGB dapat beralih dan dialihkan sebagaimana diatur ayat (3) Pasal 34 UUPA yang berbunyi : “Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.” Di atas HGB juga dapat dilaksanakan pembebanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 UUPA : “Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan.”

Subyek HGB diatur dalam Pasal 36 ayat (1) UUPA yang menyatakan : “Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ialah :

- a. warga negara Indonesia,
- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.”

Kewajiban melepaskan bagi pemegang hak diatur dalam Pasal 36 ayat (2) yang berbunyi : “Orang-orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh Hak Guna Bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut.” Sedang hapusnya HGB diatur dalam Pasal 40 UUPA: “Hak Guna Bangunan hapus karena :

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum waktunya berakhir, karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. diterlantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).”

d. Hak Pakai

Isi dan sifat Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA yang berbunyi : “Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai oleh Negara atau 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 sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. Segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.”

Peralihan hak pakai diatur dalam Pasal 43 UUPA yang berbunyi : “(1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang; (2) Hak Pakai atas

tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.” Sedang jangka waktu Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 ayat (2) UUPA yang menyatakan :

- 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.”

Terjadinya Hak Pakai mengenai tanah-tanah negara dengan suatu keputusan dari pejabat yang berwenang. Jika mengenai tanah milik maka hak tersebut diberikan atas dasar perjanjian dengan pemilik tanahnya. Tidak ditentukan , apakah perjanjian itu harus tertulis, apalagi bentuknya harus otentik. (Boedi Harsono, 1961 dalam Sitorus & Nomadyawati, 1995).

Pejabat yang berwenang memberikan hak pakai atas tanah negara adalah sebagai berikut :

- a. Menteri Negara Agraria / Kepala BPN bagi hak pakai untuk tanah perumahan/ bangunan yang luasnya di atas 2.000 m² dan jangka waktunya (lebih dari) 10 tahun dan bukan untuk Perusahaan Penanaman Modal.
- b. Kepala Kanwil BPN Propinsi bagi :
 - 1) Hak Pakai untuk tanah perumahan/bangunan yang luasnya sampai 2.000 m² dan jangka waktunya (lebih dari) 10 tahun;
 - 2) Hak Pakai yang diberikan kepada Perusahaan Penanaman Modal dengan luas tanah 5 Ha ke atas.

Subyek/pemegang hak pakai diatur dalam Pasal 42 UUPA yang berbunyi : “Yang dapat mempunyai hak pakai ialah :

- a. warga Negara Indonesia,
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia,
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia,
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.”

3. Pemberian dan Penguatan Hak Atas Tanah di Kawasan Lindung dan Perairan

Pembangunan pertanahan adalah implementasi pengembangan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak masyarakat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang. Meskipun bukan sesuatu yang bersifat mustahil, kebijakan yang ideal itu tentu tidak mudah diwujudkan terutama jika dikaitkan dengan kenyataan persediaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan yang semakin terbatas. Jumlah penduduk yang terus bertambah pada akhirnya juga mengakibatkan masyarakat mengadakan upaya pemanfaatan tanah di wilayah yang tidak semestinya. Kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat dan keterbatasan tanah sebagai tempat pelaksanaan kegiatan tersebut semakin berkurang mengakibatkan telah dimanfaatkannya kawasan lindung sebagai tempat kegiatan pembangunan baik oleh masyarakat (baik perorangan dan badan hukum) maupun pemerintah, seperti untuk tanah pertanian, permukiman, pemekaran kota pantai dan kegiatan pembangunan lainnya. Hal ini memang masih diperkenankan oleh ketentuan perundang-undangan sepanjang kegiatan budidaya tersebut tidak mengganggu fungsi lindung.

Berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, kawasan lindung adalah kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumberdaya alam, sumberdaya buatan, dan nilai sejarah serta budaya bangsa guna kepentingan pembangunan berkelanjutan (Pasal 1 butir 1). Sementara itu pengelolaan kawasan lindung adalah upaya penetapan pelestarian dan pengendalian pemanfaatan kawasan lindung (Pasal 1 butir (2)).

Sesuai Pasal 14 Keppres tersebut kriteria sempadan pantai adalah daratan sepanjang tepian laut yang lebarnya proporsional dengan bentuk dan kondisi fisik pantai minimal 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat. Sementara dalam Pasal 27,

kriteria kawasan pantai berhutan bakau adalah minimal 130 kali nilai rata-rata perbedaan air pasang tertinggi dan terendah tahunan yang diukur dari garis air surut ke arah darat. Berdasarkan ketentuan Pasal 13, perlindungan terhadap sempadan pantai dilakukan untuk melindungi wilayah pantai dari kegiatan yang mengganggu kelestarian fungsi pantai. Selanjutnya Pasal 15 PP 16 Tahun 2004 menyatakan bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pulau-pulau kecil dan bidang-bidang tanah yang berada di sempadan pantai, sempadan danau, sempadan waduk dan/atau sempadan sungai harus memperhatikan : (a) kepentingan umum; dan (b) keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan.

Pemanfaatan Kawasan Pantai Berhutan Bakau (KPBB) sebagai tempat kegiatan masyarakat untuk tanah pertanian, usaha tambak, permukiman, kota pantai (*waterfront-city*) dan kegiatan pembangunan lainnya memang masih diperkenankan oleh ketentuan perundang-undangan, sepanjang kegiatan budidaya tersebut tidak mengganggu fungsi lindung (Pasal 37 ayat 1 Keppres 32 Tahun 1990). Yang menjadi pertanyaan awal adalah bagaimanakah bentuk penataan penguasaan dan penggunaan tanah di kawasan pesisir, agar kelestarian fungsi kawasan tersebut tetap terjaga. Berdasarkan Keppres tersebut, KPBB sebagai bagian dari kawasan lindung adalah kawasan pesisir laut yang merupakan habitat alami hutan bakau (*mangrove*) yang berfungsi memberi perlindungan kepada perikehidupan pantai dan laut (Pasal 1 butir 12). KPBB merupakan bagian dari kawasan suaka alam dan cagar budaya (Pasal 3 dan 6). Tempat pembentukan ekosistem hutan bakau dan tempat berkembangbiaknya berbagai biota laut di samping sebagai pelindung pantai dan pengikisan air laut serta perlindungan usaha budidaya di belakangnya.

Pada dasarnya semua warga Negara Indonesia mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan sesuatu hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA, namun demikian dalam pemberiannya Negara mempunyai wewenang untuk menentukan hak apa yang diberikan kepada siapa. Dalam pemberian hak kepada seseorang maupun badan hukum, pemerintah (BPN RI) tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan yang menyangkut dengan tanah. Dalam hal ini aspek lingkungan yang termasuk menjadi pertimbangan, masyarakat tidak dapat melangsungkan kegiatannya apabila mengesampingkan aspek tersebut. Oleh karena itu kawasan-kawasan yang menjadi daerah yang harus dilindungi

sesuai peraturan perundangan hendaknya harus betul-betul dipatuhi oleh semua pihak. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 13 Keppres No 32 Tahun 1990, kawasan lindung meliputi : (1) kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahnya; (2) kawasan perlindungan setempat; (3) kawasan suaka alam dan cagar budaya; dan (4) kawasan rawan bencana alam.

Kemungkinan pemberian hak atas tanah dapat dilakukan pada kawasan lindung. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 11 Peraturan Pemerintah (PP) 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah yang menyatakan antara lain bahwa terhadap tanah dalam kawasan lindung yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah, kecuali pada kawasan hutan dan lokasi situs. Dengan penguatan hak tersebut masyarakat kawasan pantai akan dapat memanfaatkan tanah untuk peningkatan kesejahteraannya dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan. Oleh karena kegiatan budidaya di atas kawasan lindung dapat dikatakan semacam “*escape clause*” dalam suatu pemberian hak atas tanah, maka pemberian hak atas tanah harus mendapat pembatasan-pembatasan tertentu. Pembatasan itu dapat dilakukan dalam bentuk persyaratan-persyaratan tertentu yang menunjukkan bahwa masyarakat yang akan diberikan hak atas tanahnya di kawasan lindung maupun perairan mampu menggunakan tanah tersebut untuk kegiatan budidaya tanpa mengabaikan fungsi utamanya sebagai kawasan lindung (Sitorus, 2005). Secara administrasi, dalam Pasal 68 dan Pasal 90 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 disebutkan bahwa dalam pembukuan hak, pembatasan-pembatasan yang bersangkutan dengan hak tersebut, termasuk pembatasan dalam pemindahan hak, pembatasan dalam penggunaan tanah menyangkut sempadan pantai dan pembatasan penggunaan tanah hak dalam kawasan lindung, perlu juga dicatat.

Legalitas lahan perairan masih sering dipertanyakan baik dari segi status administratif maupun status tata ruang. Pada saat ini UUPA belum menyatakan kewenangan kadaster sampai ke daerah perairan/laut. Beberapa pemerintah daerah tidak pasif membiarkan kawasan perairannya tersebut tidak tertata, tetapi mempunyai inisiatif untuk mengelola kawasan tersebut. Di balik banyaknya kesan dan kondisi negatif, kawasan tersebut mempunyai potensi pariwisata dan potensi ekonomi lain. Kawasan pantai dan sungai besar dapat dikembangkan sebagai identitas kota pantai (*waterfront-city image*) dan mendatangkan wisatawan. Potensi lain adalah sebagai rumah sewa yang

permintaannya cukup tinggi karena kedekatan lokasi dengan tempat pekerjaan (pusat kota, pasar dan perdagangan). Wacana yang berkembang sekarang dalam upaya penguatan hak masyarakat atas tanah perairan adalah pemberian Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan bagi penduduk yang menempati rumah-rumah panggung di atas air tersebut, serta Hak Guna Usaha bagi para investor dengan jangka waktu tertentu. Hal ini lebih dimungkinkan sebab pemberian Hak Milik dimustahilkan, karena wilayah air atau laut adalah milik publik (*common property*).

Dalam hal itu, penataan di bidang pertanahan harus senantiasa mengingat posisi kawasan pesisir. Pemberian hak atas tanah tetap dimungkinkan pada kawasan lindung pesisir, dengan prinsip kehati-hatian dan kecermatan harus lebih ditingkatkan. Pasal 15 PP 16 Tahun 2004, menegaskan bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pulau-pulau kecil dan bidang-bidang tanah yang berada di sempadan pantai, sempadan waduk, dan atau sempadan sungai harus memperhatikan kepentingan umum dan keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkaitan ekosistem, keanekaragaman hayati, serta kelestarian fungsi lingkungan. Bahkan jika dasar penguasaan atau hak atas tanah sudah diberikan namun kemudian dipandang membahayakan kepentingan kawasan pesisir, alas hak ataupun hak tersebut dapat dibatalkan.

4. Perencanaan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil beserta Permasalahannya

Menurut UU Nomor 27 Tahun 2007, perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terdiri dari : (1) Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RSWP3-K); (2) Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3-K); (3) Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RPWP3-K); dan (4) Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RAPWP3-K). Pemerintah Daerah wajib menyusun semua rencana tersebut sesuai dengan kewenangan masing-masing dengan melibatkan masyarakat berdasarkan norma, standar, dan pedoman yang ditentukan. Demikian pula dalam menyusun rencana zonasi rinci, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota wajib menyertakan masyarakat.

Di negara berkembang pada umumnya termasuk Indonesia, *zoning regulations* sebagai instrumen pengatur ruang untuk menciptakan tata ruang dan tata wilayah yang memenuhi konsep sustainabilitas ruang dan wilayah tidak pernah diaplikasikan secara konsisten dan konsekuen. Kenyataan menunjukkan untuk kasus-kasus beberapa kota dan wilayah di Indonesia, konsep tata ruang dan tata wilayah telah dirumuskan dengan baik, namun dalam tataran aplikasi sangat lemah, sehingga dapat menjadi pemicu terjadinya pelanggaran tata ruang dan tata wilayah yang berakibat buruk bagi wilayah itu sendiri pada khususnya, dan wilayah lain yang akhirnya akan menimbulkan dampak lingkungan negatif yang bertentangan dengan asas *sustainable development* (Yunus, 2005 dalam Yunus, 2008).

5. Persoalan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan

Tingkat sosial ekonomi yang rendah merupakan ciri umum kehidupan nelayan tradisional di manapun. Tingkat kehidupan mereka sedikit di atas pekerja migran atau setaraf dengan petani kecil (Nigel J.H. Smith, 1981 dalam Kusnadi, 2002). Dibandingkan dengan kelompok masyarakat lain di sektor pertanian, nelayan buruh atau nelayan kecil dapat digolongkan sebagai lapisan sosial paling miskin. Unit-unit rumah tangga nelayan miskin biasanya ditempati oleh beberapa keluarga yang masih berkerabat atau tidak. Pembentukan rumah tangga luas modifikasi ini merupakan salah satu strategi adaptasi mereka dalam menghadapi tekanan-tekanan kemiskinan.

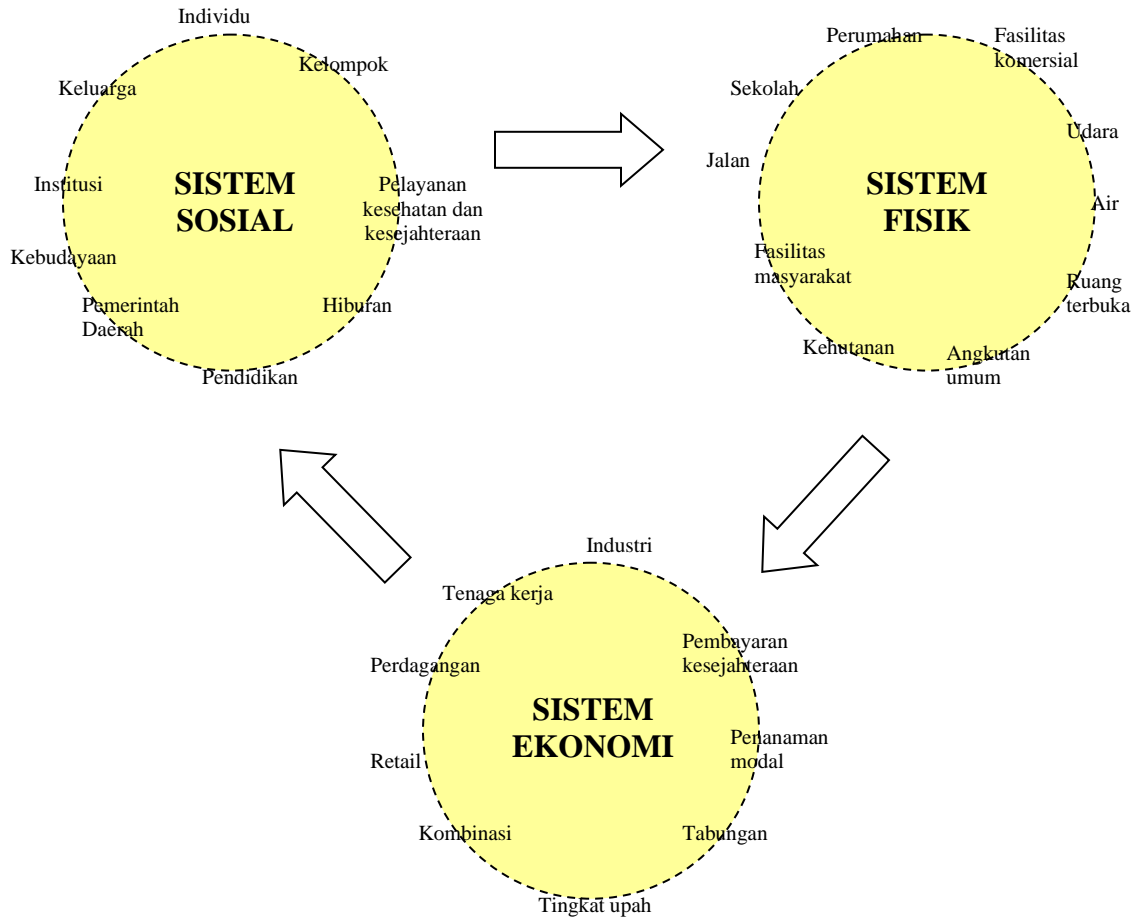
Gambaran umum yang mudah dilihat dari kondisi kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi kehidupan masyarakat nelayan adalah fakta yang bersifat fisik berupa kualitas lingkungan permukiman. Kampung-kampung nelayan miskin akan mudah diidentifikasi dari kondisi rumah hunian mereka. Rumah-rumah yang sangat sederhana, berdinding anyaman bambu, berlantai tanah berpasir, beratap daun rumbia, dan keterbatasan perabot rumah tangga merupakan ciri umum dari tempat tinggal para nelayan buruh atau nelayan tradisional. Kondisi sebaliknya, di sekitar lingkungan tersebut berdiri beberapa rumah-rumah megah dengan segala fasilitas di dalamnya, yang mudah untuk dikenali sebagai tempat tinggal pemilik perahu, pedagang perantara (hasil laut) atau pedagang berskala besar, dan pemilik toko.

Pada umumnya, dalam masyarakat petani dikenal adanya pekerjaan-pekerjaan sambilan yang menjadi sumber penghasilan pengganti ketika musim tanam dan sambil menunggu musim panen tiba, petani beserta anggota-anggota rumah tangganya biasa membuat barang-barang kerajinan, beternak, dan melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang bersifat non pertanian. Hal ini telah menjadi bagian integral dari aktivitas ekonomi mereka, dan jarang terjadi dalam aktivitas ekonomi rumah tangga nelayan, mengingat nelayan sangat terikat pekerjaan menangkap ikan di laut sehingga mempengaruhi pendapatan dan pengeluaran rumah tangganya (Mubyarto, 1987 dalam Kusnadi, 2002).

Kemiskinan yang melanda kehidupan nelayan disebabkan oleh faktor-faktor yang kompleks. Faktor-faktor tersebut tidak hanya berkaitan dengan fluktuasi musim-musim ikan, keterbatasan sumberdaya manusia, modal dan akses, jaringan pemasaran yang eksploitatif terhadap mereka, tetapi juga disebabkan oleh dampak negatif revolusi biru (modernisasi perikanan) yang mendorong terjadinya pengurasan sumberdaya laut secara berlebihan. Proses ini terus berlangsung, dan dampak lebih lanjut yang sangat dirasakan oleh nelayan adalah semakin menurunnya tingkat pendapatan mereka dan sulitnya memperoleh hasil tangkapan. Saat ini, kemiskinan dan kesenjangan sosial ekonomi merupakan persoalan krusial yang dihadapi nelayan, dan tidak mudah untuk diatasi (Kusnadi, 2002).

6. Studi dampak sosial dari suatu kegiatan/kebijakan

Salah satu konsep tentang studi dampak sosial bertolak dari pemikiran bahwa masyarakat itu dipandang sebagai suatu bagian dari ekosistem. Perubahan dari salah satu subsistem akan mempengaruhi subsistem yang lain. Daerah yang terkena dampak (*impacted area*) dipandang sebagai suatu ekosistem dengan bermacam-macam komponen yang saling berhubungan. Yang menjadi pusat perhatian, bagaimana ekosistem itu berfungsi, bagaimana saling keterkaitan antar subsistem, dampak apa yang akan terjadi, dan untuk berapa lama. Menurut Hadi (2009), di dalam masyarakat terdapat tiga subsistem yang saling interaktif, yakni sistem sosial, sistem ekonomi, dan sistem fisik atau lingkungan fisik, sebagaimana diilustrasikan berikut ini.



Gambar 1. Tiga subsistem dalam ekosistem yang saling berinteraksi
(diadopsi dari d'Amore dan Rittenberg, 1978 dalam Hadi, 2009)

Dampak sosial muncul ketika terdapat aktivitas pembangunan, program, atau kebijakan yang diterapkan pada suatu masyarakat. Bentuk intervensi ini mempengaruhi keseimbangan sistem yang ada di tengah masyarakat. Dampak itu bisa positif, bisa juga negatif. Menurut Carley dan Bustelo, 1984 (dalam Hadi, 2009), dampak ini meliputi dampak demografis, sosial-ekonomi, institusi, psikologi dan sosial budaya. Dampak demografis meliputi angkatan kerja dan perubahan struktur penduduk, kesempatan kerja, pemindahan dan relokasi penduduk. Dampak sosial ekonomi terdiri dari perubahan pendapatan, kesempatan berusaha, pola tenaga kerja. Dampak institusi meliputi naiknya permintaan akan fasilitas seperti perumahan, sekolah, sarana rekreasi. Dampak psikologi dan sosial budaya meliputi integrasi sosial, kohesi sosial, keterikatan dengan tempat tinggal.

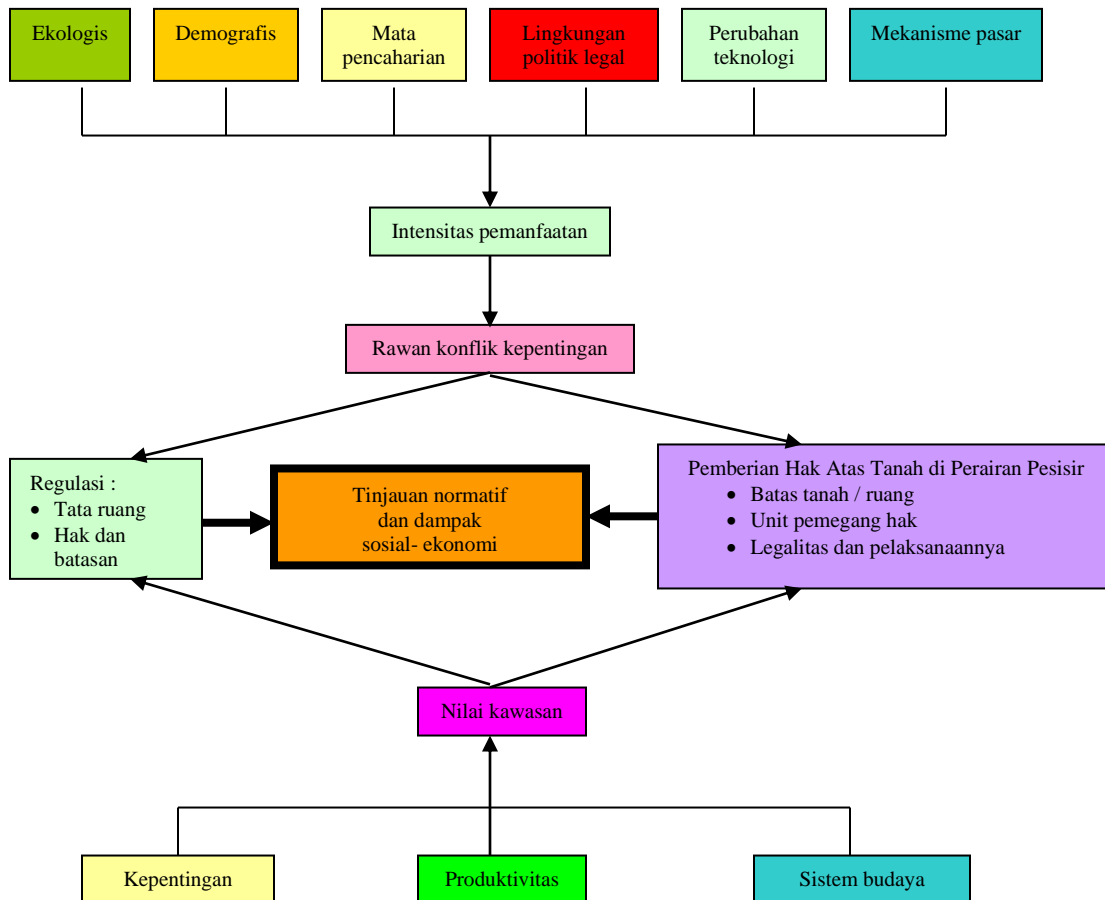
7. Kerangka Pemikiran

Bahasan mengenai pemberian hak atas tanah perairan pantai lahir dari pertanyaan pokok, yaitu mengapa tanah perairan dimanfaatkan oleh suatu masyarakat dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya. Suatu hal yang merupakan kunci mengenai hal ini adalah anggapan bahwa perairan pantai merupakan suatu sumberdaya yang bernilai. Perairan pantai dikatakan bernilai jika memiliki sumberdaya, dan lingkungan ekologisnya sedemikian rupa sehingga orang dapat memanfaatkan dan atau mengeksploitasinya. Hal ini berhubungan pula dengan mudah atau tidaknya proses distribusi berjalan, atau ada tidaknya pasar.

Selanjutnya, apabila variabel-variabel di atas diidentifikasi dalam upaya mencari jawaban mengapa pemberian hak atas tanah perairan pantai dilakukan kepada masyarakat, maka jawabannya lebih banyak terikat pada suatu variabel kunci, yaitu potensi konflik. Hal ini merupakan suatu potensi yang cukup kuat atas berubahnya status penguasaan tanah perairan, mulai berubahnya isi aturan maupun praktik sampai pada menguat atau melemahnya jenis hak atas tanah perairan yang diberikan oleh Negara. Sumber konflik yang utama adalah peningkatan pemanfaatan dan atau eksploitasi. Hal ini berhubungan dengan penambahan unit eksploitasi, demografi, perubahan tingkat komersialisasi (pasar), kondisi ekologis sumberdaya, dan perubahan teknologi. Konflik juga dapat berhubungan dengan lingkungan fisik, lingkungan politik legal, dan alternatif mata pencaharian.

Sebagai buah kebijakan, pemberian hak atas tanah perairan pantai dapat merupakan bagian dari struktur ekonomi masyarakat pantai. Bersama dengan aturan lain, pemberian hak membentuk struktur ekonomi suatu komunitas. Jadi dalam hal ini, pemberian hak dapat dikatakan sebagai salah satu sistem mata pencaharian hidup yang berfungsi untuk mendukung eksistensi suatu komunitas, walau pun tidak dapat dikatakan sebagai suatu cara untuk memenuhi kebutuhan hidup. Dengan demikian, titik tolak berpikir dalam penelitian ini adalah fungsi ekonomi dari pemberian hak atas tanah perairan sebagai faktor produksi untuk memenuhi kesejahteraan individu/komunitas. Sedang cara produksi menunjukkan usaha manusia untuk beradaptasi dengan lingkungan

fisik dan sosial sekitarnya. Bagan berikut ini menunjukkan pemberian hak atas tanah dan variabel-variabel yang mempengaruhinya.



Gambar 2. Pemberian Hak Atas Tanah dan Variabel-variabel Pengaruh, serta Batasan dalam Penelitian

Keterangan :

→ tidak diteliti
 ==> diteliti

8. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas dan dengan pembatasan-pembatasan, maka dibuat pertanyaan penelitian sebagai berikut :

- 1) Alasan/pertimbangan apa yang dilakukan institusi terkait (Pemerintah Daerah dan Kantor Pertanahan) dalam pemberian hak atas tanah di kawasan perairan pantai Pulau Bintan ? Apakah pertimbangan tersebut telah sinkron dengan budaya pantai dan tata ruang ?
- 2) Bagaimana prosedur teknis pemberian hak atas tanah di kawasan perairan pantai ? Apakah prosedur teknik tersebut telah sinkron dengan UNCLOS 1982, UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, PP 24/1997 dan Permendagri 1/2006 ?
- 3) Bagaimana dampak sosial dan ekonomi dari pemberian hak atas tanah perairan ?

BAB III

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode deskriptif yang bersifat studi kasus, yaitu penelitian tentang status subyek yang berkenaan dengan suatu fase spesifik atau khas dari keseluruhan personalitas, dan hanya berlaku di daerah tersebut. Populasi penelitian ini adalah hak atas bidang-bidang tanah yang telah dikeluarkan sertipikatnya di perairan pantai, sedangkan sebagai sampel diambil hak atas tanah di wilayah komunitas nelayan tradisional Melayu dan komunitas pasar pantai.

Melalui studi kasus ini, penelitian mempelajari secara intensif latar belakang pemberian hak atas tanah di lingkungan perairan pantai, kaitannya dengan rencana detail tata ruang wilayah, aspek teknik pengukuran dan pemetaan bidang tanahnya, dan dampaknya terhadap sosial - ekonomi / kesejahteraan masyarakat.

1. Lokasi penelitian

Penelitian mengambil lokasi di Pulau Bintan, Provinsi Kepulauan Riau. Tepatnya di dua tipologi perairan yang telah diadakan pemberian hak atas tanah perairan pantai, yaitu : (1) lingkungan permukiman nelayan tradisional Melayu, yaitu kelurahan Bukit Bestari, Pulau Penyengat dan beberapa titik permukiman pantai di Kabupaten Bintan; dan (2) lingkungan bisnis/pasar pantai, yaitu kelurahan Tanjungpinang Kota. Penelitian juga dilakukan di Kantor Pertanahan Kota Tanjungpinang dan Perpustakaan Daerah setempat untuk memperoleh gambaran /keterangan perihal yang diteliti dan data pendukung yang diperlukan.

2. Jenis data

Data yang dikumpulkan dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer meliputi latar belakang pemberian hak atas tanah perairan pantai, uraian tentang pengukuran kadastral dan penetapan batas-batas tanahnya,

kegunaan sertipikat tanah bagi komunitas perairan pantai, dan dampak sosial-ekonomi setelah memperoleh sertipikat. Data sekunder meliputi dokumen pemberian hak atas tanah perairan pantai dan dokumen pengukuran dan pemetaan.

3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data menggunakan teknik observasi, wawancara terpimpin (*interview guide*), dan studi dokumentasi. Observasi dilakukan untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang daerah perairan pantai di mana telah terjadi pemberian hak atas tanah perairan, kondisi tempat tinggal dan lingkungan komunitas tradisional nelayan Melayu, kondisi di sekitar tempat tinggal atau pasar pantai, sarana dan prasarana yang dimanfaatkan masyarakat dalam bekerja.

Wawancara dilakukan dengan panduan yang sudah dibuat, menyangkut latar belakang pemberian hak atas tanah perairan, koordinasi dengan instansi terkait, tata cara / prosedur pengukuran dan pemetaan, kegunaan sertipikat oleh masyarakat, dan perbandingan ekonomi masyarakat sebelum dan setelah memanfaatkan sertipikat tanah. Sedang studi dokumentasi dilakukan untuk memperoleh data penelitian, seperti dokumen pemberian hak, dokumen pengukuran dan pemetaan dalam rangka pendaftaran tanah perairan pantai, dan sebagainya.

4. Teknik analisis

Analisis terhadap masalah pemberian hak atas tanah di perairan pantai dalam penelitian ini lebih ditekankan dari segi normatif pada persoalan kesesuaian peruntukan lahan, sebagaimana tercantum dalam rencana tata ruang yang ada. Segi normatif lain yang ditinjau adalah kesesuaian pemberian hak atas tanah perairan pantai dengan aspek sosial budaya masyarakat nelayan adat Melayu Pulau Bintan. Untuk menerangkan ini dilakukan secara deskriptif-naratif-sistematis. Selanjutnya, analisis secara normatif dalam persoalan pengukuran dan pemetaan akan dirujuk terhadap Permendagri 1/2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah, terutama aturan-aturan pengukuran batas di lautan yang diadopsi dari UNCLOS 1982, PMNA Nomor 3 Tahun 1997, dan semuanya diterangkan secara deskriptif-naratif pula.

Sebelum dilakukan analisis terhadap dampak sosial dan ekonomi atau perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat setelah mereka memanfaatkan sertipikat untuk akses permodalan melalui hak tanggungan, terlebih dahulu dibuat tabulasi mengenai data penelitian. Data dan informasi akses permodalan usaha, usaha yang dikembangkan, serta pertumbuhan usaha hingga perubahan kondisi sosial ekonomi diterangkan secara deskriptif-naratif.

BAB IV

GAMBARAN UMUM WILAYAH

IV.3. Kondisi Fisik-Geografis Pulau Bintan

Pulau Bintan terletak antara 2⁰⁰' Lintang Utara – 1²⁰' Lintang Selatan dan 104⁰ – 108⁰ Bujur Timur. Secara administrasi wilayah, di Pulau Bintan terdapat 2 wilayah daerah tingkat II, yaitu Kota Tanjung Pinang dan Kabupaten Bintan. Kedua daerah tingkat II ini berbatasan dengan Kota Batam di barat, di utara dengan Kabupaten Natuna, di selatan dengan Kabupaten Lingga, dan di timur dengan Kabupaten Natuna dan Provinsi Kalimantan Barat.

Menurut data Bakosurtanal (dalam BPS, 2011), luas wilayah Kabupaten Bintan mencapai 88.038,54 km², namun luas daratannya hanya 2,21 % atau 1.946,13 km² saja. Kabupaten Bintan saat ini terdiri dari 202 buah pulau besar dan kecil. Hanya 49 buah diantaranya yang sudah dihuni, sedangkan sisanya walaupun belum berpenghuni sebagian sudah dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian, khususnya usaha perkebunan. Sedangkan wilayah daratan Kota Tanjungpinang mencapai 143,87 km² dan lautannya seluas 208,99 km².

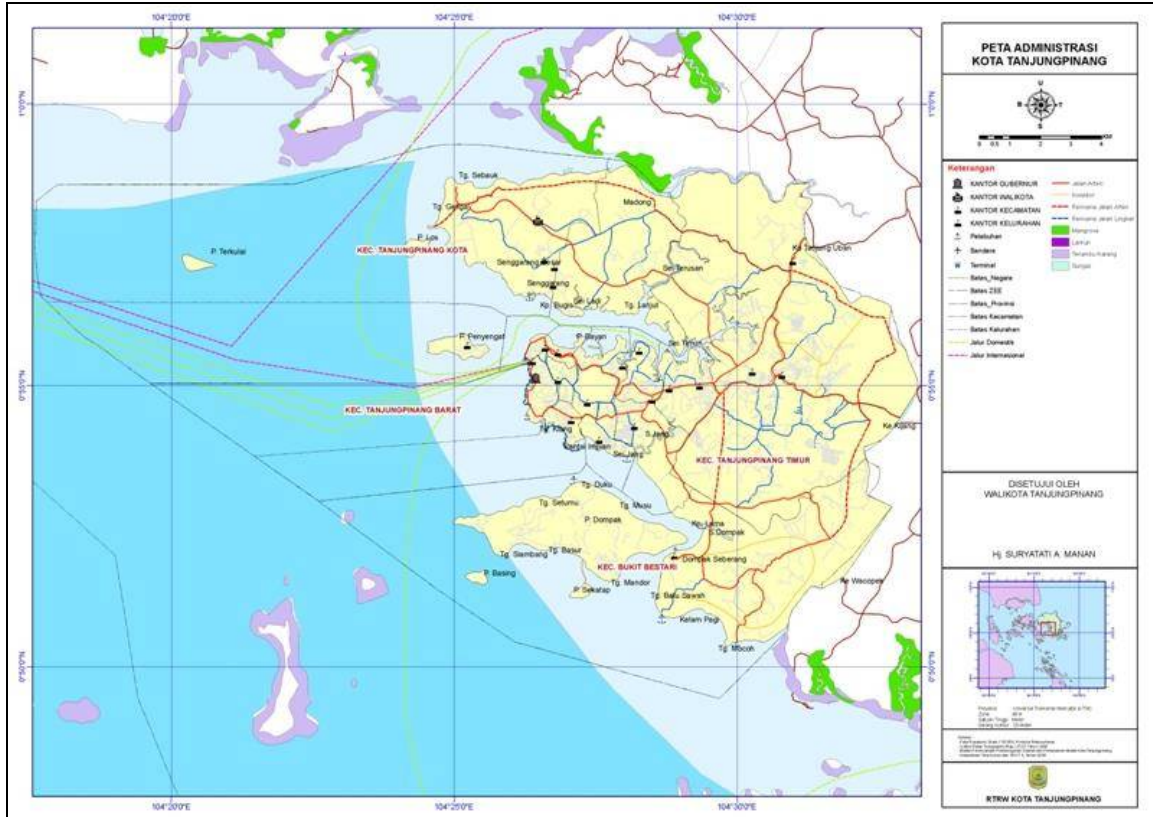
Secara geologis, Pulau Bintan merupakan bagian dari paparan kontinental yang terkenal dengan nama “Paparan Sunda”. Pulau-pulau yang tersebar di daerah ini merupakan sisa-sisa erosi atau pencetusan daerah daratan pra tersier. Wilayahnya membentang dari Semenanjung Malaya di bagian utara sampai Pulau Bangka dan Belitung di bagian Selatan. Hasil penelitian yang dilakukan beberapa institusi (BPS, 2011), terungkap bahwa tanah di Bintan pada umumnya terdiri dari organosol dan clay humic yang tidak subur. Podsol, padsolic kuning, serta litosol dan latosol yang tanah dasarnya mempunyai bahan granit. Kondisi alamnya sebagian berbukit-bukit dan lembah yang landai sampai ke tepi laut. Gambar berikut ini menyajikan Pulau Bintan beserta alur pelayarannya.



Gambar 3. Pulau Bintan beserta alur pelayarannya

Ditinjau dari aspek klimatologi, pada umumnya daerah Bintan beriklim tropis dengan temperatur rata-rata terendah 23,9 derajat Celcius dan tertinggi rata-rata 31,8 derajat Celcius dengan kelembaban udara sekitar 85 persen. Sungai-sungai di Pulau Bintan kebanyakan kecil dan dangkal, hampir semua tidak berarti untuk lalu lintas pelayaran. Pada umumnya hanya digunakan untuk saluran pembuangan air. Sungai yang agak besar, yaitu Sungai Pulai, telah dimanfaatkan sebagai sumber air minum bagi penduduk Tanjungpinang dan sekitarnya.

Sebagai pusat pertumbuhan di Pulau Bintan, Kota Tanjungpinang mempunyai letak yang sangat strategis karena berdekatan dengan kawasan perdagangan bebas Kota Batam dan pusat perdagangan dunia Negara Singapura. Kota ini juga terletak di persilangan Sumatera dan Kalimantan, serta Jakarta dan Singapura – Johor (Malaysia). Topografinya landai dengan kemiringan 0-2% pada wilayah dekat pantai yang mencakup 75.30 Km², 2-15% mencakup 51,15 Km², dan sekitar 15-40% terdapat di wilayah bagian tengah yang berupa perbukitan yang mencakup 5,09 Km². Berikut ini adalah gambar peta administrasi Kota Tanjungpinang.



Gambar 4. Peta administrasi Kota Tanjungpinang beserta alur pelayarannya

IV.2. Sejarah pembentukan wilayah administrasi

Pulau Bintan sebelumnya merupakan bagian dari Kabupaten Kepulauan Riau. Kepulauan ini telah dikenal sejak beberapa abad yang silam, tidak hanya di Nusantara tetapi juga hingga manca negara. Wilayahnya mempunyai ciri khas, yaitu terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang tersebar di Laut Cina Selatan. Julukan kepulauan “Segantang Lada” disematkan untuk menggambarkan betapa banyaknya pulau yang ada di daerah ini. Pada kurun waktu 1722-1911, terdapat dua Kerajaan Melayu yang berkuasa dan berdaulat yaitu Kerajaan Riau Lingga yang pusat kerajaannya di Daik dan Kerajaan Melayu Riau di Pulau Bintan. Jauh sebelum ditandatanganinya *Treaty of London*, kedua Kerajaan Melayu tersebut pernah dilebur menjadi satu sehingga menjadi semakin kuat. Wilayah kekuasaannya pun tidak hanya terbatas di Kepulauan Riau saja, tetapi telah meliputi daerah Johor dan Malaka (Malaysia), Singapura dan sebagian kecil wilayah

Indragiri Hilir. Pusat kerajaannya terletak di Pulau Penyengat dan menjadi terkenal di Nusantara dan kawasan Semenanjung Malaka.

Setelah Sultan Riau meninggal pada tahun 1911, Pemerintah Hindia Belanda menempatkan amir-amirnya sebagai *Districh Thoarden* untuk daerah yang besar dan *Onder Districh Thoarden* untuk daerah yang agak kecil. Pemerintah Hindia Belanda akhirnya menyatukan wilayah Riau Lingga dengan Indragiri untuk dijadikan sebuah karesidenan yang dibagi menjadi dua *afdeling* yaitu : (1) Afdelling Tanjungpinang yang meliputi Kepulauan Riau–Lingga, Indragiri Hilir dan Kateman yang berkedudukan di Tanjungpinang dan sebagai penguasa ditunjuk seorang Residen; dan (2) Afdelling Indragiri yang berkedudukan di Rengat dan diperintah oleh Asisten Residen, (di bawah) perintah Residen. Pada 1940 karesidenan ini dijadikan *Residente Riau* dengan dicantumkan Afdelling Bengkalis (Sumatera Timur). Berikutnya, berdasarkan *Besluit Gubernur General* Hindia Belanda tanggal 17 Juli 1947 No. 9 dibentuk daerah *Zelf Bestur* (daerah Riau).

Pasca kemerdekaan, berdasarkan Surat Keputusan tertanggal 18 Mei 1950 No.9/Deprt. Republik Indonesia, Provinsi Sumatera Tengah menggabungkan diri ke dalam Republik Indonesia, dan Kepulauan Riau diberi status daerah otonom Tingkat II yang dikepalai oleh Bupati sebagai kepala daerah dengan membawahi empat kewedanan sebagai berikut:

1. Kewedanan Tanjungpinang meliputi wilayah kecamatan Bintan Selatan (termasuk kecamatan Bintan Timur, Galang, Tanjungpinang Barat dan Tanjungpinang Timur sekarang).
2. Kewedanan Karimun meliputi wilayah Kecamatan Karimun, Kundur dan Moro.
3. Kewedanan Lingga meliputi wilayah Kecamatan Lingga, Singkep dan Senayang.
4. Kewedanan Pulau Tujuh meliputi wilayah Kecamatan Jemaja, Siantan, Midai, Serasan, Tambelan, Bunguran Barat dan Bunguran Timur.

Kemudian berdasarkan Surat Keputusan No. 26/K/1965 yang berpedoman pada Instruksi Gubernur Riau tanggal 10 Februari 1964 No. 524/A/1964 dan Instruksi No. 16/V/1964 dan Surat Keputusan Gubernur Riau tanggal 9 Agustus 1964 No. UP/247/5/1965, tanggal 15 Nopember 1965 No. UP/256 /5/1965 menetapkan terhitung mulai

1 Januari 1966 semua daerah administratif kewedanaan dalam Kabupaten Kepulauan Riau dihapuskan. Pada tahun 1983, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 31 tahun 1983, telah dibentuk Kota Administratif Tanjungpinang yang membawahi 2 (dua) kecamatan yaitu Kecamatan Tanjungpinang Barat dan Kecamatan Tanjungpinang Timur. Pada tahun yang sama sesuai dengan PP No. 34 tahun 1983 telah pula dibentuk Kotamadya Batam. Dengan adanya pengembangan wilayah tersebut, maka Batam tidak lagi menjadi bagian Kabupaten Kepulauan Riau.

Berdasarkan UU No. 53 tahun 1999 dan UU No. 13 tahun 2000, Kabupaten Kepulauan Riau dimekarkan menjadi 3 kabupaten yang terdiri dari : Kabupaten Kepulauan Riau, Kabupaten Karimun dan Kabupaten Natuna. Wilayah kabupaten Kepulauan Riau hanya meliputi 9 kecamatan, yaitu : Singkep, Lingga, Senayang, Teluk Bintan, Bintan Utara, Bintan Timur, Tambelan, Tanjungpinang Barat dan Tanjungpinang Timur. Kecamatan Teluk Bintan merupakan hasil pemekaran dari Kecamatan Galang. Sebahagian wilayah Galang dicakup oleh Kota Batam. Kecamatan Teluk Bintan terdiri dari 5 desa yaitu Pangkil, Pengujan, Penaga, Tembeling dan Bintan Buyu. Kemudian dengan dikeluarkannya UU No. 5 tahun 2001, Kota Administratif Tanjungpinang berubah menjadi Kota Tanjungpinang yang statusnya sama dengan daerah tingkat II.

Sejalan dengan perubahan administrasi wilayah pada akhir tahun 2003, maka dilakukan pemekaran kecamatan yaitu Kecamatan Bintan Utara menjadi Kecamatan Teluk Sebong dan Bintan Utara. Kecamatan Lingga menjadi Kecamatan Lingga Utara dan Lingga. Pada akhir tahun 2003 dibentuk Kabupaten Lingga sesuai dengan UU No. 31/2003, maka dengan demikian wilayah Kabupaten Kepulauan Riau meliputi 6 Kecamatan yaitu Bintan Utara, Bintan Timur, Teluk Bintan, Gunung Kijang, Teluk Sebong dan Tambelan. Dan berdasarkan PP No. 5 Tahun 2006 tanggal 23 Februari 2006, Kabupaten Kepulauan Riau berubah nama menjadi Kabupaten Bintan.

IV.3. Sejarah permukiman atas air

Setelah tim peneliti mengeksplorasi masalah pemberian hak di perairan Pulau Bintan dari berbagai sumber, akhirnya fokus dari penelitian ditetapkan di suatu daerah yang disebut Pelantar, yang termasuk dalam wilayah administrasi Kota Tanjungpinang.

Tentunya tidak mengesampingkan daerah lain yang kemungkinan terdapat pemberian hak atas tanah perairan. Dalam sejarahnya, Tanjungpinang berarti suatu daratan yang menjorok ke laut dan di situ ditumbuhi pohon pinang. Dengan tanda pohon inilah para nelayan/pelayar di laut mendapat panduan untuk memasuki sebuah sungai yang mengarah ke pusat kerajaan Bintan yang berlokasi di Bukit Batu. Dengan posisinya yang strategis di Pulau Bintan itu maka Tanjungpinang menjadi sangat terkenal.

Suku Melayu yang mayoritas ada di Pulau Bintan bermatapencarian sebagai nelayan penangkap ikan. Karena ketergantungan keseharian mereka terhadap laut, maka mereka tinggal di pinggir laut dan mendirikan bangunan-bangunan tempat tinggal atas air. Bangunan-bangunan itu merupakan rumah-rumah panggung yang terbuat dari kayu dan rumbai. Mula-mula mereka membangunnya di kawasan pasang surut untuk tempat sandar perahu, tetapi dalam perkembangannya hingga ke arah kawasan laut dan ke arah daratan. Dalam perkembangan selanjutnya, berdatangan suku-suku bahari Nusantara ke Bintan, seperti Bugis, Jawa dan Minang, dan mereka pun turut membangun rumah tinggal atas air sebagaimana suku asli di pinggir laut. Dari sinilah secara toponomis, istilah 'pelantar' berasal, yang berarti bangunan-bangunan yang berdiri di atas air laut. Di kawasan Pelantar juga dibangun jalan-jalan penghubung antar rumah yang dibangun di atas air pula untuk memudahkan interaksi antar warganya, sehingga jalan ini merupakan jalan layang di perairan tepi laut.

Tidak hanya suku-suku bahari Nusantara, tetapi eksodus dari daratan Cina pun pada awal abad 19 mulai berdatangan ke perairan Riau, termasuk ke Tanjungpinang. Para eksodan ini konon menghindari wajib militer yang diberlakukan oleh kerajaan, di samping mereka mencari peruntungan yang lebih baik daripada di daratan Cina yang sedang berkecamuk perang. Para pendatang ini pun beradaptasi dengan lingkungan setempat dengan mendirikan permukiman di atas air. Di samping untuk tempat tinggal, ternyata lokasi itu juga sangat praktis digunakan untuk berdagang, karena transportasi yang paling lancar waktu itu adalah melalui laut. Hal ini sangat dimanfaatkan oleh suku Minang dan etnis Cina. Hingga kini 2 kelompok inilah yang paling banyak berprofesi sebagai pedagang di Pulau Bintan. Gambar berikut adalah foto satelit kawasan Pelantar.



Gambar 5. Foto satelit kawasan Pelantar (diambil tahun 2010)

Dalam perkembangan selanjutnya, ternyata kawasan Pelantar yang termasuk dalam wilayah administrasi Kelurahan Tanjungpinang Kota telah dihuni oleh komunitas etnis Cina, sehingga tanah-tanah perairan pantai di Pelantar banyak yang dikuasainya. Mayoritas berprofesi sebagai pedagang, sehingga kawasan Pelantar di samping merupakan kawasan permukiman juga menjadi kawasan perdagangan dan jasa. Seiring dengan kemajuan jaman, banyak bangunan dan jalan di Pelantar yang mula-mula terbuat dari kayu, sekarang banyak yang sudah diganti dengan beton bertulang. Bahkan pemerintah daerah Kota Tanjungpinang telah membangun dan merawat jalan-jalan layang beton beraspal tersebut.

IV.4. Kependudukan dan Perekonomian

a. Jumlah dan kepadatan penduduk

Penduduk Pulau Bintan pada umumnya, dan khususnya Kota Tanjungpinang selalu mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2011, jumlah penduduk Tanjungpinang sebesar 230.380 jiwa dengan tingkat pertumbuhan 0,14 persen. Tabel berikut menyajikan keadaan kependudukan di Kota Tanjungpinang.

Tabel 1. Jumlah dan kepadatan penduduk Kota Tanjungpinang tahun 2011

| No | Nama Kecamatan / Kelurahan | Luas (Km2) | Jumlah penduduk | Kepadatan per Km2 |
|----------------|---------------------------------|--------------|-----------------|-------------------|
| 1 | Kec. Tanjungpinang Barat | 34,5 | 61.493 | 1782,41 |
| | 1. Kel. Tanjungpinang Barat | 11,0 | 21.206 | 1.927,82 |
| | 2. Kel. Semboja | 7,0 | 17.225 | 2.460,71 |
| | 3. Kel. Kampung Baru | 6,5 | 12.230 | 1.881,54 |
| | 4. Kel. Bukit Cermin | 10,0 | 10.832 | 1.083,20 |
| 2 | Kec. Tanjungpinang Timur | 83,5 | 81.452 | 975,47 |
| | 1. Kel. Melayu Kota Piring | 13,0 | 18.741 | 1.441,62 |
| | 2. Kel. Kampung Bulang | 11,5 | 9.706 | 844,00 |
| | 3. Kel. Air Raja | 13,0 | 11.676 | 898,15 |
| | 4. Kel. Batu Sembilan | 23,0 | 18.684 | 812,35 |
| | 5. Kel. Pinang Kencana | 23,0 | 22.645 | 984,57 |
| 3 | Kec. Tanjungpinang Kota | 52,5 | 23.635 | 450,19 |
| | 1. Kel. Tanjungpinang Kota | 1,5 | 7.636 | 5.090,67 |
| | 2. Kel. Kampung Bugis | 24,0 | 9.052 | 377,17 |
| | 3. Kel. Senggarang | 23,0 | 4.353 | 189,26 |
| | 4. Kel. Penyengat | 4,0 | 2.594 | 648,50 |
| 4 | Kec. Bukit Bestari | 69 | 63.800 | 924,64 |
| | 1. Kel. Tanjungpinang Timur | 7,0 | 11.608 | 1.658,29 |
| | 2. Kel. Dompok | 30,5 | 2.732 | 89,57 |
| | 3. Kel. Tanjungayun Sakti | 10,5 | 13.844 | 1.318,48 |
| | 4. Kel. Sei Jang | 10,5 | 19.592 | 1.865,90 |
| | 5. Kel. Tanjung Unggat | 10,5 | 16.024 | 1.526,10 |
| TOTAL : | | 239,5 | 230.380 | 961,92 |

Sumber : www.tanjungpinangkota.go.id

Terlihat pada tabel di atas, bahwa Kelurahan Tanjungpinang Kota dan Kelurahan Semboja di mana dijadikan fokus studi merupakan kelurahan-kelurahan dengan luas yang relatif paling sempit di antara kelurahan-kelurahan yang ada di Kota Tanjungpinang,

tetapi merupakan wilayah administrasi kelurahan yang paling padat penduduknya. Dengan demikian kelurahan ini merupakan pusat konsentrasi manusia di Kota Tanjungpinang.

b. Perekonomian

Mata pencaharian masyarakat Pulau Bintan sangat beragam, tetapi mayoritas mereka berpangupajiwa dari kehidupan bahari. Pekerjaan penangkapan ikan di laut merupakan ciri khas kehidupan masyarakat Melayu yang diwarisi dari nenek moyang mereka. Di samping sebagai nelayan, banyak juga yang bekerja di bidang pertanian. Bidang pertanian ini juga digeluti oleh suku pendatang dari Jawa dan Bugis. Bidang perdagangan dikuasai oleh Cina dan Minang. Jasa transportasi darat oleh Minang dan Jawa. Sementara itu PNS dan TNI bisa dikatakan merata oleh suku bangsa yang ada, seperti Melayu, Jawa, Minang, dan Batak.

Secara umum tingkat perekonomiannya tergolong baik seiring dengan majunya perekonomian di kawasan ini. Dengan perekonomian masyarakat yang semakin baik, telah berimbas pada kehidupan masyarakat yang semakin luas, antara lain struktur sosial masyarakatnya. Perdagangan dan jasa (industri, pariwisata, dan lainnya) merupakan aktivitas perekonomian yang paling menonjol di kawasan Bintan pada umumnya, dan secara khusus di Kota Tanjungpinang. Hal ini tidak lepas dari kebijakan pengembangan wilayah antar 3 negara (*Indonesia – Malaysia – Singapore Growth Triangle = IMS-GT*), sehingga Bintan mendapat dukungan pranata ekonomi yang memadai.

Menurut BPS (2011), struktur perekonomian Kota Tanjungpinang akhir-akhir ini didominasi 2 sektor utama yang memberikan kontribusi besar terhadap PDRB (Produk Domestik Regional Brutto), yaitu : (1) perdagangan, jasa perhotelan dan restoran; (2) bangunan dan konstruksi. Kedua sektor tersebut berkontribusi sebesar 46,84% dari total PDRB. Sedangkan sektor pengangkutan dan komunikasi memberi sumbangan 17,34%; industri pengolahan memberi kontribusi 16,21%; disusul sektor jasa-jasa lainnya, sektor keuangan, pertanian, listrik dan gas, pertambangan dan penggalian, yang berkontribusi masing-masing di bawah 10%.

BAB V

LATAR BELAKANG PEMBERIAN HAK ATAS TANAH PERAIRAN PANTAI, PROSEDUR, DAN ASPEK TEKNISNYA

A. Latar Belakang Pemberian Hak dan Permasalahannya

Daerah Pelantar yang menjadi fokus obyek penelitian, termasuk dalam 2 wilayah administrasi kelurahan, yaitu kelurahan Tanjungpinang Kota dan kelurahan Semboja. Di daerah inilah paling banyak tanah-tanah perairan pantai yang telah bersertifikat Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan. Berdasar keterangan para Pejabat terkait di lingkungan Kantor Wilayah BPN Provinsi Kepri, daerah ini diperuntukkan sebagai kawasan bisnis pasar pantai. Hal ini merujuk dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang merupakan kebijakan dari Pemerintah Daerah Kota Tanjungpinang. Beberapa kali RTRW ini disusun, terakhir yang dinamakan penataan ruang "Padu Serasi", tetapi peruntukan tanah Pelantar tidak berubah sebagaimana kebijakan yang terakhir dikeluarkan. Daerah Pelantar dapat dikatakan sebagai salah satu wilayah '*waterfront city*' dari Pulau Bintan. Daerah ini termasuk salah satu pusat keramaian di Pulau Bintan, dan keberadaannya telah ada lebih dari dua abad silam. Seiring dengan lamanya penguasaan tanah oleh penduduk Pelantar, mereka merasa perlu untuk menguatkan penguasaan menjadi hak pemilikan atas tanah yang telah mereka tempati secara turun-temurun.

Konon, sertifikasi tanah-tanah perairan pantai di Pulau Bintan telah berlangsung sejak jaman kolonial Hindia Belanda. Jumlahnya hingga pecah Perang Dunia II memang tidak terlalu banyak, dan mula pertama pemberian hak itu terjadi adalah di daerah Pelantar. Arsip sertifikasi tertua daerah Pelantar di Kantor Pertanahan Kota Tanjungpinang yang berhasil ditemukan berangka tahun 1989, yang mana hak atas tanah yang dikeluarkan adalah Hak Pakai untuk jangka waktu 10 tahun. Setelah itu sertifikasi tanah perairan pantai mulai menjamur di Pelantar. Hingga sekarang ini, hampir semua bidang tanah di daerah Pelantar telah bersertifikat. Seorang Pejabat Kanwil BPN Provinsi Kepulauan Riau mengutarakan bahwa sekitar tahun 1980-an, Profesor Boedi Harsono (salah seorang tokoh penyusun UUPA) datang ke Pulau Bintan, dan beliau menyatakan

bahwa untuk bidang-bidang tanah di pantai (yang tidak jauh dari daratan) bisa diberikan hak karena latar belakang adat istiadat masyarakat yang mendirikan rumah di tepi laut dan ketergantungan mereka terhadap laut sebagai sumber penghidupannya. Hal ini memang belum diatur UUPA karena kadaster versi UUPA hanya memberi kewenangan pada tanah daratan kering. Keterbatasan waktu dalam penyusunan UUPA waktu itu menjadi alasan Prof. Boedi, sehingga kasus penguasaan tanah perairan di Kepulauan Riau luput dari pikiran pengonsep dan belum tercantum di UUPA.

Sertifikasi tanah perairan di daerah Pelantar tidak dapat dilepaskan dari sejarah daerah tersebut yang pernah menjadi daerah hitam di era sebelum tahun 1990-an. Daerah Pelantar dikenal sebagai daerah '*Smokel*', yaitu sebutan untuk pasar yang menjual-belikan barang-barang dagangan hasil selundupan. Dengan posisi pantai yang terletak di bagian sisi selatan Pulau Bintan dan mempunyai topografi yang landai serta menghadap ke arah barat berhadapan dengan perairan batas negara Indonesia - Singapura dan Malaysia yang relatif tenang tidak berombak besar, maka daerah Pelantar sangat strategis sebagai pelabuhan pantai untuk tempat sandar kapal-kapal dari arah barat, termasuk kapal yang memuat barang-barang selundupan.

Dalam melakukan penelitian sejarah dengan rentang waktu 1860 – 1930-an, Furnival (1939) menyebutkan bahwa etnis Cina yang bermigrasi ke Hindia Belanda, khususnya wilayah perairan Kepulauan Riau, merupakan orang-orang yang *survival*-nya sangat tinggi. Daya juang mereka dalam mempertahankan hidup dan mengembangkan bisnis melebihi etnis Melayu dan etnis-etnis lainnya yang ada. Furnival menuturkan bahwa orang Cina yang berhijrah terus teguh dan gembira dengan makan sehari sekepal nasi dan ubi kayu, dan mereka merasa makan enak walau pun hanya dicampur kicap ikan. Mereka sebenarnya multi ras yang datang dari daratan Cina dan tidak selalu dapat memahami percakapan satu dengan yang lain, melainkan melalui juru bahasa. Hokian dan Hakka adalah peniaga, sedangkan Kwong-Fu adalah tukang, dan Tiochu adalah petani. Perbedaan ras dan pekerjaan ini menandakan sifat orang Cina pada permulaan mereka datang ke wilayah Hindia Belanda, bahkan sampai sekarang juga. Pada tahun 1900, walau pun orang Cina kaya raya dan kuat, taraf pengetahuan mereka rendah, terbatas pada kawasan tumpuan kediaman mereka, tidak paham bahasa lain, dan banyak

yang buta huruf dalam bahasa mereka sendiri. Kegiatan dan cara memperoleh kekayaan dengan cara sebagai parasit, dan bukan secara konstruktif.

Pada perkembangan berikutnya, Furnival menuturkan bahwa mereka menjalankan pengaruh yang merugikan kaum Bumiputera, dengan praktik-praktik bisnis pemerasan (rente) sehingga kedudukan mereka berubah tidak hanya pada kawasan tumpuan kediamannya. Perubahan ini didasari kekuatan persatuan setelah mereka berhasil berhubungan kembali dengan daratan Cina dan dilanjutkan dengan mengangkat seorang 'Penasihat' dari Tiongkok. Kekuatan persatuan dan perlindungan kepentingan masing-masing yang dibimbing Penasihat ini telah memberi peluang-peluang baru bagi orang Cina yang menjadikan mereka bertambah kaya dan berpendidikan, dan kekayaannya terus turun-temurun dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dengan persatuan, mereka akhirnya dapat memperkuat tuntutan untuk mendapatkan prioritas pendidikan di sekolah-sekolah Belanda – Cina.

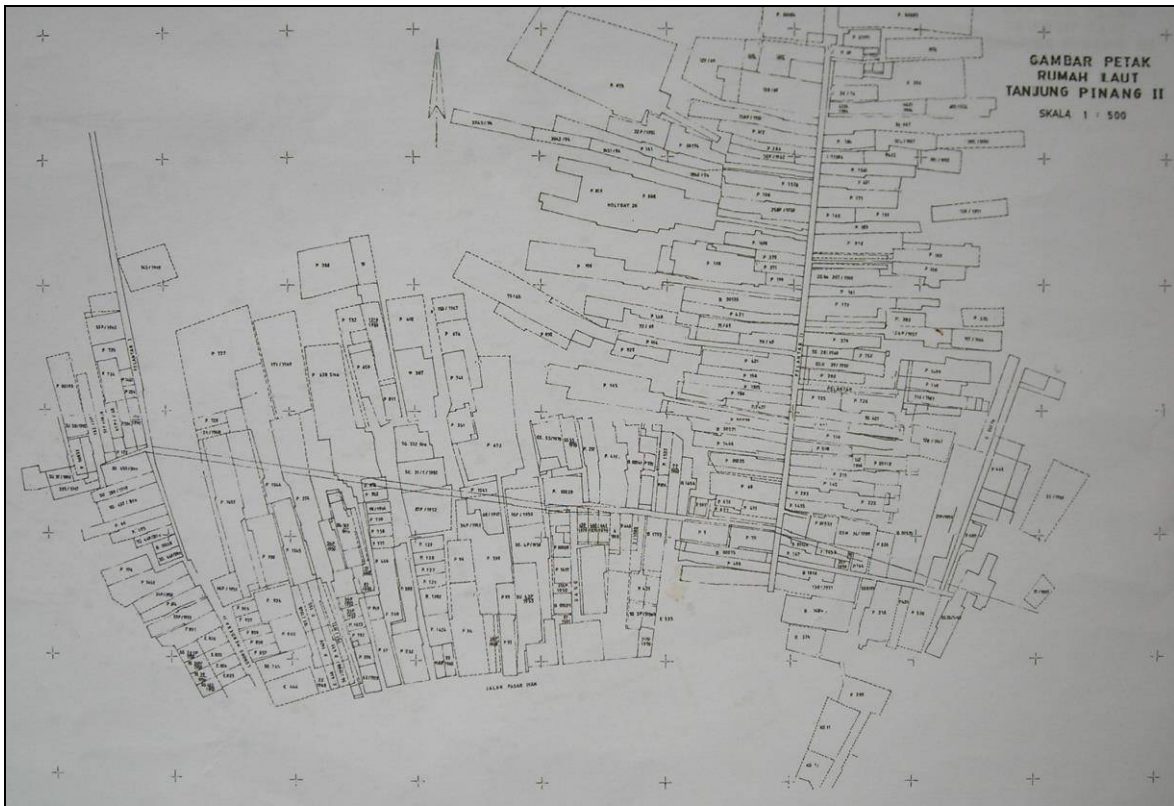
Mayoritas mereka bekerja dalam lapangan perniagaan dan ini menunjukkan pentingnya orang Cina dalam menghubungkan daerah bisnis pedalaman dengan pasaran dunia. Di pulau-pulau kecil, bisa dikatakan mereka sangat eksis dengan kegiatan bisnisnya, bahkan populasinya bisa dikatakan separuh pulau, hingga terbangunlah kota-kota Pecinan di pantai-pantai. Furnival juga menyebut bahwa orang Cina berani menempuh risiko dalam perniagaan yang meruncingkan persaingan dan cenderung merendahkan derajat kesusilaan perniagaan, segala cara mereka lakukan untuk memperoleh keuntungan.

Sekilas kisah dari Furnival di atas menggambarkan politik dan aktivitas niaga moyang orang Cina Pelantar, yang menurut pengakuan mereka yang sekarang tinggal di Pelantar, pemukiman Pelantar ada sejak 3 sampai 4 kakek atau kira-kira pada awal hingga pertengahan abad 19. Sebuah perkampungan yang sudah dapat dibilang tua tentunya. Keterangan yang dituturkan penghuni Pelantar dan Furnival di atas cukup untuk dapat menggambarkan masa silam Pelantar yang merupakan daerah bisnis haram dan parasit terhadap kepabeanan, bahkan berlangsung hingga era 1980-an. Tetapi seiring dengan pengetatan aturan yang dilakukan oleh pihak kepabeanan (bea cukai), polisi air dan TNI Angkatan Laut RI yang sering melakukan patroli air dan memeriksa barang-barang yang diperdagangkan di pasar, akhirnya bisnis barang haram tersebut berangsur-

angsur hilang. Memasuki era 1990-an dapat dikatakan bahwa daerah Pelantar sudah 'mentas' sebagai daerah hitam. Sekarang Pelantar merupakan daerah bisnis pasar bagi para pedagang yang seluruhnya berietnis keturunan Cina. Perubahan yang cepat ini didukung oleh aktivitas mereka yang sejak dahulu sering bepergian ke daerah-daerah lain dan ke pedalaman tanpa sekatan, sehingga hubungan ekonomi dengan pribumi setempat bertambah erat, jarang di antara mereka yang memisahkan kehidupan sosialnya dengan golongan-golongan lain yang merupakan masyarakat majemuk

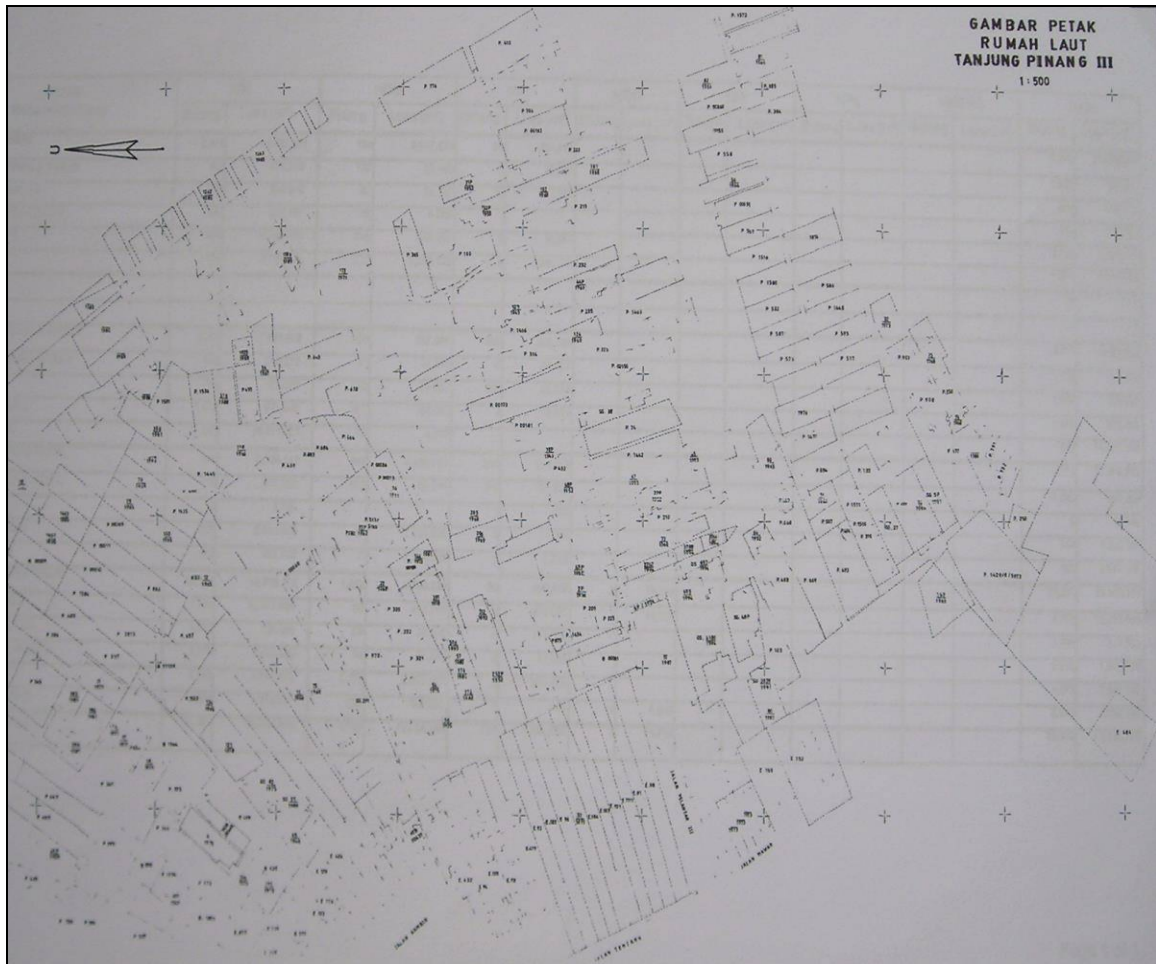
Sebuah kebijakan dari Kantor Pertanahan untuk memberikan hak atas tanah-tanah Pelantar kemungkinan didasari oleh sertifikasi tanah di sekitar Pelantar pada jaman penjajahan Hindia Belanda dengan hak eigendom, dan pernyataan Profesor Boedi Harsono sebagaimana telah dikemukakan di atas, di samping kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang menempatkan kawasan Pelantar dengan peruntukan kawasan bisnis/perdagangan dan permukiman. RTRW dimaksud adalah berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) terakhir, yaitu Perda Nomor 2 Tahun 2007. Pertimbangan pihak Pemerintah Daerah karena faktor sejarah eksistensi dan aktivitas masyarakat yang sudah berlangsung sejak lama, juga karena di kawasan tersebut sudah terbangun permanen dengan segenap infrastrukturnya, dan tidak mungkin lagi direlokasi. Kawasan ini merupakan bagian integral dari dari kawasan-kawasan ekonomi potensial di Kota Tanjungpinang pada khususnya, dan Pulau Bintan pada umumnya, di mana di kawasan itu menyenai kontribusi yang sangat besar bagi PDRB Kota Tanjungpinang dari sektor perdagangan dan jasa. Pertimbangan lainnya, daerah itu tidak rawan bencana, dan pemberian hak dilaksanakan dengan hati-hati tidak berpotensi mengganggu kepentingan pelayaran.

Perihal asal mula tanah-tanah yang disertifikasi di kawasan Pelantar dimulai dari tanah-tanah daratan yang berlokasi di pinggir jalan Pelantar (utama) saat ini. Lokasi tanah-tanah sertifikasi dengan hak eigendom yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Hindia Belanda tersebut dapat dilihat pada Gambar Petak Rumah Laut Tanjung Pinang II berikut ini.



Gambar 6. Petak Rumah Laut Tanjungpinang II (Pelantar I dan II)

Terlihat pada peta keluaran tahun 1950-an tersebut bahwa bidang-bidang tanah hak eigendom tidak terlalu jauh dari garis pantai, atau letaknya berderet di tepi selatan jalan raya Pelantar (utama) sekarang ini. Jika memperhatikan bahwa bidang-bidang tanah tersebut terletak di pinggir jalan tepi laut, maka dapat dipastikan bahwa jalan tersebut memang dahulunya merupakan jalan yang membujur tepi pantai. Dan jika dilihat dari rumah-rumah dan toko-toko yang ada sekarang dan terletak di sebelah utara jalan Pelantar tanahnya berupa pasir koral putih, maka hampir dapat dipastikan bahwa jalan tersebut dahulunya berada di pantai. Tetapi apakah jalan tersebut merupakan hasil urugan atau tidak, kurang dapat dipastikan. Tetapi setidaknya awal mula pemberian hak atas tanah di daerah Pelantar dapat diperoleh dari peta itu. Berikut ini adalah gambar Petak Rumah Laut yang terletak antara dua jalan lorong Pelantar III dan Pelantar IV. Akses untuk mencapai jalan lorong masih terbuat dari papan-papan kayu.



Gambar 7. Petak Rumah Laut yang terletak di Pelantar III dan IV

Dari narasumber diperoleh muasal lahan Pelantar hingga seperti terlihat pada saat sekarang ini. Bahwa sebagian daerah Pelantar merupakan area reklamasi yang dimulai dari jalan utama Pelantar ke arah laut, sehingga melahirkan permukiman dan jalan-jalan lingkungan/lorong Pelantar I hingga IV. Secara fisik jalan-jalan lingkungan di permukiman ini telah beraspal, sekitar 50 meter dari jalan Pelantar telah berlandaskan tanah, dan sekitar 150 meter ke arah laut masih beralaskan jembatan beton atau berdiri pada area pasang-surut air laut hingga area yang selamanya merupakan perairan laut. Jalan-jalan tersebut dapat dilewati kendaraan roda empat, sebagai sarana angkut barang ke Pelabuhan. Gambar berikut ini mengilustrasikan penampang vertikal topografi dan pemanfaatan ruang Pelantar dari arah daratan ke laut.

Gambar 8. Penampang vertikal topografi dan pemanfaatan ruang Pelantar

Sertifikasi tanah-tanah Pelantar melalui mekanisme pemberian hak hingga saat ini telah mencapai pelabuhan, bahkan terdapat juga 2 bidang tanah perairan laut. Dengan pemanfaatan tanah untuk rumah tinggal, toko, rumah toko, restoran, warung kelontong, tempat peribadatan, posyandu, kantor instansi pemerintah, hotel, rumah penginapan, salon manusia, dan sandar kapal pemasok bahan bakar minyak. Nuansa ekonomi sebagai latar belakang dalam permohonan hak atas tanah-tanah Pelantar ini sangat kentara, karena dari 8 pemegang hak atas tanah sebagai sampel yang diambil secara acak di Pelantar I dan II telah menggunakannya sebagai agunan untuk memperoleh pinjaman sebagai modal untuk mengembangkan usaha bisnisnya. Tabel 2 berikut ini berisi alasan dan kegunaan sertipikat dari para responden pemegang hak atas tanah di Pelantar. Dari tabel tersebut, terlihat bahwa kenyamanan tinggal dan berbisnis serta peluang untuk mengembangkan usahalah yang mendorong mereka untuk mengajukan permohonan hak. Semua responden di atas juga mengisyaratkan mempunyai lahan usaha di tempat lain, ada yang sejenis dengan usaha yang mereka tekuni setiap hari, ada pula yang mencoba berbisnis bidang yang lain.

Tabel 2. Alasan dan kegunaan sertipikat hak atas tanah di Pelantar

| No | Nama | Profesi | Jenis Hak | Alasan memohon hak (sertipikat) | Kegunaan |
|----|----------|----------|-----------|------------------------------------|-------------------------------|
| 1 | A Liang | Pedagang | HP | Untuk kenyamanan tinggal dan usaha | Agunan untuk memperoleh modal |
| 2 | Beben | Pedagang | HGB | Untuk kenyamanan tinggal | Agunan untuk memperoleh modal |
| 3 | Edi Liem | Pedagang | HGB | Untuk kenyamanan tinggal dan usaha | Agunan untuk memperoleh modal |
| 4 | Sudianto | Pedagang | HGB | Untuk kenyamanan tinggal | Agunan untuk memperoleh modal |
| 5 | Handoko | Pedagang | HGB | Untuk kenyamanan tinggal dan usaha | Agunan untuk memperoleh modal |
| 6 | Willy | Pedagang | HGB | Untuk kenyamanan dan usaha | Agunan untuk memperoleh modal |
| 7 | Santo | Pedagang | HP | Untuk kenyamanan tinggal dan usaha | Agunan untuk memperoleh modal |
| 8 | Alfon | Pedagang | HGB | Untuk kenyamanan tinggal dan usaha | Agunan untuk memperoleh modal |

Perkembangan pemberian hak atas tanah di perairan pantai di Pulau Bintan sekarang ini telah berkembang tidak hanya di Pelantar. Perkembangan yang paling banyak di tempat selain Pelantar adalah diberikan kepada tanah-tanah untuk usaha kuliner. Bangunan-bangunan restoran pantai di tempat-tempat strategis dan mempunyai panorama laut yang indah mendominasi pemberian hak akhir-akhir ini, baik di wilayah Kota Tanjungpinang maupun di Kabupaten Bintan. Tidak jauh berbeda dengan Pelantar, mayoritas pemegang haknya adalah etnis Cina.

Hal di atas jelas berbeda dengan anggapan dan informasi banyak pihak bahwa pemberian hak atas tanah di kawasan perairan pantai lebih pada pertimbangan budaya masyarakat adat Melayu yang bermukim di pantai dengan rumah-rumah panggungnya di atas air. Berdasarkan penelusuran di 3 tempat perkampungan atas air etnis Melayu, baik di wilayah Kota Tanjungpinang (termasuk Pulau Penyengat) maupun di Kabupaten Bintan, tidak ditemukan sertifikasi tanah pada bidang-bidang tanah perairan pantai. Sebuah sumber menyatakan bahwa untuk membuat sertipikat atas perairan pantai memerlukan biaya yang tidak sedikit, paling tidak pada bilangan enam dalam satuan juta, sehingga masyarakat nelayan Melayu yang ekonomi hidup kesehariannya pas-pasan tidak mampu untuk membiayainya. Sertifikasi secara sporadik memang pernah dilakukan satu-

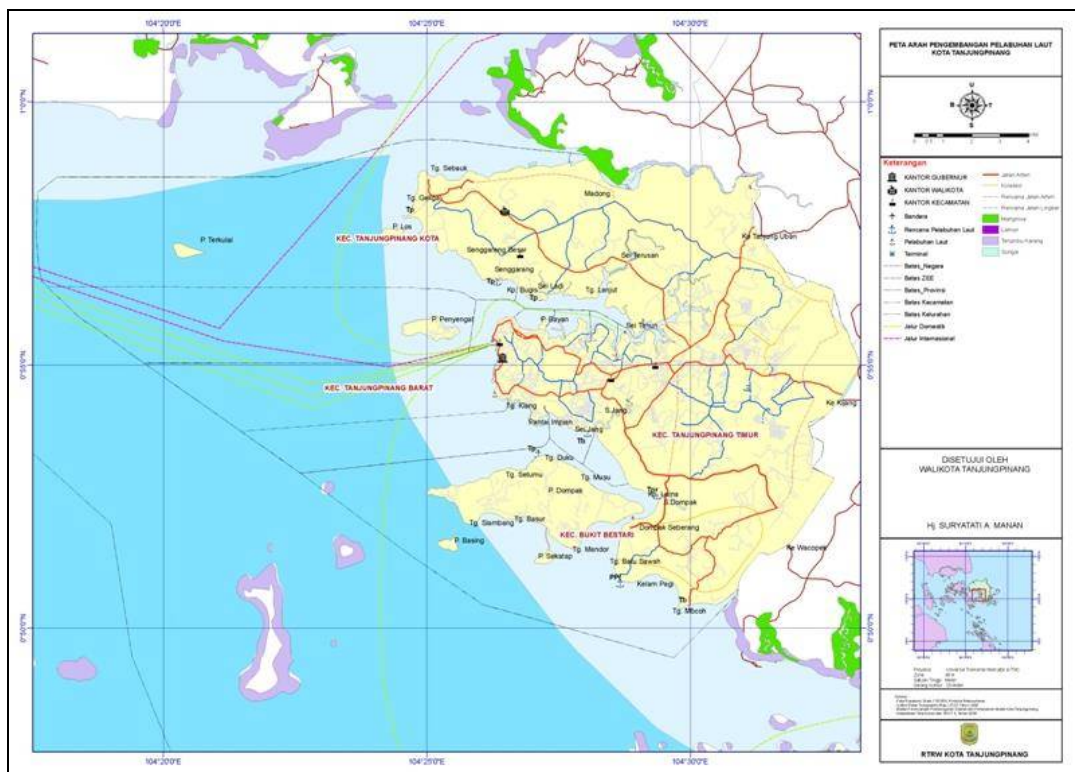
dua, tetapi hanya sebatas tanah-tanah kering, tidak ada yang berada di lahan pasang-surut laut.

Bahkan akhir-akhir ini dengan adanya kebijakan tata ruang "Padu Serasi", para nelayan etnis Melayu yang tinggal di rumah-rumah panggung atas air di pantai telah diberi lahan untuk mereka tinggal sebagai tanah pengganti hunian mereka. Sertifikasi hak milik atas tanah pengganti tersebut telah mulai dilakukan, terutama di wilayah administrasi Kabupaten Bintan. Para nelayan ini mengeluhkan soal relokasi yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah setempat, karena kebergantungan hidup mereka dengan lingkungan laut yang sudah berlangsung turun-temurun. Mereka menyatakan keberatan kalau relokasi jadi dilaksanakan, karena mereka akan menempuh jarak yang lebih jauh untuk mencapai sumber penghidupannya.

B. Prosedur dan Batasan Pemberian Hak

Pemberian hak atas tanah perairan pantai di Pelantar semata-mata mengacu pada hal yang didasari oleh penguasaan fisik masyarakat yang sudah berabad-abad lamanya berada di lingkungan perairan pantai yang mempunyai nilai ekonomis strategis, sehingga terbangun suatu lingkungan perdagangan/perekonomian yang khas dan dapat diandalkan oleh pemerintah daerah setempat untuk mengangkat perekonomian wilayah. Di samping adanya fakta yuridis bahwa penguasaan tanah-tanah Pelantar sudah ada alas haknya. Sekali pun regulasi Penatagunaan Tanah yang dikeluarkan Pemerintah menyatakan bahwa penguasaan tanah oleh masyarakat hasil reklamasi di wilayah pantai dan pasang-surut dikuasai langsung oleh negara, tetapi kebijakan institusi pertanahan setempat yang didukung oleh pemerintah daerah telah memberikan hak atas tanah perairan kepada masyarakat. Dukungan dari pemerintah daerah ini ditunjukkan dengan menetapkan kawasan Pelantar sebagai kawasan ekonomis strategis dengan peruntukan untuk perdagangan, jasa dan permukiman, serta dibangunnya infrastruktur jaringan jalan layang atas air yang menghubungkan segenap kepentingan yang ada. Bahkan akhir-akhir ini pemerintah daerah juga menghimbau agar warga mendirikan atau merenovasi bangunannya dihadapkan ke arah laut. Itu semua untuk mewujudkan kawasan Pelantar sebagai *water-front city* yang tertata dan modern.

Jika ditinjau dari lingkungan fisiknya, wilayah Pelantar sebagaimana regulasi Penatagunaan Tanah dapat digolongkan sebagai daerah sempadan pantai atau merupakan kawasan lindung, sehingga pemberian hak atas tanah pada kawasan ini merupakan sebuah *'escape clause'* yang memerlukan prinsip kehati-hatian dan kecermatan tinggi. Di perairan laut Pelantar juga merupakan alur laut bagi pelayaran domestik dan internasional, sehingga dalam pemberian hak atas tanah di lingkungan perairan pantai perlu mempertimbangkan bahwa pemberian hak tidak akan mengganggu alur pelayaran yang fungsinya sangat vital bagi penduduk dan perekonomian Pulau Bintan. Gambar berikut ini menyajikan peta alur pelayaran di perairan Kota Tanjungpinang.



Gambar 9. Peta alur pengembangan pelayaran Kota Tanjungpinang

Ragam jenis hak, yaitu Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan di Pelantar didasari pada ketentuan yang dikeluarkan Kantor Pertanahan, bahwa untuk bangunan-bangunan yang sudah permanen, dalam arti tiang-tiang penyangga terbuat dari beton dan bangunannya sudah berupa tembok, maka dapat diberikan Hak Guna Bangunan dengan jangka waktu 20 tahunan. Kalau belum permanen maka hak yang diberikan hanya Hak Pakai dengan jangka waktu 10 tahunan. Prosedur pemberian hak atas tanah perairan pantai dan laut di Pulau Bintan tidak berbeda dengan prosedur pemberian hak atas tanah

kering (*dryland*). Pelayanan teknis permohonan haknya juga tidak berbeda, semuanya mengacu pada Standar Prosedur Operating Pelayanan Pertanahan (SPOPP) yang berlaku di lingkungan BPN. Rupa-rupanya peraturan pertanahan diadopsi sepenuhnya. Hanya saja pihak Kantor Pertanahan mengharuskan bahwa tanah perairan pantai yang dimohon harus sudah berdiri bangunan di atasnya, dan tidak melanggar tata ruang yang telah ditetapkan.

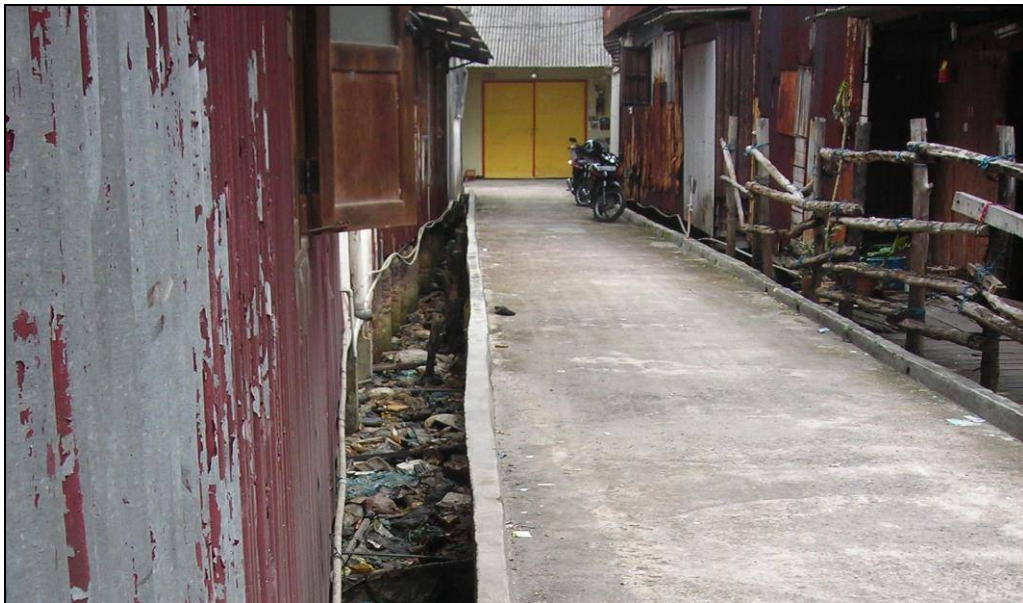
Batasan pemberian hak yang tercantum dalam Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan menyebut bahwa tanah yang menjadi obyek hak tidak berada pada alur pelayanan dan dengan adanya pemanfaatan tanah tidak mengganggu alur tersebut. Hal ini telah sesuai dengan UU Pengelolaan Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang menyebut bahwa pada setiap pemberian hak pada lahan pesisir tidak boleh mengganggu kepentingan umum. Akses terhadap laut dari daratan, dan sebaliknya dari laut ke daratan, harus tetap diperhatikan dalam setiap pemberian hak. Sekali pun UU ini mengatur Hak Pengelolaan atas perairan pesisir yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, tetapi isi dan semangat : ”tidak boleh mengganggu kepentingan umum” dalam UU itu tetap harus diperhatikan dalam pemberian hak atas tanah di perairan laut atau di tanah pantai, karena hal inilah yang merupakan salah satu klausul yang membatalkan hak pengelolaan dimaksud.

Kalau dilihat keadaan wilayah Pelantar berupa permukiman padat yang terhubung oleh jalan-jalan lorong dan di tepi laut berupa dermaga sandar kapal-kapal motor, maka pemberian hak di perairan pantai tersebut memang tidak menyalahi aturan dimaksud. Alur laut berhenti hingga sampai pelabuhan saja, tidak sampai memasuki lorong-lorong perairan di sela-sela tiang pancang bangunan. Akses dari laut ke daratan dan sebaliknya, masyarakat umum dapat menggunakan jalan-jalan lorong beraspal dari jalan Pelantar ke dermaga, bahkan bisa dicapai dengan kendaraan roda empat. Terlebih lagi Tata Ruang yang ada juga menyebut bahwa wilayah Pelantar diperuntukkan sebagai wilayah bisnis pantai.

Batasan pemberian hak juga menyangkutantisipasi perkembangan wilayah yang membutuhkan banyak infrastruktur yang perlu dibangun dan dikembangkan. Dalam setiap surat keputusan pemberian hak, tercantum klausul kesediaan pemohon untuk melepaskan haknya apabila Pemerintah Daerah setempat membutuhkan tanah tersebut

untuk kepentingan pembangunan. Hal ini menjadi syarat utama bagi para pemohon hak, dan klausul ini harus tertulis sejak pemohon mengajukan surat permohonan hak. Hal ini juga untuk mengantisipasi kebutuhan ruang perairan berkaitan dengan perkembangan bangunan-bangunan atas air yang akhir-akhir ini dirasa telah 'tumbuh liar', terutama di kawasan muara sungai Bintang yang terletak di sebelah utara kawasan Pelantar, yang telah berkembang jauh dari daratan.

Hanya saja aspek lingkungan hidup tidak diperhatikan dalam pemberian hak ini. Kelestarian lingkungan pantai padat penduduk yang rentan terhadap pencemaran rupanya diabaikan, tidak ada klausul yang menyebut perihal itu. Nampak dalam kehidupan sehari-hari di Pelantar, para warga membuang sampah rumah tangga dengan seenaknya di bawah rumahnya yang merupakan perairan. Timbunan sampah, terutama plastik dan daun, menumpuk di area batas air laut dan daratan. Memang tidak menimbulkan bau yang menyengat karena air laut dapat membilas sampah dan melarutkan baunya dalam sekejap, tetapi kualitas air laut tentunya telah menurun dan menampilkan pemandangan yang tidak sedap. Seharusnya dalam pemberian hak ini juga dapat dijadikan media untuk melestarikan lingkungan perairan pantai, yaitu menyangkut aturan-aturan yang melarang pemegang hak merusak lingkungan perairan dan sanksi yang dikenakan, sampai pencabutan haknya.



Gambar 10. Sampah rumah tangga yang menumpuk di bawah rumah tinggal

Satu hal lagi yang tidak terlalu tegas dibatasi oleh Kantor Pertanahan dalam pemberian hak atas tanah perairan ini, yaitu klausul yang menyebut : ”bahwa tanah yang dimohon pada saat surutan terendah keadaan tanahnya kering”. Antara satu keputusan dengan keputusan lainnya tidak konsisten menyebut hal itu, karena banyak juga bidang-bidang tanah perairan yang selamanya terendam air laut. Seperti bangunan-bangunan yang berdiri di atas tiang-tiang beton kokoh dan dimanfaatkan untuk hotel dan ruko di sepanjang tepi jalan dermaga, jelas-jelas selamanya berada di atas air karena surutan terendah air laut masih lebih tinggi dan tidak mencapai tanah dasar berdirinya pancang-pancang beton bangunan. Sertifikasi juga dilaksanakan pada tanah-tanah di perairan laut antara Pelantar dan Pulau Penyengat, dengan jarak lebih kurang 500 meter dari Pelabuhan Pelantar. Terdapat 2 bidang tanah yang sudah bersertifikat dengan penggunaan untuk rumah tinggal dan tempat sandar kapal pemasok bahan bakar minyak dari luar daerah. Secara fisik, tanah tersebut jelas merupakan perairan laut, yang di atasnya berdiri rumah tinggal bertiang dan berlandaskan beton sebagaimana gambar foto berikut ini.



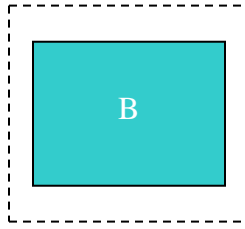
Gambar 11. Tanah di tengah perairan laut yang disertifikasi dengan Hak Pakai

Seiring dengan perkembangan wilayah dan dinamika kepentingan masyarakat, telah terjadi juga peningkatan hak dari Hak Pakai menjadi Hak Guna Bangunan di lingkungan Pelantar. Hal ini biasanya berhubungan dengan kondisi fisik bangunan yang telah berubah dari bangunan non permanen menjadi permanen. Demikian juga perpanjangan/pembaharuan hak juga banyak dilakukan semenjak tahun 2000-an. Itu semua menunjukkan bahwa sertipikat hak atas tanah memang sangat dibutuhkan oleh masyarakat bisnis Pelantar.

C. Aspek Pengukuran dan Pemetaan

Ditinjau dari aspek teknis, pekerjaan pengukuran dan pemetaan dalam pemberian hak atas tanah di perairan pantai bisa dikatakan mengadopsi prosedur sebagaimana pendaftaran tanah yang dilakukan di daratan, yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997. Peraturan terkait dengan teknik pengukuran dan pemetaan batas perairan laut sebagaimana Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 (reduksi UNCLOS 1982) sama sekali tidak dijadikan bagian integral dalam proses pemberian hak.

Secara teknik, pengukuran masih menggunakan cara-cara konvensional dengan *meet-band* (pita ukur). Peraturan yang diacu adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta Petunjuk Teknisnya, sedangkan peraturan-peraturan lain yang berkaitan dengan teknis pengukuran dan pemetaan di perairan pantai/laut tidak menjadi pertimbangan. Pendaftaran tanah di wilayah perairan pantai ini dilaksanakan untuk bidang-bidang tanah yang sudah ada bangunannya. Sketsa dibuat pada lembar daftar isian (formulir) 107, dan dilaksanakan pengukuran bermula dari pojok-pojok bangunan, bukan pada batas-batas bidang. Tanda-tanda batas bidang tanah tidak dipancang/ditanam, tetapi merupakan batas-batas bidang yang mengacu pada tiang-tiang pancang bangunan, sehingga batas fisiknya tidak ada. 'Batas bidang tanah' ditentukan dengan cara menarik pita ukur sepanjang 1 meter dari pojok-pojok bangunan mengikuti perpanjangan sisi bangunan. Dengan demikian luasan tanah yang diberikan hak merupakan luas bangunan ditambah luasan dengan lebar 1 meter sekelilingnya. Berikut ini adalah ilustrasi dari pengukuran bidang tanah yang dilaksanakan dalam pekerjaan pemberian hak atas tanah di perairan pantai Pulau Bintan.

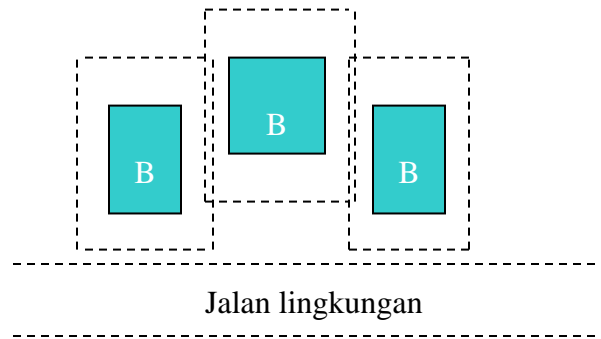


Gambar 12. Ilustrasi pengukuran batas-batas bidang tanah dengan acuan pojok-pojok bangunan

keterangan gambar :

- B adalah bangunan
- adalah sisi bangunan
- adalah garis batas bidang tanah

Pengikatan ke Titik Dasar Teknik (TDT) tidak dilakukan karena TDT di Pulau Bintan hanya sampai orde 3 yang mempunyai densitas jarak lebih kurang 3 kilometer. Kondisi ini menyebabkan pemetaan bidang-bidang tanah tidak berada pada standar peta-peta pendaftaran tanah. Untuk pemetaan bidang tanah, dilakukan dengan ”menyambung” dari batas-batas bidang yang telah diukur dan diterbitkan haknya di masa lampau. Suatu ketika ”gambar-gambar (peta) bidang tanah tunggal” yang masih ”melayang” tersebut disatukan dalam suatu sistem pemetaan kadastral yang standar, ternyata gambar bidang-bidang tanah tersebut terlihat saling tumpang-tindih (*overlap*) pada satu bagian, dan terjadi *gap* pada *plotting* batas-batasnya di bagian yang lain. Secara teknis, kondisi ini akan menimbulkan sebuah permasalahan apabila suatu ketika dilakukan identifikasi bidang tanah untuk sebuah keperluan, misalnya penyelesaian sengketa batas atau rekonstruksi batas. Gambar berikut ini mengilustrasikan kondisi pemetaan bidang-bidang tanah yang *overlap* dan *gap* tersebut.



Gambar 13. Ilustrasi permasalahan pemetaan bidang-bidang tanah

Untuk daerah yang "kosong", dalam arti belum pernah ada pensertifikatan di daerah tersebut, pemetaan bidang tanah dilaksanakan berdasarkan penentuan posisi menggunakan *receiver GPS tipe handheld*. Dengan menggunakan alat ini pemetaan bidang tanah menjadi kurang teliti dan akurat karena penyimpangan posisi bisa mencapai 15 meter dari posisi pastinya. Demikian juga orientasi pemetaan tidak dapat dijamin akurasi. Singkatnya, masih dapat dikatakan sebagai "batas-batas bidang tanah yang melayang" dalam sistem pemetaan, karena pengukuran kadastral mensyaratkan akurasi 10 centimeter untuk batas-batas bidang.

Pengukuran ketinggian juga tidak dilaksanakan dalam pemberian hak ini. Padahal pemanfaatan ruang perairan bisa berbeda dengan ruang daratan. Kompleksitas pemanfaatan ruang lautan lebih tinggi daripada ruang daratan, karena pada perairan terdapat kolom air di atas tanah (*soil*) sebagai dasarnya. Seyogyanya dalam sertifikasi tanah perairan juga perlu dilaksanakan pengukuran dan pemetaan 3 dimensi, sehingga ketegasan hak beserta batasan-batasannya dapat ditentukan. Batasan pemanfaatan ruang atas air, ruang kolom air dan tanah bawah air perlu ditegaskan agar tidak terjadi suatu penguasaan atau kepemilikan yang mengganggu kepentingan/akses umum dan kelestarian fisik perairan juga terjaga. Hal ini terutama untuk bidang-bidang tanah lepas pantai, karena bagaimana pun hak yang telah dikeluarkan perlu mendapat perlindungan hukum di satu sisi, sedang pada sisi yang lain penggunaan dan pemanfaatan ruang perairan tidak boleh mengganggu kepentingan umum sebagaimana digariskan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Lautan.

Ditinjau dari aspek pemetaan bidang-bidang tanah perairan pantai yang berada pada proyeksi Transverse Mercator 3⁰ (TM-3) sebagaimana aturan yang digunakan BPN, maka hal tersebut kurang akomodatif terhadap kepentingan pelayaran, karena alur-alur pelayaran di perairan pantai telah dipetakan dengan detil pada proyeksi Mercator sebagaimana peta-peta laut dibuat. Untuk keperluan koordinasi dan rekomendasi antar pihak-pihak pemangku kepentingan, sebaiknya bidang-bidang tanah perairan yang telah disertifikasi juga dipetakan dalam proyeksi Mercator sehingga kejelasan dan kepastian letak obyek hak terhadap alur-alur pelayaran terdefinisi secara teknik.

BAB VI

DAMPAK SOSIAL DAN EKONOMI PEMBERIAN HAK

Telah diutarakan pada bab sebelumnya mengenai pemberian hak atas tanah di lingkungan perairan pantai yang ternyata hanya diberikan kepada masyarakat yang taraf ekonominya telah mapan di kawasan bisnis pantai. Di tengah lingkungan masyarakat bisnis pantai, dampak sosial dari pemberian hak ini begitu kentara, mereka telah memanfaatkan sertipikat hak yang telah diperoleh untuk membuka dan mengembangkan usahanya. Dengan mengagunkan sertipikat tanahnya mereka telah mengajukan pinjaman di lembaga-lembaga keuangan. Sebuah sumber di Kantor Pertanahan Kota Tanjungpinang mengatakan, bahwa saat ini tidak kurang kredit sebesar 4 milyar rupiah dikucurkan lembaga-lembaga keuangan kepada para pemegang hak atas tanah-tanah Pelantar. Dari modal pinjaman tersebut, mereka pun meningkatkan usaha di tempat bisnisnya dan mengembangkan usahanya di tempat-tempat ekonomi strategis lain di Pulau Bintan dan sekitarnya. Spekulasi tanah dan bidang usaha pun mereka tempuh, sehingga hal itu sekarang marak di Kepulauan Riau seiring dengan pengembangan wilayah provinsi yang relatif baru.

Pengembangan wilayah Pulau Bintan saat ini memang sedang dipacu untuk memenuhi segenap infrastruktur yang diperlukan untuk melengkapi fasilitas pemerintahan provinsi. Di samping itu, kebijakan pengembangan kawasan ekonomi eksklusif yang terhubung dengan dunia luar juga sedang dibangun dengan mata rantai Batam, Bintan dan Karimun. Dalam berita *run text* Metro TV awal Agustus lalu disebutkan bahwa negara Singapura akan membantu pembangunan kawasan eksklusif ini, meneruskan program pembangunan Sijori (Singapura – Johor – Riau). Saat ini di Bintan sedang dibuat jalan-jalan raya, jembatan penghubung antar pulau untuk mempermudah akses juga dibangun, demikian juga jalan-jalan tembus yang lebih kecil. Banyak lahan mengalami konversi, dari lahan pertanian menjadi non pertanian, terutama di daerah yang berdekatan dengan jalan raya yang sudah jadi maupun yang baru dibuka. Seorang

narasumber juga menerangkan bahwa terdapat banyak spekulasi tanah yang turut serta dalam dinamika wilayah yang sangat tinggi itu.

Seiring dengan dinamika wilayah, daerah bisnis pasar pantai Pelatar menjadi daerah yang semakin ramai dikunjungi para pedagang eceran dan pembeli. Jalan Pelantar Utama dan lorong-lorong Pelantar I hingga IV yang menuju Pelabuhan setiap hari selalu macet oleh keramaian pengunjung. Barang-barang yang ditawarkan beraneka ragam untuk kebutuhan sehari-hari, mulai dari kebutuhan bangunan, kendaraan dan onderdilnya, alat komunikasi, pakaian hingga makanan kecil dan kosmetik. Jasa penginapan dan restoran pun ada di sini. Hotel, motel, rumah penginapan dan restoran terdapat di beberapa titik di sepanjang jalan lorong Pelantar. Kemacetan terlihat semakin meningkat pada jam-jam sibuk atau jika ada angkutan roda empat mengantarkan barang dari dan ke Pelabuhan. Kesibukan bisnis pasar Pelantar berlangsung dari pagi hingga menjelang petang. Gambar berikut mengilustrasikan keramaian siang hari di salah satu jalan lingkungan (lorong) Pelantar.



Gambar 14. Suasana keramaian di jalan lingkungan (lorong) Pelantar II

Peralihan hak juga sering terjadi antar etnis Cina di kawasan ini yang dilatarbelakangi oleh mitos supranatural Feng Shui, yang biasanya juga disertai dengan

peralihan usaha di tempat itu. Sejak dikeluarkannya hak atas tanah di Pelantar, tercatat tidak kurang dari 900 peralihan subyek hak atas tanah. Dari keterangan warga, ternyata dengan adanya hak atas tanah, tanah yang bersangkutan lebih mudah untuk diperjualbelikan. Dengan demikian pemasukan keuangan bagi Negara dari daerah Pelantar juga bertambah, yaitu dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dari permohonan pertama kali maupun dari peralihan hak.

Secara psikologis, anggapan orang bahwa Pelantar dahulu merupakan pasar gelap yang memperdagangkan barang-barang 'haram' pun berangsur-angsur hilang. Legalitas perolehan tanah melalui mekanisme pemberian hak telah turut menjadikan daerah ini tidak lagi mempunyai sebutan negatif. Masyarakat generasi muda sekarang pun banyak yang tidak mengetahui masa lalu yang kelam daerah Pelantar. Pasar ini telah menjadi pasar terbuka bagi semua barang dan semua orang, dari Pulau Bintan sendiri maupun dari luar Pulau, terutama pulau-pulau kecil 'pedalaman' di sekitar Pulau Bintan. Kegiatan bisnis sehari-hari selalu dikunjungi oleh masyarakat dari berbagai lapisan masyarakat yang membutuhkan jasa dan barang dari Pelantar, sehingga Pelantar pun telah menjadi ikon bisnis dan wisata di Kepulauan Riau.

Dengan modal yang semakin meningkat dan disibukkan dengan bisnis usaha keseharian, ternyata berdampak sosial bagi masyarakat Pelantar. Mereka menjadi semakin individualistis, atau sudah dari dulunya masyarakat bisnis Pelantar yang beretnis Cina memang begitu karena terkondisi dalam kompetisi pasar. Seiring dengan meningkatnya usaha, maka meningkat pula taraf pendidikan komunitas. Orang-orang yang telah tua atau berusia lebih dari 50 tahun yang rata-rata hanya berpendidikan dasar atau sekolah tingkat pertama, sekarang anak-anak muda mereka terlihat jarang di perkampungan ini. Kebanyakan mereka melanjutkan sekolah/kuliah keluar daerah yang menyediakan fasilitas pendidikan yang lebih maju, atau berbisnis di lain tempat.

Keakraban dan rasa kekeluargaan terlihat di dalam rumah-rumah tinggal yang membuka usaha, tetapi dengan para tetangga mereka sepertinya kurang gaul, terutama anak-anak mereka. Mereka terkondisi dengan kehidupan bisnis dan terbiasa dengan kedatangan pelanggan dan orang asing, sikap terbuka dan melayani selalu mereka tunjukkan kepada tamu-tamu yang bertanya dan berkepentingan dengan bisnisnya. Kohesi sosial dalam kemajemukan di kawasan ini hanya sebatas dari segi kepentingan

bisnis belaka. Selebihnya, sikap mereka bisa dibilang acuh. Sewaktu tim peneliti menanyakan barang-barang dagangan yang dijual, mereka sangat antusias melayaninya. Tetapi sewaktu pertanyaan mengarah pada kehidupan pribadi dan propertinya, seperti penguasaan tanah, asal-usul tanah dan penghuni, sertifikasi tanah, penghasilan dan pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, mereka menjadi curiga dan terkesan menutupi kondisi obyektif dengan memberi jawaban yang kurang serius diselingi gurauan, dan hanya isyarat belaka.

Walau pun terkesan kurang serius dalam menanggapi pertanyaan-pertanyaan yang diajukan peneliti, isyarat melalui kata-kata gurauan mereka menunjukkan bahwa secara ekonomi, kesejahteraan para pemegang hak atas tanah perairan bisa dikatakan telah mapan. Tabel berikut ini menampilkan data pengeluaran per kapita per bulan responden.

Tabel 3. Pengeluaran per kapita pemegang sertipikat hak atas tanah di Pelantar

| No | Nama | Profesi | Jenis Hak | Pengeluaran per kapita | Status ekonomi |
|----|----------|----------|-----------|------------------------|-----------------|
| 1 | A Liang | Pedagang | HP | > Rp.350.610,- | Tidak miskin |
| 2 | Beben | Pedagang | HGB | > Rp.350.610,- | Tidak miskin |
| 3 | Edi Liem | Pedagang | HGB | > Rp.350.610,- | Tidak miskin |
| 4 | Candra | Buruh | - | < Rp.350.610,- | Keluarga Miskin |
| 5 | Sudianto | Pedagang | HGB | > Rp.350.610,- | Tidak miskin |
| 6 | Handoko | Pedagang | HGB | > Rp.350.610,- | Tidak miskin |
| 7 | Willy | Pedagang | HGB | > Rp.350.610,- | Tidak miskin |
| 8 | Santo | Pedagang | HP | > Rp.350.610,- | Tidak miskin |
| 9 | Alfon | Pedagang | HGB | > Rp.350.610,- | Tidak miskin |

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa para pemegang hak atas tanah perairan pantai hidupnya dapat dibilang sejahtera. Dengan garis kemiskinan Rp. 350.610,- per kapita per bulan yang ditetapkan oleh BPS Kota Tanjungpinang, maka masyarakat Pelantar yang telah memperoleh hak atas tanah tidak ada yang miskin, bahkan secara kasat mata hidupnya jauh di atas garis kemiskinan. Terdapat 1 responden yang tergolong miskin, dan ternyata tanah tempat dia tinggal belum bersertifikat, sehingga semakin jelas terungkap bahwa sertifikasi tanah-tanah perairan pantai memang didasari oleh kemampuan ekonomi pemohonnya, atau dapat dikatakan bahwa nuansa ekonomis telah mendasari sertifikasi tanah-tanah Pelantar.

Kondisi sebaliknya terjadi pada masyarakat nelayan adat Bintan yang tinggal berumah panggung atas air di tepi pantai. Keterbatasan ekonomi telah membuat mereka yang bergantung dari laut sulit untuk mengembangkan usahanya, apalagi sampai sempat berpikiran untuk memperoleh hak atas tanah. Ketiadaan pemberian hak oleh Negara atas tanah-tanah yang telah mereka tempati selama puluhan tahun sekiranya dapat dipersandingkan dengan maraknya pemberian hak di lingkungan bisnis pantai Pelantar. Sebuah ironi tengah berlangsung, selama ini wilayah masyarakat nelayan ditengarai sebagai kantong kemiskinan dan ketertinggalan, tetapi tidak diupayakan menata dan mengangkat mereka mentas dari ketertinggalannya. Pemberian hak atas tanah kepada mereka yang telah menempati tanah-tanah perairan pantai sekiranya dapat dijadikan salah satu alternatif solusi. Tetapi kebijakan pemberian hak yang ada ternyata tidak berpihak kepada mereka, kepentingannya termarginalkan dalam derap pembangunan yang melaju sangat pesat akhir-akhir ini seiring dengan pengembangan wilayah provinsi Kepulauan Riau yang baru berdiri .



Gambar 15. Perkampungan tradisional nelayan Melayu atas air di Kab. Bintan

Marginalisasi secara sistemik sangat terasa ketika permukiman mereka yang dapat mengakses langsung laut, tempat sumber penghidupannya, akan direlokasi oleh Pemerintah Daerah setempat. Konsep tata ruang Padu Serasi yang dibuat untuk mengembangkan Provinsi Kepulauan Riau yang masih relatif baru lahir pada tahun 2004,

untuk menjadi maju dan modern, ternyata tidak berpihak pada masyarakat nelayan adat Melayu. Relokasi di sejumlah titik permukiman nelayan Melayu ke lahan-lahan yang relatif jauh dari pantai menjadikan mereka resah karena menghadapi permasalahan wilayah yang dilematis. Di satu sisi Pemerintah Daerah menginginkan kemajuan daerah dengan membangun infrastruktur-infrastruktur dan menjadikan lingkungan pantai yang bersih dan tertata, sebaliknya para penduduk yang sangat bergantung dengan sumberdaya laut menjadi kurang terakomodasi kepentingannya. Sertifikasi tanah pada lahan-lahan kaplingan relokasi para nelayan telah dilaksanakan di 2 wilayah administrasi Kota Tanjungpinang dan Kabupaten Bintan. Kedua Kantor Pertanahan pun telah mengeluarkan sertipikat tanah di beberapa titik lahan relokasi. Komunitas nelayan pun semakin resah dengan hal itu, dan tidak tahu harus berbuat apa.

Masyarakat nelayan yang mukim di sebelah jembatan penghubung Pulau Bintan – Pulau Dompok yang belum selesai dibangun, mengeluhkan kebijakan Pemda karena secara turun-temurun mereka sudah tinggal di tempat itu. Keseharian mereka sangat bergantung dari hasil tangkapan ikan laut. Lingkungan perairan laut telah mendarah daging bagi mereka, dan hanya dengan itu mereka dapat melangsungkan kehidupannya. Mereka menyatakan tidak punya keterampilan lain yang dapat diandalkan untuk melangsungkan kehidupannya jika harus pindah ke lahan relokasi di 'darat' yang letaknya relatif jauh dari laut.

BAB VII

P E N U T U P

1. Kesimpulan

Dari uraian pada bab V dan VI dapat dibuat beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pemberian hak atas tanah kawasan perairan pantai Pulau Bintan lebih didasari pada kebijakan institusi pertanahan setempat, sekali pun UUPA belum memberi kewenangan sertifikasi tanah hingga perairan laut. Suatu pertimbangan bahwa pemberian hak tersebut merupakan 'warisan' jaman kolonial dan kurang akomodatifnya UUPA terhadap persoalan penguasaan tanah di perairan, serta peluang yang diciptakan oleh kebijakan peruntukan tanah dalam regulasi tata ruang telah menjadi latar belakang pemberian hak atas tanah perairan pantai dan laut di Pulau Bintan.
2. Latar belakang yang bernuansa ekonomis telah mendorong menjamurnya pemberian hak atas tanah di kawasan perairan pantai. Hal ini berkaitan erat dengan kawasan yang mempunyai nilai ekonomis strategis untuk bisnis. Hal sebaliknya, untuk kawasan yang tidak mempunyai nilai ekonomis yang tinggi, yaitu di perkampungan nelayan adat Melayu atas air tidak terjadi pemberian hak atas tanah perairan pantai.
3. Prosedur pemberian hak atas tanah di kawasan perairan pantai mengadopsi sepenuhnya prosedur pemberian hak di tanah kering (*dryland*). Satu hal yang harus dipenuhi dan membedakan dengan pemberian hak di tanah kering adalah dalam pemberian hak atas perairan ini, bahwa di atas tanah yang dimohon harus sudah berdiri bangunan.
4. Batas-batas bidang tanah tidak dimonumentasi sehingga batas-batas tersebut tidak dapat ditunjukkan di lapangan maupun di atas peta pendaftaran tanah secara pasti mengikuti kaidah pengukuran dan pemetaan kadastral. Dalam hal pemetaannya, bidang-bidang tanah perairan tidak dipetakan menurut peta perairan, tetapi masih menggunakan peta-peta pendaftaran di darat.

5. Batasan-batasan pemberian hak atas tanah perairan Pulau Bintan lebih pada masalah kepentingan umum yang tidak boleh terganggu dengan adanya keputusan hukum tersebut. Aspek kelestarian lingkungan kurang diperhatikan dalam pemberian hak dan belum dijadikan media untuk melestarikan lingkungan.
6. Dampak sosial dari sertifikasi tanah yang dapat digunakan untuk mengakses modal usaha, pada tahap selanjutnya telah meningkatkan aktivitas perdagangan dan keramaian kawasan bisnis pasar seiring dengan laju pengembangan wilayah. Kohesi sosial dalam kemajemukan pun terbentuk walau sebatas pada kepentingan bisnis belaka. Para pemegang hak yang merupakan pebisnis telah meningkatkan dan mengembangkan usaha, serta tingkat pendidikan komunitas pun menjadi lebih baik. Dampak psikologis dari legalitas perolehan tanah melalui mekanisme pemberian hak adalah turut mengangkat citra kawasan Pelantar tidak lagi mendapat sebutan negatif.
7. Dampak ekonominya adalah meningkatkan kesejahteraan pemegang hak serta meningkatnya nilai ekonomi kawasan bisnis di mana hak diberikan, di samping juga meningkatkan pemasukan pajak / bea penerimaan bagi Negara dari perolehan hak atas tanah dan transaksi tanah, dan pemasukan retribusi dari aktivitas perdagangan dan jasa bagi Pemerintah Daerah.

2. Saran dan rekomendasi

Dari hasil penelitian strategis ini dapat diberikan saran pada penelitian berikutnya dan rekomendasi kepada otoritas setempat sebagai berikut :

1. Perlu dikaji lebih lanjut aspek lingkungan hidup yang kurang diperhatikan dalam pemberian hak atas tanah perairan pantai di Pulau Bintan. Dalam pemberian hak atas tanah di kawasan perairan pantai pada khususnya, dan perairan laut dan pedalaman pada umumnya, aspek lingkungan hidup perlu dijadikan salah satu pertimbangan utama dan dapat digunakan sebagai media untuk menata dan melestarikannya.
2. Sertifikasi tanah-tanah pelantar yang telah berkontribusi bagi perekonomian kawasan dan kesejahteraan masyarakat setempat perlu dikembangkan ke kawasan-kawasan perkampungan nelayan tradisional untuk menguatkan hak penguasaan atas tanah-tanah perairan yang berpotensi juga untuk meningkatkan usaha dan taraf hidupnya.

3. Peta pendaftaran untuk bidang-bidang tanah perairan laut sebaiknya disajikan pula mengikuti sistem pemetaan di laut, sehingga koordinasi dan sinkronisasi dengan kepentingan di laut juga dapat dilaksanakan dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS. 2011. Kabupaten Bintan dalam Angka.
- BPS. 2011. Kota Tanjungpinang dalam Angka.
- Budiharsono, Sugeng. 2005. *Teknik Analisis Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan*, Cetakan kedua, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Dale, Peter F. and McLaughlin, John D.. 1988. *Land Information Management*. Clarendon Press, Oxford.
- FIG. 1995. *FIG Statement on the Cadastre*. Report prepared for the International Federation of Surveyors. <<http://www.fig7.org.uk/>>
- Furnivall, J.S.. 1983. *Hindia Belanda : Satu Kajian Ekonomi Majemuk*, Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pelajaran Malaysia, Kuala Lumpur, terjemahan dari : "Netherlands India : A Study of Plural Economy", Cambridge University Press, 1939, London.
- Hadi, Sudharto P.. 2009. *Aspek Sosial AMDAL*, Edisi kedua Cetakan pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hardiyanto, Andik. 2001. "Pembaruan Agraria di Sektor Perairan : Perlu dan Mendesak" dalam *Prinsip-prinsip Reforma Agraria*, Cetakan pertama, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Jacob Rais. "Menuju Pentadbiran Lautan Nasional (Towards National Ocean Governance)" dalam *Menata Ruang Laut Terpadu* (2004), Cetakan I, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Koentjoroningrat. 1997. *Koentjoroningrat dan Antropologi di Indonesia*, Editor : EKM Masinambau, Edisi I.
- Kusnadi. 2002. *Konflik Sosial Nelayan : Kemiskinan dan Perebutan Sumberdaya Perikanan*, Cetakan I, LKiS, Yogyakarta.

Kamaluddin, Laode M.. 2005. *Indonesia sebagai Negara Maritim dari Sudut Pandang Ekonomi*, Edisi I Cetakan I, UMM Press, Malang.

Nazir, Moh.. 1988. *Metode Penelitian*, Cetakan ketiga, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Nugroho, Tanjung. 1999. "Sedimentasi pada Alur Pelayaran Ambang Barito" dalam *Geografi Fisik Indonesia I*, UI-Press, Jakarta.

Parlindungan, A.P.. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan ketiga, Mandar Maju, Bandung.

Poerbandono dan Djunasjah, Eka. 2005. *Survei Hidrografi*, Cetakan pertama, Refika Aditama, Bandung.

Dahuri, Rokhmin; Rais, Jacob; Ginting, Sapta Putra; dan Sitepu, J. 2004. *Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*, Cetakan ketiga, Pradnya Paramita, Jakarta.

Sapardiyono dan Sitorus, Oloan. 2005. "Pemberian Hak Atas Tanah yang Berwawasan Lingkungan" dalam *Widyabhumi Nomor 17*, STPN, Yogyakarta.

Setyawan, Wahyu Budi; Purwati, Pradina; Sunanisari, Senny; Widarto, Jeddy; Nasution, Ronald; dan Atijah, Oemi. 2005. *Interaksi Daratan dan Lautan : Pengaruhnya terhadap Sumberdaya dan Lingkungan*, LIPI Press, Jakarta.

Sitorus, Oloan dan Nomadyawati. 1995. *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Cetakan kedua, Dasamedia Utama, Jakarta.

Widodo, M. Sigit. 2004. "Kadaster Laut Sebagai Bagian Tata Ruang Laut" dalam *Menata Ruang Laut Terpadu*, Cetakan pertama, Pradnya Paramita, Jakarta.

Yunus, Hadi Sabari. 2008. *Dinamika Wilayah Peri-Urban : Determinan Masa Depan Kota*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Peraturan perundang-undangan Republik Indonesia :

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Penegasan Batas Wilayah.

Lampiran 1. Galeri foto



Gambar A. Jalan Pelantar (utama) yang juga merupakan jalan arteri Pulau Bintang



Gambar B. Tiang pancang beton penyangga bangunan



Gambar C. Dinamika pembangunan fisik di Pelantar dan problematika ekologis



Gambar D. Jalan dari papan kayu sebagai akses dari rumah ke lorong Pelantar



Gambar E. Suasana dermaga Pelantar

Lampiran 2. Dokumen pemberian hak atas tanah perairan pantai