

Legalitas Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah Di Atas Kawasan Lindung Sempadan Danau Toba

Jeremy Aidiyanto Naibaho

Mahasiswa Program Pascasarja Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Article Info

Article history:

Accepted : 29 Maret 2023

Publish: 31 Maret 2023

Keywords:

Certificate; Protected area; Lake Border

Article Info

Article history:

Diterima: 29 Maret 2023

Terbit: 31 Maret 2023

Abstract

Tourism is one of the national strategic projects that is expected to improve the community's economy, one of the tourism area is the Lake Toba. This causes the community try to cultivate and posses the land around Lake Toba, including at the lake border area. The Lake Toba border area which is a protected but it is densely populated with community activities, including plantation activities, aquaculture, residential areas and hotel buildings. The large number of activities in the Lake Toba border area is caused by the absence of definite rules regarding the Lake Toba border. The purpose of this study was to assess the validity of issuing certificates of land rights belonging to the people on the shores of Lake Toba. Furthermore, this research is a normative legal research (library research) with a statutory approach.

Abstrak

Parwisata merupakan salah satu proyek strategis nasional yang diharapkan mampu meningkatkan perekonomian masyarakat, salah satunya adalah Kawasan pariwisata Danau Toba. Hal tersebut menyebabkan masyarakat berupaya mengusahai dan menguasai tanah di sekitar Danau Toba termasuk di Kawasan sempadan danau. Kawasan sempadan Danau Toba yang merupakan kawasan lindung adalah salah satu area yang padat aktivitas masyarakat, diantaranya kegiatan perkebunan, budidaya perikanan, kawasan permukiman warga dan bangunan perhotelan. Banyaknya aktivitas di Kawasan sempadan danau Toba disebabkan karena belum adanya aturan yang pasti mengenai sempadan Danau Toba. Tujuan penelitian ini adalah untuk menilai keabsahan penerbitan sertipikat hak atas tanah milik masyarakat di pinggir Danau Toba. Lebih lanjut, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (library research) dengan pendekatan Undang Undang (statue approach).

This is an open access article under the [Lisensi Creative Commons Atribusi-Berbagi Serupa 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



Corresponding Author:

Jeremy Aidiyanto Naibaho

Universitas Indonesia

Email : jeremyaidianto@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Dalam setiap negara memerlukan adanya eksistensi hukum untuk memperkuat kedudukan pemerintah dan rakyat agar bisa menjunjung nilai keadilan. Selain itu, hukum juga diperlukan untuk menjaga pembangunan nasional seperti dalam mengatur ketertiban negara. Karena Indonesia bukanlah negara yang kecil melainkan negara yang cukup luas dengan jumlah penduduk yang besar. Menurut Syamsi Yuswar Zainul Basri & Mulyadi Subri pembangunan sebagai sebuah sistematika yang terencana dengan tujuan yang lebih baik secara sosial maupun ekonomi. Konsep pembangunan menjadi salah satu isu penting dalam suatu pemerintahan hal ini dikarenakan sebuah gerakan pembangunan yang dikatakan sukses adalah saat aktifitas penegakkan hukum dan perlindungan HAM (Hak Asasi Manusia)-nya juga baik. Pada dasarnya, Tanah yang merupakan faktor terpenting dalam kehidupan dan jumlahnya tidak bertambah dalam pertumbuhan penduduk yang semakin laju, seringkali menimbulkan permasalahan. Untuk mengurangi permasalahan

tersebut, pemerintah mewajibkan bagi pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya. Hal tersebut diamanatkan dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Kemudian dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Tujuan pendaftaran tanah yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak, untuk menyediakan informasi kepada yang berkepentingan, dan untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Obyek pendaftaran tanah dalam Pasal 9 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, yaitu; bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha dan hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan, dan tanah Negara. Tentu ada tujuan tertentu di balik kategorisasi hak-hak atas tanah tersebut. Kaitannya tidak jauh seputar subjek hukum yang dapat mengajukan atau memiliki masing-masing hak atas tanah tersebut, maupun terkait penggunaan tanah. Harus ada perencanaan tata ruang yang jelas dari setiap wilayah. Permukiman penduduk sudah sepatutnya tidak berada dalam suatu kawasan pabrik atau industri. Hal-hal terkait penataan ruang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang).

Pasal 5 ayat (2) UU Penataan Ruang menentukan bahwa berdasarkan fungsi utama kawasan, penataan ruang terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya. Penjelasan Pasal 5 ayat (2) UU Penataan Ruang menjelaskan secara eksplisit kawasan apa saja yang dikualifikasikan sebagai Kawasan lindung. Kawasan perlindungan setempat termasuk sebagai salah satu kawasan lindung. Kawasan perlindungan setempat sendiri terdiri atas sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, dan kawasan sekitar mata air.

Danau Toba merupakan salah satu danau yang termasuk dalam danau kritis yang dilindungi pemerintah. Disamping itu juga Kawasan Danau Toba ditetapkan oleh pemerintah menjadi Kawasan super prioritas dalam hal pariwisata. Danau Toba sendiri telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 60 tahun 2021 tentang Penyelamatan Danau Prioritas Nasional dimana Danau Toba menjadi danau dengan nilai ekonomi yang perlu dikembalikan fungsinya. Disisi lain, Kawasan Danau Toba juga masih mengakui hak ulayat atas masyarakat sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah No 1 Tahun 2020 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Batak Toba Samosir. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu Hukum Adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang merupakan pendukung utama kehidupan. Hubungan tersebut memberikan hak asli dan utama kepada masyarakat adat sebagai kelompok hukum dimana menyebabkan masyarakat memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuhan-tumbuhan yang hidup diatas tanah serta berburu terhadap binatang yang hidup disitu. Hak masyarakat ini disebut dengan hak ulayat dan dalam literatur Van Vollenhoven disebut *beschikkingrecht*

Permasalahan muncul ketika masyarakat hendak mendaftarkan tanah ulayat yang ada di sempadan danau yang telah dikuasai sejak dahulu sementara dalam Peraturan Menteri dalam nomor 28/PRT/M/2015 yang membahas bahwa penetapan garis sempadan sungai dan garis sempadan danau tidak dapat dimanfaatkan terkecuali hal-hal yang ditentukan sehingga hal ini tidak dapat diterbitkannya hak atas tanah tersebut. Akan tetapi, ini berbeda dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dimana diatas sempadan dapat diberikan hak atas tanah. Hal tersebut didukung lebih luas dengan adanya Surat Edaran Nomor 4/SE-100.PG.01.01/II/2022 Tentang Kebijakan Penatagunaan Tanah Di Kawasan Lindung yang memungkinkan terbit hak atas tanah termasuk hak milik di atas Kawasan lindung termasuk sempadan. Hal ini menimbulkan problema bagi badan pertanahan negara untuk menerbitkan hak atas tanah di Kawasan Danau Toba.

Dari latar belakang tersebut maka dapat dirumuskan rumusan masalah yaitu

1. Bagaimana ketentuan sempadan danau berdasarkan peraturan perundang-undangan?.
2. Bagaimana legalitas penerbitan sertifikat hak atas tanah di atas Kawasan Lindung Sempadan Danau Toba?

2. METODE PENELITIAN

Tulisan ini merupakan penelitian hukum normatif yang jenisnya yuridis normatif yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif atau kepastasaan berarti penelitian didasarkan pada asas-asas hukum serta norma-norma hukum. Penelitian normatif ini dilakukan dengan mengkaji dan menganalisa peraturan perundang-undangan ataupun bahan hukum lain yang berkaitan dengan politik hukum agraria dan masyarakat hukum adat di Indonesia

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang menjadi pendukung fundamental penulisan (undang-undang dasar, hasil penelitian jurist, buku ilmu hukum. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer (website, ensiklopedia, kamus). Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu dengan menggambarkan, menelaah dan menganalisa ketentuan-ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan teori-teori hukum dalam praktek pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan yang diteliti, dimana metode ini memiliki tujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis, faktual serta akurat dari objek penelitian itu sendiri. Teknik deksripsi digunakan untuk mengeksposisi apakah masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum yang memiliki hak komunal maupun perseorangan atas tanah yang pada dasarnya sudah diakomodir hak dan kewajibannya dalam konstitusi negara, dan juga bagaimana negara memandang hak masyarakat atas tanah tersebut.

3. PEMBAHASAN

A. Ketentuan sempadan danau berdasarkan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan definisinya sendiri kawasan tanah di atas kawasan lindung sempadan danau merupakan luasan lahan yang mengelilingi dan berjarak tertentu dari tepi badan sebuah danau yang secara dasar berfungsi sebagai kawasan pelindung dari danau tersebut. Maupun kawasan sempadan biasanya juga dikelilingi oleh sisi kanan dan kiri sungai termasuk sungai buatan atau kanal / irigasi primer yang mempunyai tujuan penting dengan dimanfaatkan sebagai kelestarian fungsi sungai. Sehingga, jika mengacu pada kekuatan hukum hal ini berarti merupakan kawasan wewenang dari pemerintah daerah kabupaten sesuai dengan aturan hukum yang berkaitan dengan kawasan batas sempadan di Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 63 Tahun 1993 Tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai Dan Bekas Sungai pada Pasal 10 menyatakan bahwa, Penetapan garis sempadan danau, waduk, mata air dan sungai yang terpengaruh pasang surut air laut mengikuti kriteria yang telah ditetapkan dalam keputusan Presiden R.I. Nomor : 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung, sebagai berikut :

1. Untuk danau dan waduk, garis sempadan ditetapkan sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) meter dari titik pasang tertinggi kearah darat.
2. Untuk mata air, garis sempadan ditetapkan sekurang-kurangnya 200 (dua ratus) meter disekitar mata air.
3. Untuk sungai yang terpengaruh pasang surut air laut, garis sempadan ditetapkan sekurang-kurangnya 100 (seratus) meter dari tepi sungai dan berfungsi sebagai jalur hijau.

Sementara terkait Danau Toba sendiri terdapat beberapa aturan yang menentukan wilayah sempadan Danau Toba yakni Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No 1 Tahun 1990 tentang Penataan Kawasan Danau Toba dan Peraturan presiden No 81 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan sekitarnya. Keduanya memiliki pemahaman yang berbeda tentang letak dan titik koordinat sempadan Danau Toba.

Pada Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No 1 Tahun 1990 tentang Penataan Kawasan Danau Toba, luasan Badan Danau tidak secara jelas dinyatakan namun dalam Pasal 5 ayat 1, Kawasan yang timbul akibat surut nya air danau yakni pada ketinggian 905 mdpl dikuasai oleh Negara. Artinya sempadan Danau dihitung diatas ketinggian 905 mdpl. Di dalam aturan tersebut juga yakni Pasal 9 ayat 1 menyatakan bahwa diatas sempadan danau tidak dapat didirikan bangunan dengan jarak 50 meter dari tepi pantai. Jika demikian maka artinya masyarakat tidak dapat menguasai tanah yang ada di sempadan danau sebab termasuk dalam Kawasan yang dilindungi dan termasuk sebagai tanah negara. Sehingga dengan demikian, tanah tersebut tidak dapat diterbitkan hak milik kepada masyarakat dan hanya bisa diterbitkan hak kepada pemerintah.

Pada Peraturan presiden No 81 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan sekitarnya, terdapat aturan yang berbeda yakni Badan air adalah ruang yang berfungsi sebagai wadah air yang dihitung dari ketinggian muka air rata-rata yakni 904 meter dari permukaan laut (mdpl), yang mencakup wilayah perairan 110.250 ha. Sementara Sempadan Danau sebagai kawasan perlindungan setempat berdasarkan Pasal 32 ayat 2 adalah Daratan dengan jarak 50 (lima puluh) meter sampai dengan 100 (seratus) meter dari titik pasang air tertinggi. Titik pasang air tertinggi dimaknai dimana ketinggian tertinggi permukaan air Danau Toba tercatat. Penetapan badan air danau toba di ketinggian 904 mdpl adalah berdasarkan data perekaman tinggi muka air yang dilakukan oleh PT Inalum dimana rata-rata tinggi muka air yaitu 904 mdpl. Artinya titik pasang tertinggi Danau Toba tercatat pada ketinggian 904 mdpl. Sementara dalam hal pemanfaatan, berdasarkan pasal 77 diatur kegiatan apa saja yang diperbolehkan ataupun dilarang namun kepemilikan dalam hal ini tidak dinyatakan dilarang.

Berdasarkan kedua aturan tersebut, terdapat perbedaan pada titik dimana daerah yang termasuk sempadan. Hal tersebut menimbulkan disharmoni regulasi yang disebabkan oleh terlalu banyaknya peraturan yang dibentuk atau yang dikenal dengan istilah hyper regulations yang kemudian populer disebut sebagai obesitas hukum. Masyarakat sebagai pemilik tanah ulayat akan kehilangan hak nya apabila titik koordinat dihitung mulai dari titik 905 mdpl sementara kegiatan usaha, tempat tinggal, dan kegiatan sehari hari masyarakat sejak dahulu sudah dilakukan di pinggir danau Toba. Perbedaan mengenai daerah sempadan kemudian diatur kembali melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 28/PRT/M/2015 tentang Penetapan Garis Sempadan Sungai dan Garis Sempadan Danau.

Pada Peraturan tersebut, berdasarkan Pasal 18, diperlukan kajian khusus atas Danau termasuk Danau Toba tentang penetapan Kawasan sempadan. Kajian tersebut berdasarkan Pasal 18 ayat 2 harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat. Artinya seharusnya penetapan Kawasan sempadan danau Toba juga memperhatikan hak ulayat masyarakat yang sudah ada sejak dahulu. Namun pada Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1695/KPTS/M/2022 tentang Penetapan Garis Sempadan Danau Toba Pada Wilayah Sungai Toba-Asahan sebagai tindak lanjut Permen PUPR No. 28/PRT/M/2015, menetapkan Kawasan sempadan adalah 50 meter dari titik elevasi 905 mdpl. Sehingga pada dasarnya penguasaan atas bidang tanah yang sudah dikuasai sejak dulu menjadi dilarang. Hal ini tampak pada pemanfaatan yang pada perpes No. 81 Tahun 2014 masih diperbolehkan terhadap kegiatan pertanian sepanjang tidak merusak sempadan danau berubah menjadi kegiatan yang umumnya diusahakan oleh negara seperti ketenagalistrikan, sanitasi, jalur gas dsb berdasarkan Permen PUPR No. 28/PRT/M/2015 dan Keputusan Menteri PUPR Nomor 1695/KPTS/M/2022. Jika ditinjau berdasarkan hierarki perundang-undangan di Indonesia maupun asas asas hukum yang dianut pada sistem hukum di Indonesia, terdapat ketidaksesuaian antara peraturan yang terbit tentang sempadan Danau Toba. Pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah diatur secara yuridis baik tingkatan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Merujuk pada pasal tersebut, jenis Peraturan Perundang-undangan

yang termasuk dalam hierarki yang mana telah diurutkan sesuai dengan kedudukannya mulai dari yang paling tinggi hingga yang paling rendah. Hal ini nampak pada Pasal 8 ayat (1) yang mana pada pasal tersebut hanya mengategorikan Peraturan Menteri sebagai Peraturan Perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) saja tanpa menjelaskan bagaimana kedudukan Peraturan Menteri itu sendiri.

Dalam ilmu perundang-undangan, dikenal dengan adanya teori hierarki. Teori ini menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat. Suatu norma yang menentukan perbuatan norma lain disebut sebagai norma superior. Sedangkan, norma yang melakukan perbuatan itu disebut sebagai norma inferior. Berdasarkan teori tersebut, maka apabila suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, maka peraturan tersebut dapat dituntut untuk dibatalkan atau batal demi hukum (*van rechtswegenietig*).

Dalam hal Kawasan sempadan Danau, Permen PUPR No. 28/PRT/M/2015 merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai sementara Peraturan presiden No 81 tahun 2014 merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Sehingga pada pokoknya ada 2 aturan yang terbit yakni peraturan Menteri dan Peraturan Presiden. Peraturan Presiden diletakkan dibawah peraturan pemerintah dan diatas peraturan daerah. Secara hierarki, memang peraturan Menteri tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Namun melihat pada TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, kedudukan peraturan/keputusan presiden lebih tinggi daripada peraturan Menteri sebab seyogyanya Menteri adalah pembantu tugas presiden. Sehingga pada dasarnya Peraturan presiden No 81 tahun 2014 lebih tinggi daripada Permen PUPR No. 28/PRT/M/2015.

Sejalan dengan hierarki peraturan perundang-undangan, asas asas hukum yang menengahi konflik norma yang juga dikenal dengan sebutan *the conflict rules, the rules of collision, atau the principle of derogation*. Dalam konteks disharmoni aturan terkait sempadan Danau Toba, maka *asas lex superior derogat legi inferiori* yang bermakna undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang- undang (norma/aturan hukum) yang lebih rendah. Dengan asas ini diharapkan aturan yang terbit tetap memperhatikan aturan yang lebih tinggi sehingga tidak saling bertentangan. Berdasarkan asas tersebut, Permen PUPR No. 28/PRT/M/2015 juga harus dikesampingkan dengan tetap mengutamakan peraturan yang lebih pokok yakni Peraturan presiden No 81 tahun 2014.

Berdasarkan kedua hal tersebut, maka seharusnya Perpres No 81 Tahun 2014 sepatutnya menjadi acuan dari Permen PUPR No. No. 28/PRT/M/2015 dan Keputusan Menteri PUPR No. 1695/KPTS/M/2022 yang artinya sepanjang Perpres tersebut tidak diubah atau dinyatakan tidak berlaku maka Ketentuan dibawahnya harus menyesuaikan dengan aturan yang lebih tinggi. Hal ini berarti terhadap penentuan garis batas Kawasan sempadan yang berlaku adalah sepatutnya adalah pada titik elevasi 904 mdpl sebagaimana yang dianut oleh Perpres No 18 Tahun 2014.

B. Legalitas Penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah di atas Kawasan Lindung Sempadan Danau Toba

Dalam lampiran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Nomor 28/PRT/M/2015, Danau merupakan salah satu sumber daya air, yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan air bagi kebutuhan pokok sehari-hari (rumah tangga), sanitasi lingkungan, pertanian, industri, pariwisata, olah raga, pertahanan, perikanan, dan pembangkit tenaga listrik. Oleh sebab itu, danau perlu dikelola, dilindungi, serta dilestarikan secara menyeluruh dan terpadu serta berwawasan lingkungan, sehingga tetap terjaga fungsinya untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam peraturan tersebut sendiri tidak ada dinyatakan larangan tentang kepemilikan namun lebih pada penggunaan yang dibatasi.

Danau Toba sendiri dapat dikatakan sebagai sumber air bagi masyarakat sekitar Danau Toba. Sebagai sumber air, maka ketentuan yang berlaku adalah Undang Undang Nomor I7 Tahun 2019 Tentang Sumber Daya Air. Dalam RPJMN 2015-2019 dan RPJMN 2020-2024,

arah kebijakan pemeliharaan sumber daya air termasuk dalam bagian pengelolaan sumber daya ekonomi. Sebelum undang-undang tersebut di atas, terdapat ketentuan perlindungan air permukaan yaitu Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Situ, danau, embung dan waduk (SDEW) merupakan kawasan yang harus dilindungi yaitu sebagai bagian dari Kawasan Perlindungan Setempat. Perlindungan yang dimaksud adalah pencegahan gangguan kelestarian fungsi danau/ waduk yang berasal dari beragam aktivitas. Areal yang harus dilindungi disamping wilayah permukaan air ditambah dengan daerah penyangga atau sempadan. Fungsi dari sempadan penyangga adalah untuk melindungi wilayah perairan dari aktivitas penduduk.

Dalam Undang-Undang Sumber Daya Air dinyatakan sumber air adalah tempat atau wadah Air alami dan/ atau buatan yang terdapat pada, di atas, atau di bawah permukaan tanah. Hal ini berarti danau termasuk sebagai sumber air. Hal ini ditegaskan dalam penjelasan Pasal 10 huruf e dimana sempadan danau masuk sebagai Kawasan lindung sumber air. Dengan demikian, berdasarkan pasal 7 UU Sumber Daya Air, Kawasan danau tidak dapat dimiliki oleh perseorangan, masyarakat ataupun badan hukum. Sehingga berdasarkan pasal 7 dan 10 huruf e, Kawasan sempadan tidak dapat diberikan hak apapun kepada siapapun kecuali pemerintah. Namun Pasal 9 UU tersebut memberikan pengecualian dimana hak ulayat masyarakat tetap dapat diakui. Pengecualian tersebut justru menimbulkan masalah bagi Kawasan Danau Toba dimana di Kawasan Danau Toba telah terbit Peraturan Daerah No 1 Tahun 2020 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Batak Toba Samosir.

Hal berbeda dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah No 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 11 ayat 1 menyatakan terhadap tanah dalam kawasan lindung yang belum ada hak atas tanah tertentu dapat diberikan hak atas tanah, kecuali pada kawasan hutan. Pada Ayat 2 terhadap tanah dalam kawasan cagar budaya yang belum ada hak atas tanahnya dapat diberikan hak atas tanah tertentu sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku kecuali pada lokasi situs. Sehingga pada dasarnya, perlindungan oleh pemerintah atas Kawasan sempadan danau ditekankan pada pemanfaatan/pengusahaannya bukan pada penguasaan/ kepemilikan. Sebelumnya pada asal 4 ayat (4) Peraturan Pementeri Agraria / Kepala Kantor Pertanahan Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan “Tanah-tanah tertentu yang diperlukan untuk konservasi yang ditetapkan oleh menteri tidak dapat dimohonkan dengan sesuatu hak atas tanah”. Mengacu pada aturan tersebut, sempadan pada pokoknya tidak dapat dimohonkan hak apapun karena merupakan tanah negara. Namun dengan terbitnya Peraturan Menteri Agraria No 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, Permen ATR 9 Tahun 1999 sudah tidak lagi berlaku. Dalam Permen ATR No 18 Tahun 2021, tanah konservasi termasuk dalam hal ini Kawasan sempadan, dapat diajukan permohonan hak atas tanah sepanjang tidak merusak fungsi konservasi tanah tersebut.

Surat Edaran Sekjen Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No 4/SE- 100.PG.01.01/II/2022 tentang Kebijakan Penatagunaan Tanah di Kawasan Lindung pada Huruf c. menyatakan

“Kawasan lindung meliputi kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya yang mencakup:

- 1) kawasan bergambut, kawasan resapan air;
- 2) kawasan perlindungan setempat yang mencakup sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan terbuka hijau termasuk didalamnya hutan kota;
- 3) kawasan suaka alam yang mencakup kawasan cagar alam, suaka margasatwa;
- 4) kawasan pelestarian alam yang mencakup taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam;
- 5) kawasan atau bidang tanah cagar budaya;
- 6) kawasan rawan bencana alam yang mencakup antara lain kawasan rawan letusan gunung berapi, gempa bumi, tanah longsor, serta gelombang pasang dan banjir; dan

7) kawasan lindung lainnya mencakup taman buru, cagar biosfir, kawasan perlindungan plasma nutfah, kawasan pengungsian satwa dan kawasan pantai berhutan bakau.”

Tanah di kawasan lindung yang disinggung SE ATR/BPN No. 4/2022 merupakan obyek perlindungan dari banyak undang-undang, salah satu yang terbaru datang dari UUCK, disebutkan bahwa kawasan lindung merupakan wilayah yang harus difungsikan kelestariannya demi lingkungan hidup, baik yang alamiah maupun buatan. Tanah di kawasan lindung—dalam kesepakatan dunia di Glasgow—adalah protected areas yang penguasaan dan/atau hak kepemilikannya ada pada publik, kecuali sejak awal tanahnya dimiliki privat. Kalaupun tanah sejak awal dimiliki privat, tetapi penggunaan dan pemanfaatannya diawasi dan diatur pemerintah karena masuk *private protected areas* yang harus dijaga, dilindungi dan dilestarikan.

Salah satu upaya pengawasan oleh pemerintah adalah Pendaftaran tanah di kawasan lindung diberikan dengan batasan dan kewajiban berupa RRR (*Right, Restriction, and Responsibility*) yang dicatat pada buku tanah dan sertifikat, meliputi:

- 1) Pemegang hak dilarang mendirikan bangunan yang mengurangi fungsi konservasi tanggul, fungsi konservasi sempadan, atau fungsi konservasi lainnya;
- 2) Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung tidak boleh mengganggu fungsi alam, tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami;
- 3) Pemegang hak dilarang merusak sumber daya alam dan kelestarian kemampuan lingkungan hidup;
- 4) Pemegang hak diwajibkan memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah rusaknya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- 5) Pemegang hak diwajibkan menjaga fungsi konservasi sempadan badan air atau fungsi konservasi lainnya;
- 6) Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung harus sesuai dengan fungsi kawasan dalam rencana tata ruang wilayah;
- 7) Ketentuan lain sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Merujuk Pasal 2 ayat 2 Permen ATR/KBPN No. 30 Tahun 2019, sertifikat hak atas tanah untuk embung, situ, danau, dan waduk hanya untuk diberikan kepada pemerintah atau pemerintah daerah, baik tanah yang ada perolehan tanah maupun tidak ada perolehan tanahnya. Subyek hak hanya untuk pemerintah atau pemerintah daerah, karena situ, embung, danau dan waduk adalah kepentingan umum yang menjadi akses publik atau *public use-public utility*. Subyek hak dibatasi hanya instansi Pemerintah yang berkepentingan yang dapat diberikan hak atas tanah di kawasan/semipadan danau. Dengan demikian, orang pribadi maupun badan swasta tidak dapat memiliki hak atas tanah danau.

Mengacu Pada Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, terhadap ketentuan yang mengatur tentang Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha maupun Hak Pakai, juga diatur tentang tanah sempadan. Pemohon hak atas tanah di Kawasan sempadan dapat memperoleh hak atas tanah sepanjang memenuhi fungsi konservasi sempadan danau dan tidak mendirikan bangunan permanen diatas sempadan danau.

Berdasarkan Pasal 19, 34 maupun 49 PP No 18 Tahun 2021, tentang Subjek Hak baik Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan maupun Hak Pakai, tidak dibatasi pemohon hak atas tanah harus merupakan instansi atau pemerintah. Warga Negara Indonesia juga dapat mengajukan hak atas tanah selain hak milik di Kawasan sempadan Danau yang berarti orang perorangan dapat mengajukan hak atas tanah tersebut.

Berbeda dengan hak milik yang merupakan hak terkuat dan terpenuh, Hak Hak Lainnya dapat dibatalkan apabila pemegang hak tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana dinyatakan dalam PP No 18 Tahun 2021 termasuk juga dalam Surat Edaran ATR/BPN No. 4/2022.

Dengan demikian dapat dikatakan, pada Kawasan sempadan Danau Toba pada dasarnya dapat diterbitkan hak atas tanah dengan pengecualian hak milik sebab berdasarkan PP No. 18

tahun 2021, hak yang dapat dimohonkan diatas Kawasan sempadan hanya Hak Guna Usaha, Hak guna Bangunan dan Hak Pakai yang penggunaannya dibatasi sesuai dengan fungsi konservasi sempadan danau sebagaimana ketentuan perundang-undangan.

4. PENUTUP

Kesimpulan

Pada Kawasan Danau Toba, terdapat dua aturan yang berbeda mengenai letak sempadan yakni Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara No 1 Tahun 1990 tentang Penataan Kawasan Danau Toba dan Peraturan presiden No 81 tahun 2014 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Danau Toba dan sekitarnya. Perbedaan tersebut dicoba diselesaikan melalui Permen PUPR No. No. 28/PRT/M/2015 dan Keputusan Menteri PUPR No. 1695/KPTS/M/2022 dengan menetapkan titik 905 mdpl sebagai titik awal sempadan. Berdasarkan hierarki perundang undangan di Indonesia maupun asas hukum yang dianut seharusnya Perpres No 81 Tahun 2014 menjadi acuan dari Permen PUPR No. No. 28/PRT/M/2015 dan Keputusan Menteri PUPR No. 1695/KPTS/M/2022 yang artinya sepanjang Perpres tersebut tidak diubah atau dinyatakan tidak berlaku maka penentuan garis batas Kawasan sempadan yang berlaku adalah titik elevasi 904 mdpl sebagaimana yang dianut oleh Perpres No 18 Tahun 2014.

Undang-Undang Sumber Daya Air dinyatakan sumber air adalah tempat atau wadah Air alami dan/ atau buatan yang terdapat pada, di atas, atau di bawah permukaan tanah. Termasuk sempadan danau sebgaimana diatur dalam Pasal 10 huruf e masuk sebagai Kawasan lindung sumber air. Berdasarkan Pasal 7 UU Sumber Daya Air, tidak dapat diberikan hak atas tanah dikawasan sumber air. Namun terdapat pengecualian bagi tanah ulayat. Hal tersebut didukung juga pada Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Pada PP 18 tahun 2021, sempadan dapat diajukan permohonan hak atas tanah sepanjang tidak merusak fungsi konservasi tanah tersebut. Hak-hak yang dapat dimohonkan diatas Kawasan sempadan hanya Hak Guna Usaha, Hak guna Bangunan dan Hak Pakai yang penggunaannya dibatasi sesuai dengan tidak melanggar/merusak fungsi konservasi sempadan danau sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir, Muhammad. 2004. Hukum dan Penulisan jurnal Hukum Cetakan I. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hal. 50. Diakses pada 8 Februari, 2023.
- Admin Fakultas Hukum Universitas Medan Area. 2021. What is Land Law /
- Admin Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2022. Hak- Hak Atas Tanah Menurut Hukum Agraria. Diakses pada 10 Februari, 2023 dari <https://fahum.umsu.ac.id/hak-hak-atas-tanah-menurut-hukum-agraria/>
- Agrarian Law / Land Law. Diakses pada 9 Februari, 2023 dari [https://hukum.uma.ac.id/2021/01/15/apa-itu-hukum-pertanahan-land-law/#:~:text=\(1\)%20Hukum%20pertanahan%20merupakan%20norma,universal%20pada%20semua%20anggota%20masyarakat.](https://hukum.uma.ac.id/2021/01/15/apa-itu-hukum-pertanahan-land-law/#:~:text=(1)%20Hukum%20pertanahan%20merupakan%20norma,universal%20pada%20semua%20anggota%20masyarakat.)
- Arinanto, Satya. 2018. Politik Hukum 2 dalam Chapter III : The Rechtsstaat and Human Rights, Pages. 168-169. Diakses pada 9 Februari, 2023.
- Arnowo, Hadi, 2020, Pengamanan Situ, Danau, Embung Dan Waduk Sebagai Kekayaan Negara Melalui Pendaftaran Tanah, MONAS: Jurnal Inovasi Aparatur Vol. 2 No. 2.
- Budiono, Agus. 2016. Slide Kuliah Metode Penulisan jurnal Hukum di Magister Kenotariatan Universitas Pelita Harapan. Jakarta: Universitas Pelita Harapan. Diakses pada 8 Februari, 2023.
- Burns, Peter J. 1999. The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia. Publikasi: Jakarta, PT. Pradnya Paramita. Diakses pada 9 Februari, 2023.
- Djibran, Risha Oktavyana, 2020, Tinjauan Yuridis Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Di Sempadan Sungai Serinjing Desa Jambu Kabupaten Kediri, Novum : Jurnal Hukum, Volume 7 Nomor 4, Oktober 2020,

- Draft Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan di Hutan Lindung dan Hutan Produksi. Diakses pada 7 Februari, 2023 dari <https://silk.menlhk.go.id/app/Upload/hukum/20210617/42007beb6c60cffffa45605794733cbc4.pdf>
- Firdaus, Maulana Gilang, 2021. Sertifikasi Tanah Danau, Bentuk Pengamanan Ekosistem Danau. Diakses di <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-suluttenggomolut/baca-artikel/13971/Sertifikasi-Tanah-Danau-Bentuk-Pengamanan-Ekosistem-Danau.html> diakses pada 4 Februari 2023 18.37 wib
- Harsono, Boedi, 1999, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Djambatan.
<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-suluttenggomolut/baca-artikel/13971/Sertifikasi-Tanah-Danau-Bentuk-Pengamanan-Ekosistem-Danau.html> diakses pada 4 Februari 2023 18.37 wib
- Ismail, Nurhasan. 2012. Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat. Publikasi: Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional. Vol. 1, No. 2. Diakses pada 10 Februari, 2023 dari <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/105>
- Kelsen, Hans (Raisul Muttaqien). 2006. Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif. Bandung: Nusamedia dan Nuansa. hlm. 132-133. Diakses pada 8 Februari, 2023.
- Kumara, Salvian, dkk, 2020, Kepastian hukum Atas Penerbitan Sertipikat Hak Pakai bagi Pemilik sebidang Tanah Yang Diperuntukkan Sebagai Sempadan Pantai, Jurnal Education and development Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, Vol.8 No.2 Edisi Mei 2020.
- Malec, Andrzej. 2001. Legal Reasoning & Logic. Studies In Logic Grammar & Rhetoric Volume 4 Nomor 17.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2014. Penulisan jurnal Hukum: Edisi Revisi. Jakarta: Prenadamedia Group. Diakses pada 8 Februari, 2023.
- Mertokusumo, Sudikno. 2005. Mengenal Hukum: Suatu Pengantar. Yogyakarta: Liberty. hlm. 41-43. Diakses pada 8 Februari, 2023.
- Ramadhan. 2021. Tesis. Analisis Penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan Atas Tanah di Sempadan Sungai (Suatu Penelitian di Gampong Lam Ujong, Kabupaten Aceh Besar). Diakses pada 7 Februari, 2023 dari <https://docplayer.info/227618979-Analisis-penerbitan-sertifikat-hak-guna-bangunan-atas-tanah-di-sempadan-sungai-suatu-penelitian-di-gampong-lam-ujong-kabupaten-aceh-besar.html>
- Sari, Indah, 2017. Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Publikasi: Jurnal Mitra Manajemen. Vol. 9, No. 2. Diakses pada 10 Februari, 2023 dari <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jmm/article/view/492>
- Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. 1985. Penulisan jurnal Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm. 1. Diakses pada 8 Februari, 2023.
- Urip, Harsono. 2010. Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah. Cetakan ke-2. Diakses pada 10 Februari, 2023.