

**PEMANFAATAN RUANG UNTUK BANGUNAN *RESORT* PARIWISATA YANG  
BERADA DI ATAS LAUT DI KEPULAUAN DERAWAN**

**Sherly Meilintan Surya**  
PT Wilmar Consultancy Services  
sherlyms2001@gmail.com

**Hendy Apriyandi**  
Amir Nasution & Associates  
hendyapriyandi@hotmail.com

***Abstract***

*Indonesia is an archipelago where the tourism sector plays important roles to create jobs and increase economic growth. Derawan Islands, Maratua Island and the small islands around them have beautiful underwater landscape, located in Berau Regency, East Kalimantan. Many buildings established in the form of hotels and resorts located on the seashore are built to protrude into the sea or even use sea space or space above the sea. Hotels and resorts in Derawan Islands have land right in the form of Ownership Right and a small portion is Use Right. This research aims to study and analyze the utilization of space above the sea for tourism resort building in Derawan Islands in terms of applicable laws and regulations in Indonesia. This research is a qualitative research with normative juridical methods and uses deductive analysis. From the result of this research, it is concluded that utilization of space for tourism resort building that is located above the sea in Derawan Islands violates article 4 paragraph 1, article 4 paragraph 2 and article 16 paragraph 2 of Basic Agrarian Law. The object of land rights is only land and people can own it where the scope is only ground or earth surface. Tourism resort buildings that do not have location permits and management permits violate article 47 of Maritime Law and might be subject to criminal sanctions according to article 49 of Maritime Law.*

***Keywords: Land Right, Utilization of Sea Space, Building Above the Sea***

***Abstrak***

Indonesia adalah negara kepulauan di mana sektor pariwisata memiliki peranan penting untuk menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kepulauan Derawan, Pulau Maratua dan gugusan-gugusan pulau kecil di sekitarnya memiliki pemandangan bawah laut yang indah yang terletak di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur. Bangunan berupa hotel dan *resort* banyak didirikan di pinggir pantai, kemudian dibangun sampai menjorok ke laut atau bahkan menggunakan ruang laut atau berada di atas laut. Hotel dan *resort* di Kepulauan Derawan tersebut memiliki hak atas tanah berupa Hak Milik dan sebagian kecil merupakan Hak Pakai. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis pemanfaatan ruang di

atas laut untuk bangunan *resort* pariwisata di Kepulauan Derawan dikaitkan dengan beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode yuridis normatif. Analisis yang digunakan adalah deduktif analitis. Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan. Dari hasil penelitian tersebut, disimpulkan bahwa pemanfaatan ruang di atas laut untuk bangunan *resort* pariwisata di Kepulauan Derawan tidak sesuai dengan Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (1) UU Pokok Agraria karena yang menjadi objek hak atas tanah adalah hanya tanah darat di mana yang dapat dihaki oleh orang hanya permukaan bumi yang disebut dengan tanah. Bangunan *resort* pariwisata yang tidak memiliki izin lokasi dan izin pengelolaan maka melanggar Pasal 47 UU Kelautan serta dapat diberikan sanksi pidana menurut Pasal 49 UU Kelautan.

**Kata Kunci: Hak Atas Tanah, Pemanfaatan Ruang Laut, Bangunan di Atas Laut**

#### **A. Pendahuluan**

“Indonesia adalah negara hukum” tercantum di dalam Amandemen ke-3 Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945). Konsep ini bisa diartikan bahwa suatu negara di dalam menjalankan roda dan kekuasaan pemerintahan harus berdasarkan ketentuan dan aturan hukum yang berlaku. Istilah negara hukum dikenal dengan *rechtstaat*.<sup>1</sup> Kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan hukum yang berlaku dengan tujuan tercapainya keadilan dan kepastian hukum. Dengan konsep *rechtstaat* ini, maka di dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah, Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan harus memiliki aturan-aturan yang mengatur tentang tanah dan berlaku secara menyeluruh tanpa adanya perbedaan atau diskriminasi.<sup>2</sup>

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah diatur di dalam Konstitusi Negara Indonesia yaitu Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 setelah amandemen yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-

---

<sup>1</sup> Istilah *rechtstaat* banyak dianut di negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada sistem Civil Law. *Rechtstaat* merupakan salah satu konsepsi negara hukum yang memiliki pandangan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia melalui pelembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak. Ciri-ciri dari konsep *rechstaat* adalah (1) adanya perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), (2) adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara untuk menjamin perlindungan (HAM), (3) pemerintah berdasarkan peraturan dan (4) adanya peradilan administrasi.

<sup>2</sup> Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 83.

besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal ini mengandung makna bahwa negara menguasai tanah, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan semua masyarakat atau seluruh warga negara Indonesia demi tercapainya kemakmuran bersama.

Peran penting tanah bagi kehidupan manusia terlihat dari berbagai aktivitas yang dilakukan oleh manusia yang selalu berhubungan dengan tanah. Beberapa aktivitas tersebut di antaranya adalah manusia membutuhkan tanah pada saat lahir untuk menginjakkan kaki, membangun tanah untuk dijadikan tempat tinggal, mengolah dan menanam tanah dengan sayuran, buah, dan untuk memenuhi kebutuhan pangan, memanfaatkan tanah untuk pembangunan hotel atau *resort* yang digunakan sebagai akomodasi untuk berlibur, serta membutuhkan tanah sebagai tempat peristirahatan terakhir.

Tanah termasuk ke dalam sumber daya alam nonhayati yaitu sumber daya alam yang berasal dari benda mati atau benda tidak hidup. Tanah merupakan akumulasi tubuh-tubuh alam yang bebas yang menduduki sebagian besar permukaan bumi. Tanah mampu menumbuhkan tanaman dan memiliki sifat-sifat sebagai akibat pengaruh iklim dan jasad-jasad hidup yang bertindak terhadap bahan induk dalam keadaan tertentu selama jangka waktu tertentu pula.<sup>3</sup>

Dengan mengetahui peran penting tanah di dalam kehidupan manusia, maka pembahasan tentang tanah selalu menarik untuk dijadikan sebagai objek penelitian. Pemanfaatan tanah harus diatur secara jelas di dalam konstitusi, undang-undang, aturan ataupun ketentuan terkait yang tidak bertentangan satu dengan yang lainnya.

Pengaturan secara khusus tentang hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada setiap warga negara serta terwujudnya kemakmuran rakyat. Menurut Prof. Boedi Harsono, definisi hak penguasaan atas tanah adalah serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki.<sup>4</sup> Pengertian hak atas tanah menurut Prof. Dr. RM Sudikno

---

<sup>3</sup> Abd. Rahman and Baso Madiung, *Politik Hukum Pertanahan* (Sulawesi Selatan: Bosowa Publishing Group, 2016), 68.

<sup>4</sup> Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2017), 14.

Mertokusumo adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakufkannya.<sup>5</sup> Jadi, hak penguasaan atas tanah adalah wewenang yang diberikan oleh negara kepada setiap pemegang hak atas tanah, di mana wewenang tersebut mengatur tentang hal yang diperbolehkan dan hal yang dilarang untuk mengolah, mengambil dan memanfaatkan tanah yang dimiliki.

Untuk mewujudkan konsepsi hukum di atas, maka Pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UU PA). Penjabaran lebih lanjut mengenai hak menguasai tanah oleh negara, diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU PA yang berbunyi “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Secara geografis, Indonesia merupakan negara kepulauan di mana luas lautan 2/3 (dua per tiga) lebih luas dari daratan serta sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dengan total sebanyak 17.504 pulau.<sup>6</sup> Indonesia berada pada urutan ke-2 setelah Kanada dengan garis pantai terpanjang dengan panjang 99.093 kilometer.<sup>7</sup> Berdasarkan letak dan kondisi geografis di atas dilengkapi dengan keindahan alam dan pantai maka tidak perlu diragukan lagi bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan tujuan pariwisata baik bagi turis dalam negeri maupun turis manca negara.

Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor yang berperan penting untuk peningkatan dan pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja serta mengurangi kemiskinan. Kontribusi sektor pariwisata terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) di Indonesia sebesar 9,1 % sehingga secara langsung ataupun tidak langsung memiliki dampak

---

<sup>5</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria* (Jakarta: Karunika-Universitas Terbuka, 1988), 5.

<sup>6</sup> “Indonesia,” Wikipedia, accessed 11 September 2019, [https://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia#cite\\_note-merdeka-11](https://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia#cite_note-merdeka-11).

<sup>7</sup> Dewanti Lestari, “Garis Pantai Indonesia Terpanjang Kedua di Dunia,” *AntaraNews*, 17 Maret 2015, <https://www.antaraneews.com/berita/487732/garis-pantai-indonesia-terpanjang-kedua-di-dunia>.

terhadap pekerja yang berjumlah lebih kurang 8,9 juta orang.<sup>8</sup> Perkembangan industri pariwisata di masing-masing daerah memberikan dampak positif kepada perkembangan daerah tersebut termasuk masyarakat setempat. Dampak positif tersebut di antaranya adalah peningkatan taraf kehidupan masyarakat daerah setempat, pendapatan daerah meningkat dan secara tidak langsung bisa menunjang perekonomian Indonesia.

Salah satu daerah di Indonesia yang terkenal dengan daerah wisata alam bawah laut terletak di Kabupaten Berau, Kalimantan Timur.<sup>9</sup> Salah satu destinasi atau tujuan wisata yang memiliki cukup banyak peminat adalah Kepulauan Derawan di Kalimantan Timur, Pulau Maratua dan gugusan-gugusan pulau kecil di sekitarnya. Menurut pendapat Gubernur Kaltim Dr. H. Awang Faroek Ishak, Kepulauan Derawan dan sekitarnya adalah bagian dari pusat pertumbuhan ekonomi yang direncanakan pemerintah.<sup>10</sup> Menurut informasi yang diperoleh dari media online, sejak mulai terkenal di berbagai negara maka hotel dan *resort* di Kepulauan Derawan semakin menjamur.<sup>11</sup> Fakta di lapangan adalah banyaknya bangunan berupa hotel dan *resort* yang terletak di pinggir pantai, kemudian dibangun sampai menjorok ke laut atau bahkan bangunan hotel dan *resort* tersebut menggunakan ruang laut atau berada di atas laut. Hotel dan *resort* yang dibangun menjorok sampai menggunakan ruang laut bisa diartikan bahwa bangunan dari hotel dan *resort* tersebut terapung atau berada di atas laut serta memanfaatkan tanah yang berada di pinggir atau sempadan pantai.

Beberapa pengelola *resort* melarang pengunjung yang tidak menginap di *resort* tersebut untuk memasuki area di sekitar *resort*, bahkan ada juga pengelola yang membuat jaring keliling *resort*. Padahal secara regulasi tidak satu pun pengelola *resort* maupun hotel

---

<sup>8</sup> “Kunci Pengembangan Pariwisata Ada di Pemerintah Daerah,” Kemenparekraf/Baparekraf Republik Indonesia, last modified 8 Desember 2011, <https://www.kemenparekraf.go.id/post/kunci-pengembangan-pariwisata-ada-di-pemerintah-daerah>.

<sup>9</sup> “Pariwisata,” Pemerintah Kabupaten Berau, accessed 4 November 2019, <http://beraukab.go.id/v2/?pageid=5658>.

<sup>10</sup> “Pulau Derawan Jadi Pusat Industri Pariwisata Kaltim,” Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, last modified 8 Juni 2013, <https://kaltimprov.go.id/berita/pulau-derawan-jadi-pusat-industri-pariwisata-kaltim->.

<sup>11</sup> “Penginapan dan *Resort* Menjorok ke Pantai Kian Marak, Mayoritas Tak Punya IMB,” *TribunKaltim*, 25 Juli 2016, <https://kaltim.tribunnews.com/2016/07/25/penginapan-dan-resort-menjorok-ke-pantai-kian-marak-mayoritas-tak-punya-imb>.

yang memiliki bukti kepemilikan tanah. Penulis memperoleh informasi dari *website* Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia<sup>12</sup> bahwa sebagian besar tanah di Pulau Maratua telah berstatus Sertipikat Hak Milik (SHM) dan sebagian kecil merupakan hak pakai. Maraknya pembangunan hotel dan *resort* yang dibangun menjorok sampai menggunakan ruang laut baik yang memiliki izin ataupun tidak memiliki izin dikhawatirkan lama kelamaan menggerus bibir pantai dan berdampak pada rusaknya ekosistem laut yang ada di bawahnya.

Berdasarkan fakta yang diuraikan di atas, rumusan masalah yang diangkat di dalam penelitian ini adalah bagaimana pemanfaatan ruang di atas laut untuk bangunan *resort* pariwisata di Kepulauan Derawan ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

Penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan metode yuridis normatif. Penelitian dilakukan dengan mengkaji sejauh mana peraturan perundang-undangan di Indonesia mengatur mengenai pemanfaatan ruang dikaitkan dengan permasalahan yang muncul di dalam praktik yaitu pemanfaatan ruang untuk bangunan *resort* pariwisata di atas laut di Kepulauan Derawan. Cara perolehan data yang digunakan di dalam penulisan jurnal ini adalah dengan studi kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan mencari, mengumpulkan dan mengkaji data sekunder. Pendekatan yang digunakan di dalam penulisan ini adalah:

1. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang digunakan dengan membaca teori-teori yang akan dipakai, jurnal-jurnal terkait, buku hukum serta pandangan dan doktrin untuk mengkaji permasalahan yang sedang diteliti.<sup>13</sup>

2. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

---

<sup>12</sup> “Dit. Perencanaan Ruang Laut Lakukan Persiapan Pemantauan Pendataan Perizinan Pemanfaatan Ruang Laut,” Direktorat Perencanaan Ruang Laut, last modified 28 Maret 2019, <https://kkp.go.id/djprl/prl/artikel/9779-dit-perencanaan-ruang-laut-lakukan-persiapan-pemantauan-dan-pendataan-perizinan-pemanfaatan-ruang-laut>.

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005), 178.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis undang-undang dan segala aturan terkait yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti.<sup>14</sup>

## B. Pembahasan

Teori Negara Hukum<sup>15</sup> modern mengemukakan bahwa tugas negara bukan hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat saja, tetapi negara memiliki kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang nantinya akan bermuara kepada Teori Negara Kesejahteraan<sup>16</sup> (*Welfare State Theory*). Sejalan dengan Teori Negara Hukum tersebut, maka cita-cita hukum negara Indonesia juga tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 yang berbunyi “Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa....”

Cita-cita negara hukum tersebut diwujudkan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Pengaturan di Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini memiliki makna bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi memiliki kewenangan untuk menguasai, mengatur dan menyelenggarakan, mengelola dan mengawasi penyediaan, peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Untuk mewujudkan konsepsi hukum yang sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka pemerintah membentuk UU PA. Pasal 2 ayat (1) UU PA mengatur bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD

---

<sup>14</sup> Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, 93.

<sup>15</sup> Teori Negara Hukum dalam bahasa Inggris dikenal dengan *State Theory of Law*, di dalam bahasa Belanda dikenal dengan *Staat Rechtstheorie*.

<sup>16</sup> *Welfare state* (negara kesejahteraan) di mana negara bertugas untuk menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*social security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terlindungi.

1945 maka bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diatur pengelolaan dan pemanfaatannya oleh negara sehingga kemakmuran rakyat bisa terwujud. Selanjutnya di Pasal 2 ayat (2) UU PA mengatur bahwa wewenang yang dimiliki oleh negara sehubungan dengan adanya hak menguasai negara seperti yang diatur di dalam Pasal 2 ayat (1) UU PA adalah:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan adanya wewenang yang diberikan kepada negara sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) UU PA, maka hak menguasai negara ini yang menjadi dasar bagi negara untuk menguasai sumber daya alam yang ada untuk mencapai kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat yang dimaksud adalah tercapainya masyarakat Indonesia yang bahagia, sejahtera, merdeka serta negara Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur sesuai dengan Pasal 2 ayat (3) UU PA.

Pengertian hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.<sup>17</sup> Kata “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik. Kata “mengambil manfaat” bisa diartikan sebagai hak atas tanah digunakan untuk kepentingan lain yaitu bukan mendirikan misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Dasar hukum ketentuan hak atas tanah diatur di dalam Pasal 4 ayat (1) UU PA yang berbunyi “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat

---

<sup>17</sup> Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, 4.



diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.” Dengan adanya hak-hak atas tanah seperti yang diatur di dalam Pasal 4 ayat (1) UU PA, maka Pasal 4 ayat (2) UU PA memberikan wewenang kepada pemegang hak atas tanah untuk mempergunakan tanah, tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya untuk kepentingan yang berhubungan langsung dengan tanah sesuai dengan batas-batas yang ditentukan di dalam UU PA ataupun peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Hak atas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh perseorangan, baik warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia, sekelompok orang secara bersama-sama dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, badan hukum privat atau badan hukum publik.<sup>18</sup>

Jika berbicara mengenai hak atas tanah, maka yang menjadi objek hak atas tanah adalah tanah. Lalu, tanah yang seperti apa yang bisa dijadikan objek hak atas tanah? Dari literatur yang penulis baca, tidak semua tanah dapat menjadi objek hak atas tanah. Tanah yang dapat dihaki adalah tanah permukaan bumi yang dapat dibuktikan kepemilikannya dengan sertipikat.<sup>19</sup> Objek hak atas tanah merupakan derivasi dari objek keagrariaan Indonesia yang diatur dengan seperangkat norma atau ketentuan hukum yang disusun, disahkan dan diberlakukan di Indonesia yang dapat dihaki oleh orang perseorangan atau badan hukum.<sup>20</sup>

Objek hak atas tanah adalah hanya tanah darat, kecuali tanah tertutup air dalam batas tertentu untuk tambak atau tertutup air untuk sementara contohnya tanah pasang surut. Jadi, tanah yang dimohonkan sertipikat hak atas tanah harus berupa daratan baik secara fisik ataupun secara visual harus darat.<sup>21</sup> Objek hak atas tanah adalah hanya tanah darat, ketentuan ini sudah diatur secara tegas di Pasal 4 ayat (1) dan (2) UU PA bahwa yang dapat dihaki oleh

---

<sup>18</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan ke V (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), 48.

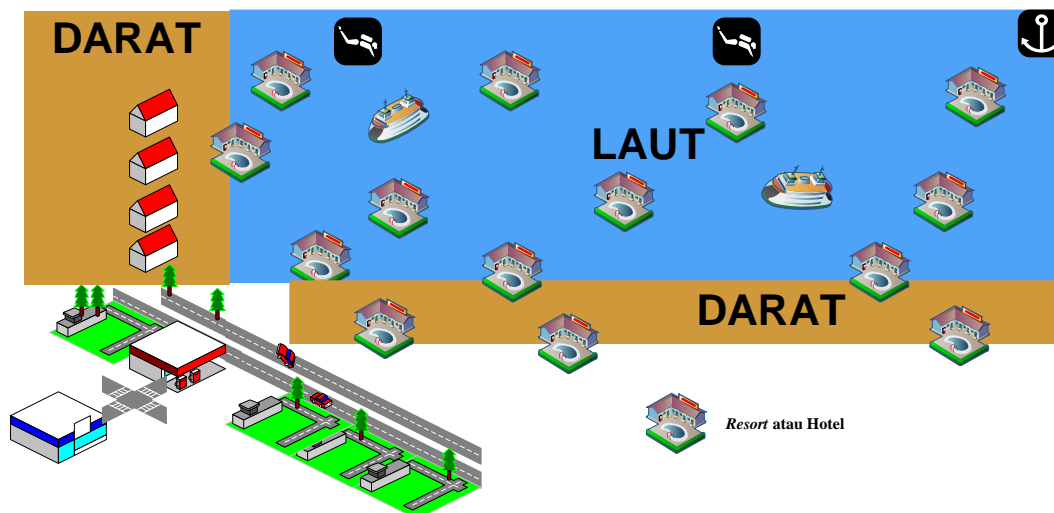
<sup>19</sup> Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana* (Jakarta: Tatanusa, 2017), 15.

<sup>20</sup> Gunanegara, 17.

<sup>21</sup> Gunanegara, 31.

orang hanya permukaan bumi yang disebut dengan tanah. Bunyi Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 UU PA ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah ...” Hal ini sejalan dengan Penjelasan Umum II angka 1 UU PA yang menjelaskan bahwa permukaan bumi saja yaitu yang disebut dengan tanah yang dapat dihaki oleh seseorang.

Di dalam penulisan ini, fakta hukum yang terjadi adalah maraknya pembangunan resort yang dibangun menjorok ke laut bahkan hotel atau resort tersebut sampai menggunakan ruang laut atau berada di atas laut di Kepulauan Derawan seperti yang diilustrasikan pada Gambar 1.



Gambar 1 Ilustrasi Bangunan Berupa Hotel atau *Resort* dengan Memanfaatkan Ruang Laut.

Apabila ditinjau dari UU PA, bangunan berupa hotel atau *resort* yang dibangun menjorok ke laut bahkan sampai menggunakan ruang laut atau berada di atas laut melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU PA. Pasal 4 ayat (1) UU PA mengatur bahwa objek hak atas tanah hanyalah tanah darat saja, sementara *resort* atau hotel tersebut dibangun tidak di atas tanah melainkan di atas laut. Hak-hak atas tanah diatur di dalam Pasal 16 ayat (1) *juncto* Pasal 53 UU PA. Hak-hak atas tanah di dalam kedua pasal ini tidak bersifat limitatif artinya di samping hak-hak atas tanah yang telah diatur di dalam UU PA, di kemudian hari dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan undang-

undang. Secara implisit hal ini bisa dilihat di Pasal 16 ayat (1) huruf h UU PA yang menyatakan bahwa “Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.”

Hak-hak atas tanah yang dimaksud di dalam Pasal 4 ayat (1) UU PA bisa dilihat di Pasal 16 ayat (1) UU PA yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan. Selain itu, hak-hak atas tanah juga diatur di Pasal 53 UU PA yaitu untuk hak-hak yang bersifat sementara diantaranya adalah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Di dalam Pasal 4 ayat (3) UU PA ada ketentuan yang mengatur tentang hak-hak atas air dan ruang angkasa. Secara utuh Pasal 4 ayat (3) UU PA berbunyi “Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) UU PA ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.” Penulis mencoba untuk mencari apakah yang dimaksud Pasal 4 ayat (3) UU PA tersebut tetapi tidak menemukan apakah yang dimaksud dengan hak atas air oleh pembuat UU PA. Lebih lanjut, di Pasal 16 ayat (2) UU PA mengatur mengenai hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) UU PA yang terdiri dari:

1. hak guna air;
2. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan;
3. hak guna ruang angkasa.

Hak guna air diatur dalam Pasal 47 UU PA. Definisi hak guna air menurut Pasal 47 ayat (1) UU PA adalah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu di atas tanah orang lain. Ketentuan mengenai hak guna air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Di bagian penjelasan Pasal 47 UU PA dijelaskan lebih detail mengenai hak guna air yaitu:

“Hak guna air dan hak pemeliharaan dan penangkapan ikan adalah mengenai air yang tidak berada di atas tanah miliknya sendiri. Jika mengenai air yang berada di atas

tanah miliknya sendiri maka hal-hal itu sudah termasuk dalam isi daripada hak milik atas tanah.

Hak guna air ialah hak akan memperoleh air dari sungai, saluran atau mata air yang berada di luar tanah miliknya sendiri maka hal-hal itu sudah termasuk dalam isi daripada hak milik atas tanah.

Hak guna air ialah hak akan memperoleh air dari sungai, saluran atau mata air yang berada di luar tanah miliknya misalnya untuk keperluan mengairi tanahnya, rumah tangga dan lain sebagainya. Untuk itu maka sering kali air yang diperlukan itu perlu dialirkan (didatangkan) melalui tanah orang lain dan air yang tidak diperlukan seringkali perlu dialirkan pula (dibuang) melalui tanah orang yang lain lagi. Orang-orang tersebut tidak boleh menghalang-halangi pemilik tanah itu untuk mendatangkan dan membuang air tadi melalui tanahnya masing-masing.”

Berdasarkan Pasal 47 UU PA dan penjelasannya, maka pendirian bangunan yang berupa hotel atau *resort* di atas laut tentu saja tidak termasuk ke dalam definisi hak guna air menurut Pasal 47 UU PA.

Fakta yang penulis peroleh bahwa beberapa *resort* yang sudah lama dibangun diberikan hak pakai, sementara mayoritas hotel atau *resort* di Kepulauan Derawan tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Seperti yang telah dijelaskan di atas, hak pakai merupakan hak atas tanah yang diatur di dalam Pasal 16 ayat (1) UU PA, sementara bangunan hotel atau *resort* tersebut dibangun di atas laut, maka pembangunan hotel atau *resort* ini melanggar Pasal 16 ayat (1) UU PA. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (untuk selanjutnya disebut PP 40/1996), maka pengertian dari Hak Pakai adalah hak atas tanah sebagaimana diatur di dalam UU PA. Hak pakai diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58 PP 40/1996. Pasal 41 PP 40/1996 mengatur bahwa tanah yang dapat diberikan hak pakai adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik. Berdasarkan hal di atas, penulis berpendapat bahwa hak pakai hanya diberikan kepada objek tanah yang berupa tanah darat saja, karena Pasal 41 PP 40/1996 secara jelas menyebutkan tanah apa saja yang dapat diberikan hak pakai. Bangunan yang berupa hotel atau *resort* yang berdiri di atas laut melanggar ketentuan Pasal 41 PP 40/1996 yaitu apakah yang menjadi

dasar pemerintah atau pihak berwenang memberikan status hak pakai atas bangunan yang berdiri di atas laut.

Dari permukaan bumi yang luasnya 200 juta mil persegi, maka 70% atau 140 juta mil persegi terdiri atas air. Dari jumlah 140 juta mil persegi tersebut maka 97% (135,8 juta mil persegi) adalah air asin dan 3% (4,2 juta mil persegi) adalah air tawar.<sup>22</sup> Landasan filosofis yang membutuhkan pengaturan mengenai kelautan di Indonesia adalah Pasal 25A UUD 1945 yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.” Hal inilah yang mendasari dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (untuk selanjutnya disebut UU Kelautan).

Definisi laut adalah keseluruhan rangkaian air asin yang mengenai permukaan bumi, tetapi definisi ini hanya bersifat fisik semata. Pengertian laut menurut hukum adalah keseluruhan air laut yang berhubungan secara bebas di seluruh permukaan bumi. Jadi, Laut Mati, Laut Kaspia dan *The Great Salt Lake* yang terdapat di Amerika Serikat dari segi hukum tidak dapat dikatakan sebagai laut karena laut tersebut tertutup dan tidak mempunyai hubungan dengan bagian-bagian laut lainnya di dunia, meskipun airnya asin dan menggenangi lebih dari satu negara pantai seperti halnya dengan Laut Kaspia.<sup>23</sup>

Pengertian laut di dalam Pasal 1 angka 1 UU Kelautan adalah ruang perairan di muka bumi yang menghubungkan daratan dengan daratan dan bentuk-bentuk alamiah lainnya, yang merupakan kesatuan geografis dan ekologis beserta segenap unsur terkait dan yang batas dan sistemnya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dan hukum internasional. UU Kelautan juga mendefinisikan apa yang dimaksud dengan pengelolaan ruang laut seperti yang tercantum di Pasal 1 angka 9 yaitu perencanaan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian ruang laut.

---

<sup>22</sup> Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global* (Bandung: Alumni, 2001), 10.

<sup>23</sup> Dina Sunyowati and Enny Narwati, *Buku Ajar Hukum Laut*, Cetakan ke I (Surabaya: Pusat Penerbitan dan Percetakan Unair (AUP), 2013), 2.

Wilayah laut menurut UU Kelautan terdiri atas wilayah perairan, wilayah yurisdiksi, laut lepas dan kawasan dasar laut internasional. UU Kelautan juga mengatur tentang bangunan laut di Pasal 32 dan Pasal 33. Kedua pasal tersebut mengatur bahwa semua bentuk bangunan dan instalasi di laut tidak mengganggu baik alur pelayaran ataupun alur laut kepulauan Indonesia dalam rangka keselamatan pelayaran. Area operasi dari bangunan dan instalasi di laut<sup>24</sup> tidak melebihi daerah keselamatan yang telah ditentukan. Penggunaan area operasional dari bangunan dan instalasi di laut yang melebihi daerah keselamatan harus mendapatkan izin dari pihak yang berwenang. Secara tegas Pasal 32 ayat (4) UU Kelautan mengatur bahwa pendirian dan/atau penempatan bangunan laut wajib untuk mempertimbangkan kelestarian sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil.<sup>25</sup> Pengaturan lebih lanjut mengenai bangunan di atas laut diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pengelolaan ruang laut meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengawasan dan pengendalian dari ruang laut sendiri. Di dalam memanfaatkan ruang laut yang harus dilakukan adalah:

1. melakukan perumusan kebijakan strategis operasionalisasi rencana tata ruang laut nasional dan rencana zonasi kawasan laut. Pemanfaatan ruang laut yang mengikuti rencana zonasi maka UU Kelautan mengatur bahwa orang tersebut berhak atas insentif;
2. melakukan perumusan program sektoral dalam rangka mewujudkan rencana tata ruang laut nasional dan rencana zonasi kawasan laut; dan
3. melaksanakan program strategis dan sektoral dalam rangka mewujudkan rencana tata ruang laut nasional dan zonasi kawasan laut.

Hal ini diatur di dalam Pasal 44 ayat (1) UU Kelautan. Di dalam memanfaatkan ruang laut di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil harus mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>24</sup> Menurut penjelasan Pasal 32 ayat (1) UU Kelautan, yang dimaksud dengan bangunan dan instalasi di laut adalah setiap konstruksi, baik yang berada di atas dan/atau di bawah permukaan laut, yang menempel pada daratan maupun yang tidak menempel pada daratan antara lain konstruksi reklamasi, prasarana pariwisata kelautan dan prasarana perhubungan.

<sup>25</sup> Menurut penjelasan Pasal 32 ayat (4) UU Kelautan, yang dimaksud dengan mempertimbangkan kelestarian sumber daya pesisir, laut dan pulau-pulau kecil antara lain perlindungan terhadap erosi pantai dan perlindungan terhadap ekosistem pesisir dan laut.

Pemanfaatan ruang laut harus memiliki izin lokasi<sup>26</sup> seperti yang diatur di Pasal 47 UU Kelautan. Dalam memanfaatkan ruang laut secara menetap di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi maka wajib memiliki izin lokasi. Apabila pemanfaatan ruang laut dilakukan tetapi tidak sesuai dengan izin yang diberikan maka akan dikenakan sanksi administratif berupa:

1. peringatan tertulis;
2. penghentian sementara kegiatan;
3. penutupan lokasi;
4. pencabutan izin;
5. pembatalan izin; dan/atau
6. denda administratif

Ketentuan mengenai izin lokasi di laut yang berada di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi serta tata cara pengenaan sanksi administratif diatur dengan Peraturan Pemerintah. Di samping pengaturan sanksi administratif, UU Kelautan juga mengatur mengenai sanksi pidana di Pasal 49 apabila orang yang melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap dan tidak memiliki izin lokasi seperti yang disyaratkan oleh Pasal 47 ayat (1) UU Kelautan, maka akan dikenakan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 20.000.000.000 (dua puluh miliar rupiah).

Bangunan berupa hotel atau *resort* yang didirikan dengan memanfaatkan ruang laut, bisa dikatakan salah satu tujuan penyelenggaraan kelautan yang terdapat di dalam Pasal 3 UU Kelautan tidak terlaksana dengan baik. Tujuan yang dimaksud adalah mendayagunakan sumber daya kelautan dan/atau kegiatan di wilayah laut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum laut internasional demi tercapainya kemakmuran bangsa dan negara. Bila dikaitkan dengan asas kepastian hukum di Pasal 2 UU Kelautan, maka pembangunan hotel atau *resort* tidak sesuai dengan asas kepastian hukum karena pengelolaan dan pemanfaatan kelautan seharusnya didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, tetapi

---

<sup>26</sup> Menurut Penjelasan Pasal 47 ayat (1) UU Kelautan, yang dimaksud dengan izin lokasi meliputi izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian perairan laut yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu.

fakta yang terjadi di lapangan adalah banyak *resort* yang masih berdiri hingga saat ini melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penulis menemukan data yang diakses dari *website* Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia<sup>27</sup> yang mengatakan bahwa sebagian besar data penginapan dan *resort* yang ada di Pulau Maratua memiliki perizinan di ruang darat dan belum mendapatkan perizinan di ruang laut contoh izin lokasi perairan dan izin pengelolaan untuk kegiatan wisata bahari tetapi hotel atau *resort* telah aktif beroperasi. Hal ini tentu saja bisa dikategorikan sebagai perbuatan hukum yang melanggar ketentuan atau aturan hukum yang berlaku. Pendirian bangunan yang berupa hotel atau *resort* yang tidak memiliki izin lokasi maka bisa diberikan sanksi pidana sesuai ketentuan Pasal 49 UU Kelautan. Tetapi, apabila pemanfaatan ruang laut yang secara menetap tidak sesuai dengan izin yang diberikan maka akan dikenakan sanksi administratif yang diatur di Pasal 47 UU Kelautan.

### **C. Kesimpulan**

Pemanfaatan ruang di atas laut untuk bangunan *resort* pariwisata di Kepulauan Derawan apabila ditinjau dari UU PA tidak sesuai dengan Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (1) UU PA karena yang menjadi objek hak atas tanah adalah hanya tanah darat di mana yang dapat dihaki oleh orang hanya permukaan bumi yang disebut dengan tanah. Apabila pendirian bangunan *resort* pariwisata tidak memiliki izin lokasi dan izin pengelolaan maka melanggar Pasal 47 UU Kelautan dan diberikan sanksi pidana menurut Pasal 49 UU Kelautan.

---

<sup>27</sup> Direktorat Perencanaan Ruang Laut, "Dit. Perencanaan Ruang Laut Lakukan Persiapan Pemantuan Pendataan Perizinan Pemanfaatan Ruang Laut."



## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

*Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.* Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

*Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.* Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5603.

*Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.* Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3643.

### Buku

Ali, Zainuddin. *Filsafat Hukum.* Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Gunanegara. *Hukum Pidana Agraria Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana.* Jakarta: Tatanusa, 2017.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi.* Jakarta: Prenadamedia Group, 2005.

Mauna, Boer. *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global.* Bandung: Alumni, 2001.

Mertokusumo, Sudikno. *Hukum dan Politik Agraria.* Jakarta: Karunika-Universitas Terbuka, 1988.

Rahman, Abd. dan Baso Madiung. *Politik Hukum Pertanahan.* Sulawesi Selatan: Bosowa Publishing Group, 2016.

Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah.* Cetakan ke V. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

Sihombing, Irene Eka. *Segi-segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.* Jakarta: Universitas Trisakti, 2017.

Sunyowati, Dina dan Enny Narwati. *Buku Ajar Hukum Laut.* Cetakan ke I. Surabaya: Pusat Penerbitan dan Percetakan Unair (AUP), 2013.

## Media Internet

Direktorat Perencanaan Ruang Laut. “Dit. Perencanaan Ruang Laut Lakukan Persiapan Pemantuan Pendataan Perizinan Pemanfaatan Ruang Laut.” Last modified 28 Maret 2019. <https://kkp.go.id/djprl/prl/artikel/9779-dit-perencanaan-ruang-laut-lakukan-persiapan-pemantauan-dan-pendataan-perizinan-pemanfaatan-ruang-laut>.

Kemenparekraf/Baparekraf Republik Indonesia. “Kunci Pengembangan Pariwisata Ada di Pemerintah Daerah.” Last modified 8 Desember 2011. <https://www.kemenparekraf.go.id/post/kunci-pengembangan-pariwisata-ada-di-pemerintah-daerah>.

Lestari, Dewanti. “Garis Pantai Indonesia Terpanjang Kedua di Dunia.” *AntaraNews*, 17 Maret 2015. <https://www.antaraneews.com/berita/487732/garis-pantai-indonesia-terpanjang-kedua-di-dunia>.

Pemerintah Kabupaten Beraru. “Pariwisata.” Accessed 4 November 2019. <http://beraukab.go.id/v2/?pageid=5658>.

Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. “Pulau Derawan Jadi Pusat Industri Pariwisata Kaltim.” Last modified 8 Juni 2013. <https://kaltimprov.go.id/berita/pulau-derawan-jadi-pusat-industri-pariwisata-kaltim->.

“Penginapan dan Resort Menjorok ke Pantai Kian Marak, Mayoritas Tak Punya IMB.” *TribunKaltim*, 25 Juli 2016. <https://kaltim.tribunnews.com/2016/07/25/penginapan-dan-resort-menjorok-ke-pantai-kian-marak-mayoritas-tak-punya-imb>.

Wikipedia. “Indonesia.” Accessed 11 September 2019. [https://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia#cite\\_note-merdeka-11](https://id.wikipedia.org/wiki/Indonesia#cite_note-merdeka-11).