

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reklamasi merupakan bagian dari pembangunan yang pembangunannya dilakukan di laut. Reklamasi ditujukan untuk perluasan wilayah darat dan memakan wilayah laut. Reklamasi dapat dimanfaatkan untuk pembangunan terhadap pihak-pihak yang memiliki hak di atasnya. Hak terhadap reklamasi dalam konteks hukum pertanahan, bahwa tiap-tiap alas hak memiliki ketentuannya sendiri yang mendasari. Hak Atas Tanah (“HAT”) dalam konteks hukum pertanahan sangatlah luas dan terdapat macam-macam HAT yang sah dan diakui. Kedudukan HAT menjadi penting untuk menentukan jenis hak dan siapa yang berhak terhadap suatu objek pertanahan.

Lebih lanjut mengenai HAT dijelaskan oleh Maria S.W. Sumardjono dengan pendapatnya “hak atas tanah didefinisikan sebagai hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan beserta tubuh bumi, air, serta ruang yang ada di atasnya”¹. Pendapat Sumardjono mengenai HAT berfokus kepada keterikatan kepemilikan atas tanah dengan kewenangannya terhadap haknya. Tanah hasil reklamasi merupakan suatu penambahan wilayah untuk digunakan sesuai dengan asas pemanfaatan yang ada dalam hukum pertanahan.

Salah satu contoh wilayah di Indonesia yang membangun wilayahnya menggunakan tanah reklamasi adalah pada Pantai Indah Kapuk (“PIK”) pada kawasan Penjaringan, Jakarta Utara. Berikut adalah keadaan peta yang diambil dari satelit pada kawasan PIK sebelum dan setelah terjadinya reklamasi:²

1. Sebelum Reklamasi

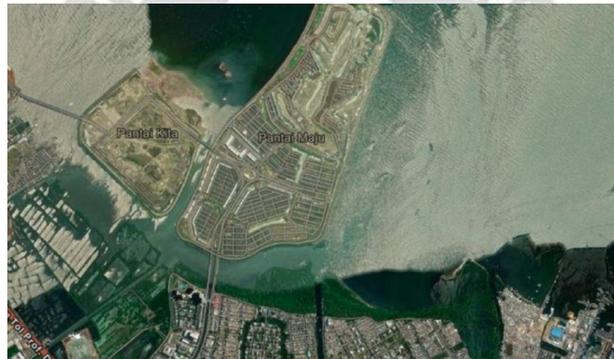
¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi, dan Peksanaannya*, 2003, Djambatan, Jakarta, hlm. 18.

² Pool, Before-After Jakarta dari Udara Sebelum Tambah Pulau Baru, 2023, DetikFinance, URL: <https://finance.detik.com/foto-bisnis/d-6561675/before-after-jakarta-dari-udara-sebelum-tambah-pulau-baru/1?zoom=1>, diakses pada tanggal 12 September 2024.



Gambar 1. Kondisi PIK Sebelum Adanya Reklamasi

2. Setelah Reklamasi



Gambar 2. Kondisi PIK Setelah Adanya Reklamasi

Reklamasi sebagaimana yang dapat dilihat dari Gambar 1 dan Gambar 2 memiliki perbedaan yang signifikan. Hal ini dapat dilihat perbedaannya pada Gambar 2 yakni terbentuknya daratan baru yang sebelumnya merupakan wilayah laut. Konsep pembentukan reklamasi ini dapat dilakukan apabila dalam satu pulau, kurangnya wilayah darat sehingga perlunya penambahan wilayah darat dengan tujuan yang spesifik. Hal ini merupakan hal yang lazim dilakukan karena tidak adanya hukum secara internasional dan nasional yang melarang sepanjang tidak melanggar ketentuan internasional mengenai wilayah laut dalam *United Nations Convention of The Law of The Sea 1982* (“UNCLOS 1982”). Indonesia mengenai wilayah lautnya telah meratifikasi UNCLOS 1982 dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on The Law of The Sea* (Konvensi Perserikatan

Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut) dan membentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

Secara konteks hukum laut, reklamasi menjadi hal yang wajar selama tidak melanggar batasan yang ada sehingga Warga Negara Indonesia (“WNI”) berhak untuk memiliki HAT. Kembali lagi mendefinisikan HAT lebih spesifik menurut Urip Santoso menyatakan bahwa “hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki. Perkataan menggunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk keperluan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan”³. Alas hak terhadap WNI memiliki HAT mengenai reklamasi karena wilayah reklamasi merupakan di dalam batas teritorial negara Indonesia.

Batas teritorial masih masuk ke dalam kedaulatan Indonesia sepanjang masih 12 mil diukur dari garis pangkal. Prinsip teritorial yang dimaksud adalah keadaan dimana Indonesia masih dapat menerapkan hukum nasionalnya kepada wilayah reklamasi. Berlandaskan dengan wilayah reklamasi mengikat dengan hukum di Indonesia, maka terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (“UU PA”) merupakan landasan terkait pertahannya. Terhadap wilayah dalam tanah hasil reklamasi merupakan wilayah yang kemudian menjadi suatu pertanyaan mendasar terkait jenis hak yang dapat diberikan. Beberapa pertimbangan yang menjadi pokok permasalahan dalam hal ini disebutkan sebagai berikut:

Pertama, mempertimbangkan terhadap adanya Hak Pengelolaan (“HPL”) yang mengikat secara yuridis. Hal ini mempertimbangkan dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 mengenai Penatagunaan Tanah (“PP 16”) yang secara jelas menyatakan:

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, 2013, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm. 84.

“Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara”

Pada penjelasan terhadap Pasal 12 PP 16, terdapat makna yang lebih mendalam mengenai definisi reklamasi dalam penafsiran perundang-undangan sebagai berikut:

“Tanah timbul adalah daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan di sungai, danau, pantai dan atau pulau timbul, serta penguasaan tanahnya dikuasai negara. Reklamasi adalah pengurukan wilayah perairan guna memperluas ruang daratan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah”

HPL timbul dengan adanya pengakuan dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang menjelaskan HPL adalah:

“Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan”

Kedua, Masih belum adanya kepastian mengenai makna “dikuasai langsung oleh Negara”. Bilamana mengacu kepada konteks dikuasai oleh negara, berkaca kepada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (“UUD 1945”) yang pada isinya adalah sebagai berikut:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Menguatkan mengenai Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, terhadap Pasal 2 ayat (1) UU PA mengangkat kembali korelasinya dalam hukum pertanahan sebagai berikut:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada

tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

Ketiga, Belum adanya unsur filosofis yang mendasar terhadap alasan wilayah reklamasi menjadi ketentuan yang bersifat khusus dalam hukum pertanahan dengan ketentuan umum lainnya. Bahwa bilamana melihat kedua pertimbangan di atas, maka seharusnya tanah reklamasi bersifat umum dan tunduk kepada UU PA, tetapi pada nyatanya terdapat unsur yang menjadikan tanah hasil reklamasi seperti *lex specialis derogat legi generalis* terhadap UU PA.

Ketiga pertimbangan di atas merupakan landasan berpikir mengenai konsep dasar terkait keterkaitan hukum pertanahan dan tanah hasil reklamasi. Bilamana disandingkan lebih jauh, tanah hasil reklamasi seharusnya tidak dibedakan mengenai kepemilikannya. Perbedaan ini kemudian menjadikan suatu permasalahan yang seharusnya disadari bahwa tanah hasil reklamasi bisa saja dijadikan kepemilikan yang sah dengan menggunakan hak milik. Pertimbangan ini berkaitan dengan ketentuan dalam Pasal 21 ayat (1) UU PA yakni “Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik”. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwasannya hak milik merupakan hak terkuat dalam hukum pertanahan yang diakui dalam Pasal 20 ayat (1) UU PA dengan tertulis “Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, ...”.

Perhatian yang mendasar bahwa HPL dalam hal ini memiliki kedudukan yang berbeda dengan HAT. Bahwa perbedaan yang signifikan antara HPL dan HAT terletak pada “tanah negara” yang merupakan unsur yang dimiliki dalam HPL. HAT adalah kepemilikan tanah yang secara bebas hubungan hukumnya dari tanah negara. Melanjutkan mengenai perbedaan ini, maka ketentuan dalam Pasal 17 ayat (1) PP 18 tertulis “Tanah reklamasi dapat diberikan Hak Pengelolaan dan/atau Hak Atas Tanah dengan syarat telah memperoleh izin reklamasi”.

Ketentuan tersebut menjadi suatu hal yang ambigu karena seperti yang telah dijelaskan adanya perbedaan mengenai HPL dan HAT. Pasal 12 PP 16 dan Pasal 17 ayat (1) PP 18 merupakan ketentuan yang tumpang tindih. Namun, dalam satu sisi perlu juga membatasi makna yang terkandung di dalamnya yaitu dalam Pasal 12 PP 16, penguasaan negara terbatas dalam wilayah “perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai” sehingga ada kemungkinan lain reklamasi dilakukan di wilayah yang bukan merupakan wilayah yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 12 PP 16. Terhadap tindak lanjut Pasal 17 ayat (1) PP 18 seharusnya dijelaskan secara lebih konkrit untuk menghindari adanya multitafsir dalam menerapkan HAT kepada penerapannya dalam hak atas tanah reklamasi.

Perlu juga diingat, bahwa ketentuan pada Pasal 17 ayat (1) PP 18 harus ditafsirkan dengan ekstra hati-hati juga dalam penerapannya. Penerapan ekstra hati-hati dapat dijelaskan dalam konteks signifikansi perbedaan HAT dan HPL. Bahwa dalam lingkup HPL, hak milik bukan merupakan hak yang dapat diadakan di atas tanah negara sehingga akan menjadi sulit bagi pemilik yang berhak untuk mendapatkan hak milik di atas tanah hasil reklamasi. Menjadi suatu perhatian juga pada pokoknya bahwa tidak ada ketentuan yang dapat menghilangkan status tanah negara. Tanah negara dalam perspektif hukum pertanahan merupakan tanah yang dikuasai oleh negara, tetapi tidak menutup kemungkinan mengenai terbukanya untuk digunakan dengan izin tertentu.

Lebih jauh menganalisis mengenai HPL, yakni dalam menjalankannya berbeda alas haknya dengan HAT. Alas hak dalam perspektif HPL bahwa tanah negara dalam hal ini diperbolehkan untuk digunakan secara terbatas. Maria S.W. Sumardjono memberikan pendapatnya mengenai HPL yang lazim dalam praktik adalah:⁴

1. HPL Pelabuhan;
2. HPL Otorita;
3. HPL Perumahan;
4. HPL Pemerintah Daerah;

⁴ Maria S.W. Sumardjono, “Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya”, *Mimbar Hukum*, Edisi Khusus, 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 29.

5. HPL Transmigrasi;
6. HPL Instansi Pemerintah;
7. HPL Industri/Pertanian/Pariwisata/Perkeretaapian.

Pendapat Lawrence Friedman mengenai pemanfaatan atas tanah adalah “apabila dipandang berdasarkan ilmu hukum, dapat dikatakan bahwa tuntutan sosial akan keadilan dalam pemanfaatan hak atas tanah, idealnya harus merespon yang memiliki muatan keadilan”⁵. Konsep yang ditawarkan oleh Friedman terhadap reklamasi memiliki pengaturan pada Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (“UU Pesisir”) yang mengatur mengenai reklamasi sebagai berikut:

“Reklamasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan dalam rangka meningkatkan manfaat dan/atau nilai tambah Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil ditinjau dari aspek teknis, lingkungan, dan sosial ekonomi”

Pentingnya mengenai ekstra hati-hati sebagaimana yang telah dijabarkan di atas memiliki korelasi terhadap pendapat Friedman. Konteks yang dimaksud adalah bilamana terhadap tanah hasil reklamasi memiliki hak untuk mendapatkan HAT, jenis HAT apa yang dapat dimiliki untuk pihak yang berhak di dalamnya. Apabila membedah terhadap konteks hukum pertanahan menurut Isnaini dan Anggraeni HAT yang bersifat primer dalam UU PA adalah:⁶

1. Hak Milik atas tanah;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan; dan
4. Hak Pakai.

⁵ Berliyan Erika Putri dan Sri Setyadji, “Prinsip Hukum Hak Guna Bangunan (HGB) di Atas Hak Pengelolaan (HPL) Pada Tanah Hasil Reklamasi Dalam Perspektif UUPA”, 2024, IBLAM Law Review, Vol. 4, No. 3, hlm. 43.

⁶ Isnaini dan Anggraeni A. Lubis, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, 2022, Pustaka Prima, Medan, hlm. 38.

Terhadap pendapat Isnaini dan Anggraeni dan korelasinya terhadap Pasal 17 ayat (1) PP 18 terdapat potensi untuk tanah hasil reklamasi untuk mendapatkan HAT. HAT dalam konteks ini terbuka untuk tanah reklamasi dijadikan hak milik. Ketentuan ini seharusnya dijadikan landasan dimana haruslah ada pengaturan yang lebih mendasar mengenai konsep pemberian HPL dan/atau HAT dalam tanah hasil reklamasi. Kemudian, terdapat beberapa hal yang harus juga diperhatikan mengenai penafsiran terhadap ketentuan dalam Pasal 17 ayat (1) PP 18 yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

Pertama, terhadap hak pertanahan yang dapat diberikan diatas HPL selama menjalankannya sewaktu-waktu HPL terkait tanah hasil reklamasi dapatkah berubah menjadi HAT. Hal ini penting karena dalam peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan terdapat perbedaan signifikan mengenai hak pertanahan di atas HPL dan hak milik (hak milik merupakan bagian dari HAT).

Kedua, terkait hak pertanahan di atas HPL salah satunya adalah Hak Guna Bangunan (“HGB”) dapatkah dikonversikan menjadi hak milik tanpa mengubah HPL. Konversi ini menjadi ambang karena pada hakikatnya terdapat perbedaan ketentuan mengenai HGB di atas hak milik dan HPL.

Ketentuan di atas patut menjadi perhatian juga mengenai hak atas tanah reklamasi. Praktik pemanfaatan dalam tanah reklamasi dalam hal ini menggunakan perjanjian *build, operate and transfer* (Perjanjian BOT). Menurut Maria S.W. Sumardjono, perjanjian BOT adalah suatu kesepakatan antara dua pihak di mana satu pihak menyerahkan tanahnya untuk pembangunan oleh pihak ketiga, sementara pihak lainnya memiliki hak untuk mengoperasikan atau mengelola bangunan tersebut selama periode tertentu.⁷ Salah satu contoh yang terjadi adalah pada tanah hasil reklamasi PIK pulau C dan D telah mengantongi HGB yang diberikan oleh Badan

⁷ Berliyan Erika Putri dan Sri Setyadji, *Op. Cit.*, hlm. 40.

Pertanahan Nasional (“BPN”) setelah PT Kapuk Naga Indah melakukan perjanjian kerja sama dengan Pemerintah Provinsi DKI.⁸

Pentingnya kerja sama dalam konteks Perjanjian BOT terkait tanah hasil reklamasi adalah mengenai kemanfaatannya. Tanah hasil reklamasi mengacu pada Pasal 34 ayat (1) UU Pesisir salah satu unsurnya adalah “meningkatkan manfaat”. Sebagaimana kemudian manfaat yang disebutkan menjadi abu-abu terkait keterikatannya dengan Pasal 6 UU PA yakni “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Terhadap penjelasan umum angka II pada UU PA ditekankan mengenai Pasal 6 UU PA bahwa “Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara”.

Tanah hasil reklamasi dapat diberikan suatu ketentuan yuridis apabila digabungkan dalam Pasal 34 ayat (1) UU Pesisir, Pasal 6 UU PA, Pasal 12 PP 16, dan Pasal 17 ayat (1) PP 18 sebagai berikut:

“Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai yaitu pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dikuasai langsung oleh negara. Untuk meningkatkan manfaat dan/atau nilai tambah penguasaan negara mempunyai fungsi sosial sehingga tanah hasil reklamasi dapat diberikan HPL dan/atau HAT dengan syarat telah memperoleh izin reklamasi”

Atas dasar penjabaran di atas, maka dalam hal ini tanah hasil reklamasi memiliki kesempatan untuk dimiliki menggunakan hak milik dengan ketentuan yuridis yang mengatur lebih lanjut.

Salah satu kasus yang dapat dialami mengenai status hak milik dalam tanah hasil reklamasi terdapat dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 533K/TUN/2015 (Putusan PT. Sekar Kenaka Langgeng). Bahwa dalam Putusan PT. Sekar Kenaka Langgeng terdapat fakta hukum sebagai berikut:

⁸ Lihat Bima Setiyadi, “Setelah HPL, Kini Dua Pulau Reklamasi Dapat Sertifikat HGB”, 2017, Sindo News, URL: <https://metro.sindonews.com/berita/1234736/170/setelah-hpl-kini-dua-pulau-reklamasi-dapat-sertifikat-hgb>, diakses pada tanggal 14 September 2024.

“Bahwa perbuatan Tergugat mengeluarkan/menerbitkan Sertifikat Hak Milik Nomor 1451 tanggal 20 Mei 2014 di atas lokasi tanah timbunan (reklamasi) pantai milik Penggugat telah menyebabkan terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) hak kepemilikan atas tanah, yang menimbulkan kerugian pada pihak Penggugat”⁹

Dengan adanya fakta hukum tersebut, maka memperkuat pernyataan mengenai adanya probabilitas mengenai tanah hasil reklamasi untuk dapat dimiliki dengan status hak milik.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tanah hasil reklamasi merupakan *lex specialis derogat legi generalis* dalam hukum pertanahan?
2. Bagaimana pengaturan hukum untuk tanah hasil reklamasi untuk dimiliki menggunakan hak milik?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini membahas secara spesifik mengenai hak pertanahan dalam konteks tanah hasil reklamasi. Pembahasan dibatasi secara khusus yakni dengan melihat ketentuan pada hukum pertanahan untuk menemukan titik terang terkait pemanfaatan tanah hasil reklamasi untuk dimiliki dengan hak milik.

D. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui kedudukan tanah hasil reklamasi dalam hukum pertanahan.
2. Mengetahui pengaturan hukum untuk tanah hasil reklamasi untuk dimiliki menggunakan hak milik.

⁹ Lihat Direktori Putusan Mahkamah Agung Nomor 533K/TUN/2015, (<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/8f24ba00a1aa43114d93b0610cb69389.html>).

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode ini digunakan dengan meneliti hukum pada literatur (*law in books*). Untuk lebih jelas, penulis dalam penelitian ini mengkaji mengenai tanah hasil reklamasi pada dokumen-dokumen yang bersifat alamiah. Penelitian hukum normatif mengenai kajian ini adalah mendalami mengenai hak milik sebagai alas hak untuk tanah hasil reklamasi.

2. Pendekatan

Pendekatan dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan pada penelitian ini digunakan untuk melihat ketentuan mengenai status hak tanah hasil reklamasi di dalam perundang-undangan. Pendekatan perbandingan berfungsi untuk membandingkan ketentuan mengenai reklamasi di Indonesia dengan ketentuan reklamasi di negara lain.

3. Jenis Data

Dikarenakan penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif maka jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum agraria atau hukum tanah, bahan hukum sekunder berupa buku, literatur lain seperti jurnal dan berbagai referensi lain yang terkait dengan pokok permasalahan atau yang berkaitan dengan tanah dan agraria, dan bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data bahan kepustakaan atau studi dokumen, berupa data tertulis dengan menggunakan content analysis dengan tujuan mengumpulkan serta menganalisis muatan isi dari dalam sebuah naskah. Naskah yang dimaksud baik berupa kata, simbol, tema, gagasan atau berbagai bentuk informasi yang dapat dikomunikasikan. Analisa isi berupaya untuk melihat serta memahami suatu data bukan sebagai gabungan peristiwa nyata, melainkan memandang dan memahami sebagai gejala simbolik untuk menjelaskan makna yang terkandung dalam sebuah naskah serta mendapatkan pemahaman terhadap isi dari pesan yang disampaikan sesuai kegunaannya baik secara eksplisit atau implisit.

5. Teknik Analisis Data

Pengertian Analisis data adalah suatu proses mengurutkan data, mengorganisasi data ke dalam pola, satuan uraian dasar, atau suatu kategori hingga didapatkan suatu rumusan atau tema hipotesis kerja yang terstruktur sebagaimana yang dianjurkan oleh data. Analisis data adalah suatu kegiatan analisis dalam suatu penelitian dengan mengolah dan memeriksa keseluruhan data yang dimiliki dari instrumen penelitian baik berupa catatan, dokumen, rekaman, serta data lainnya. Teknik analisis data deskriptif digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis untuk mencari fakta-fakta di dalam dokumen hukum.

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

a. Teori Hukum Pembangunan (Mochtar Kusumaatmadja)

Mochtar Kusumaatmadja memberikan pendapatnya mengenai teori hukum pembangunan (mazhab UNPAD) sebagai berikut:

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan”¹⁰

Dalam pendapatnya, salah satu pernyataan yang menjadi dasar adalah Hukum harus mampu menciptakan lingkungan yang stabil dan kondusif, di mana individu dan kelompok dapat beroperasi secara efektif dan aman. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi tersebut. Kusumaatmadja melalui teori hukum pembangunannya menggambarkan keadaan dimana ada suatu posisi saat kemajuan manusia tidak sejajar dengan hukum yang ada.

Konsep pemikiran ini seharusnya dijadikan dasar pertimbangan untuk membuat hukum agar sejajar dengan perkembangan manusia. Kepentingan ini menjadi suatu penyesuaian terhadap kemajuan hukum dan masyarakat untuk sejajar. Kusumaatmadja membuat suatu pendapat untuk pembangunan yakni harus “dipelihara, dilindungi, dan diamankan”. Sendi-sendi teori ini akan menjadi dasar pandangan untuk menguatkan hukum terhadap perkembangan pembangunan yang nyata (riil).

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, 2002, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 14.

b. Teori Kepastian Hukum (Gustav Radbruch dan Sudikno Mertokusumo)

Gustav Radbruch mengungkap bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari nilai-nilai dasar dari hukum, yakni keadilan kemanfaatan, dan kepastian hukum.¹¹ Sudikno Mertokusumo juga menjabarkan mengenai kepastian hukum yakni menurutnya “Kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib”¹²

Mengenal teori kepastian hukum dalam pendapat Radbruch dan Mertokusumo, pengertiannya akan berfokus kepada kepastian hukum sebagai penegakan nilai-nilai hukum. Kepastian dalam hal ini tidak hanya berupa hukum dapat dijalankan, tetapi hukum seharusnya mampu melihat pada nilai yang tidak dapat dijangkau tanpa adanya hukum. Kepastian hukum dinilai sebagai jembatan antara nilai kemasyarakatan dan hukum itu sendiri.

Kekuatan dari kepastian hukum berada pada segi fondasi yang mampu menciptakan hukum yang berkepastian. Berkepastian yang menjadi pedoman masyarakat untuk menimbulkan suatu efektivitas penyelenggaraan hukum secara luas. Pedoman teori kepastian hukum seharusnya menjadi suatu pertimbangan hukum primer dalam adanya suatu pencerminan nilai hukum.

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 2014, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm 19.

¹² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, 1999, Liberty, Yogyakarta, hlm 145.

2. Kerangka Konsep

a. Tanah Hasil Reklamasi

Tanah reklamasi adalah area yang dihasilkan melalui proses rekayasa lingkungan yang mengubah wilayah perairan seperti laut, danau, atau rawa menjadi daratan yang dapat digunakan untuk berbagai tujuan. Proses ini dimulai dengan langkah-langkah reklamasi, di mana wilayah perairan tersebut diisi dengan material pengisi seperti tanah, pasir, atau batu untuk mengubahnya menjadi area yang stabil dan dapat dipergunakan. Tanah reklamasi ini sering digunakan untuk berbagai keperluan, termasuk pembangunan infrastruktur, pengembangan kawasan industri, pemukiman, atau pertanian. Dengan cara ini, ruang yang sebelumnya tidak dapat dimanfaatkan dapat diubah menjadi lahan produktif yang mendukung pertumbuhan ekonomi dan pembangunan kawasan urban. Proses reklamasi memerlukan perencanaan dan teknik rekayasa yang cermat agar hasilnya efektif dan berkelanjutan, serta mempertimbangkan dampak lingkungan dan sosial yang mungkin timbul.

b. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu, atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Hak Atas Tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang menjadi haknya. Kata menggunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan kata mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak

atas tanah untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan¹³.

c. Hak Pengelolaan

Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dalam UUPA, Hak Pengelolaan tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam dictum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan Hak Pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai eksekusi dan permasalahannya¹⁴.

Pengertian yang lebih lengkap tentang Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f UU No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, jo. Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 112 Tahun 2000 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, yaitu hak menguasai Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, dan menyerahkan bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga¹⁵.

¹³ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, 2010, Prenada Media, Jakarta, hlm. 82.

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, "Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya", *Mimbar Hukum*, Edisi Khusus, September 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm.21

¹⁵ Urip Santoso, *EKSISTENSI HAK PENGELOLAAN DALAM HUKUM TANAH NASIONAL*, 2012, *MIMBAR HUKUM* Volume 24, Nomor 2.

G. Sistematika Penulisan

1. **BAB I : PENDAHULUAN**
Memuat latar belakang permasalahan, perumusan masalah, ruang lingkup penelitian, kerangka teori dan kerangka konsep, metode penelitian dan sistematika penulisan.
2. **BAB II : TINJAUAN KEPUSTAKAAN**
Memuat kajian teoritis dan pustaka yang dipergunakan dan berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian.
3. **BAB III : PEMBAHASAN I**
Memuat analisis terhadap rumusan masalah pertama dalam penulisan skripsi.
4. **BAB IV : PEMBAHASAN II**
Memuat analisis terhadap rumusan masalah kedua dalam penulisan skripsi.
5. **BAB V : PENUTUP**
Berupa kesimpulan dan saran.