

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya penting yang memiliki dimensi ekonomi, sosial, budaya, sekaligus hukum, di pesisir tanah tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal, tetapi juga menopang aktivitas ekonomi nelayan serta menjadi bagian dari identitas sosial masyarakat.¹ Namun praktik penguasaan tanah di kawasan pesisir seringkali tidak melalui prosedur pendaftaran resmi sehingga muncul kategori tanah *non-register*.² Tanah *non-register* adalah tanah yang tidak memiliki bukti kepemilikan yang diakui secara hukum, Fenomena tanah *non-register* menimbulkan masalah kepastian hukum di karenakan statusnya tidak tercatat di dalam sistem pertanahan nasional. ³ Pasal 19 Undang-Undang No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah diubah menjadi Peraturan Pemerintah No.18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah, Susun, dan Pendaftaran Tanah, pasal 3 mewajibkan pendaftaran tanah sebagai jaminan kepastian hukum. Akan tetapi, realitas di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan antara hukum tertulis dengan praktik masyarakat pesisir. Banyak tanah tetap dikuasai secara turun-

¹ Ririn Rosita Hur, Toni Ruchimat, and Yenni Nuraini, “ Analisis Potensi dan Permasalahan Pengembangan Wilayah Pesisir di Kecamatan Arosbaya Kabupaten Bangkalan Madura Provinsi Jawa Timur,” *Jurnal Penyuluhan Perikanan dan Kelautan* 14, no. 2 (August 2020): 57.

² Yani Pujiwati, Amiruddin A. Dajaan Imami, and Alya Maesha, “Status Penguasaan Tanah di Kawasan Pantai dan Pesisir Yang di jadikan Kawasan Permukiman Rumah Pelantar di Kabupaten Kepulauan Anambas,” *Hermeneutika : Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (August 2020): 120 .

³ Pujiwati, Imami, and Maesha, 122

temurun, diwariskan, atau diperoleh melalui kesepakatan adat, tanpa sertifikat resmi. Padahal pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah diperbarui menjadi Peraturan Pemerintah No.18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah, Susun, dan Pendaftaran Tanah. Sudah jelas menegaskan bahwa sertifikat merupakan bukti kepemilikan yang sah.⁴

Praktik tersebut menunjukkan berlakunya hukum kebiasaan yang tumbuh, hidup dan berkembang di masyarakat (*living law*). Sebagaimana hal tersebut selaras dengan konsep *living law* yang dikemukakan oleh Eugen Ehrlich memandang bahwa hukum yang efektif adalah hukum yang hidup dan dipatuhi dalam masyarakat, bukan semata-mata hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan.⁵ Dengan demikian kondisi tersebut menggambarkan adanya pluralisme hukum di masyarakat, yakni keberlakuan lebih dari satu sistem hukum, sebagaimana hal tersebut selaras dengan konsep pluralisme hukum yang dikemukakan oleh John Griffiths bahwa pluralisme hukum berarti keberadaan lebih dari satu tatanan hukum dalam suatu bidang sosial yang hidup dan beroperasi sekaligus, sehingga hukum negara tidak otomatis menghapus hukum lain yang diakui.⁶

⁴Muhammad Ilham Arisaputra and Sri Wildan Ainun Mardiah, "Kedudukan Hukum Tanah Adat dalam Pengembangan Administrasi Pertanahan di Indonesia: Studi Komparatif", *Jurnal Ammanah Gappa*, 27, no. 2 (September 2019) : 70.

⁵Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of the Sociology of Law* (1913), Ratih Lestarini, "The Sociological Perspective on The Study of The Living Law: Is It a Part of Legal Discipline or Social Discipline?", *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 11, no. 3 (December 2023): 36.

⁶John Griffiths, "What is Legal Pluralism?," di kutip dalam Pandapotan Damanik, "Dualism of Land Rights Recognition in National and Customary Legal Systems in the Perspective of Dignified Justice," *Jurnal Academia Open* 10, no. 1 (June 2025) : 7.

Fenomena tersebut nyata ditemukan di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang. Kedua kabupaten tersebut secara geografis terletak di wilayah pesisir Madura memiliki garis pantai yang panjang dan topografi yang bervariasi dengan ketinggian antara 2 hingga 100 meter di atas permukaan laut, dengan mayoritas pekerjaan sebagai nelayan.⁷ Berdasarkan temuan lapang, penguasaan tanah di wilayah pesisir sebagian didominasi oleh tanah *non-register* yang diwariskan secara turun-temurun. Sebagaimana hal tersebut dikemukakan oleh Bapak Jawahir selaku Kepala Desa Labuhan, bahwa *“penguasaan tanah yang dilakukan oleh masyarakat Desa Labuhan merupakan hasil pengurukan tanah yang telah berlangsung bertahun-tahun secara turun-temurun berdasarkan izin lisan dari kepala desa terdahulu, sehingga tanah tersebut hingga kini belum memiliki sertifikat maupun dokumen letter C sebagai bukti penguasaan yang sah secara hukum”*.⁸ Fakta serupa juga ditemukan di Desa Tanjung Jati, Kecamatan Kamal, Kabupaten Bangkalan, dikemukakan oleh Ibu Yuni selaku masyarakat Pesisir Desa Tanjung Jati, di mana Ibu Yuni selaku masyarakat pesisir mengungkapkan bahwa *“Beliau telah menempati tanah tersebut sejak tahun 1999 hingga sekarang tanpa memiliki surat keterangan resmi, karena proses pengurukan dilakukan secara mandiri hanya berbekal izin lisan dari kepala desa, dengan kesadaran penuh bahwa tanah yang dikuasainya berstatus milik negara dan sewaktu-waktu dapat diminta kembali*

⁷ BPS Kabupaten Bangkalan, “Profil Geografis dan Wilayah Pesisir”, <https://bangkalankab.bps.go.id/id>, di akses pada 29 Agustus 2025

⁸ Bapak Jawahir selaku Kepala Desa Labuhan, wawancara pada Rabu 27 Agustus 2025, di Kecamatan Sreseh, Kabupaten Sampang.

apabila dibutuhkan oleh pemerintah”.⁹ Dengan demikian penguasaan tanah di pesisir Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang, masih di dominasi oleh tanah *non-register* yang diperoleh melalui pengurukan/reklamasi swadaya oleh masyarakat yang diwariskan secara turun-temurun, berdasarkan izin lisan dari klebun/kepala desa dan pengakuan sosial masyarakat setempat, kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara penguasaan faktual oleh masyarakat dan hukum formal, sehingga berpotensi menimbulkan konflik agraria, dan ketidak pastian hukum dalam penguasaan tanah.

Secara umum, pola penguasaan tanah *non-register* dipesisir dapat dikategorikan menjadi 2 bentuk yakni tanah warisan secara turun-temurun dan tanah hasil reklamasi. Menurut Undang-Undang No. 27 tahun 2007 tentang Penguasaan dan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil yang diperbarui menjadi Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil, reklamasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh setiap orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan sosial ekonomi dengan cara pengurukan, pengeringan lahan atau drainase.¹⁰ Dalam praktiknya, kegiatan reklamasi tersebut dapat ditemukan di wilayah pesisir Indonesia, salah satu contoh kasus konkrit dapat dilihat di Kabupaten Bangkalan pada tahun 2025, tepatnya di Desa Sembilangan Kecamatan Socah dan Desa Banyuajuh Kecamatan Kamal. Sejumlah perusahaan diduga melakukan reklamasi pantai tanpa kejelasan prosedur

⁹ Ibu Yuni selaku masyarakat Pesisir Desa Tanjung Jati, wawancara pada tanggal 4 September 2025, di Kecamatan Kamal, Kabupaten Bangkalan

¹⁰ Tanri, Arif, Bambang Eko Turisno, and Adya Paramita Prabandari, “Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”, *Jurnal Notarius* 13, no. 2 (August 2020): 100.

perizinan dan status hak atas tanah.¹¹ Kasus ini menunjukkan bagaimana praktik reklamasi di wilayah pesisir berpotensi menimbulkan konflik agraria akibat ketidakjelasan status tanah hasil reklamasi. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk menelaah peran hukum kebiasaan masyarakat pesisir dalam praktik penguasaan tanah *non-register*. Dengan demikian, penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai pluralisme hukum yang terjadi serta mencari jalan harmonisasi antara hukum negara dan hukum kebiasaan demi kepastian hukum dan perlindungan masyarakat.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka permasalahan tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah praktik penguasaan tanah *non-register* oleh masyarakat pesisir di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang yang berlandaskan pada hukum kebiasaan dapat di benarkan oleh hukum negara?
2. Bagaimana interaksi antar hukum dalam memberikan legitimasi terhadap tanah *non-register* yang masih di pengaruhi oleh hukum kebiasaan?

1.3. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini memuat beberapa tujuan sebagai capaian akhir tahap penelitian hukum yang dilakukan, antara lain:

1. Menganalisis praktik penguasaan tanah *non-register* oleh masyarakat pesisir di

¹¹ Kabiro. (2025, February 22). *Puluhan tahun perusahaan di Bangkalan beroperasi di atas tanah reklamasi diduga ilegal*. Memoterkini. Diakses pada 21 Juli 2025
<https://www.memoterkini.com/berita/21946/puluhan-tahun-per-sahaan-dibangkalan-beroperasi-diatas-tanah-reklamasi-diduga-ilegal>

Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang, serta mengidentifikasi peran hukum kebiasaan dalam praktik tersebut.

2. Mengkaji interaksi antar hukum terhadap penguasaan tanah *non-register* di wilayah pesisir yang masih dipengaruhi oleh hukum kebiasaan.

1.4. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan memberikan kegunaan yang dapat diambil dari hasil penelitian terbagi menjadi dua kategori yakni:

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Memberikan kontribusi pada pengembangan kajian hukum empiris, terutama terkait pluralisme hukum dalam penguasaan tanah pesisir.
 - b. Memperkaya literatur tentang interaksi antara hukum kebiasaan (*living law*) dan hukum negara dalam konteks pertanahan di Indonesia.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Menjadi masukan bagi pemerintah daerah maupun pusat dalam merumuskan pengaturan pertanahan yang lebih responsif terhadap praktik hukum kebiasaan masyarakat.
 - b. Memberikan pemahaman bagi masyarakat pesisir mengenai posisi hukum kebiasaan mereka dalam kaitannya dengan hukum negara, sehingga dapat meminimalisir konflik dan meningkatkan kesadaran hukum.
 - c. Menjadi referensi bagi peneliti lain yang mengkaji isu serupa terkait tanah *non-register*, hukum kebiasaan, dan pengaturan pertanahan.

1.5. Keaslian

Tabel. 1.1 Keaslian Penelitian

No	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang diusulkan
1.	Implementasi Pendaftaran Tanah Atas Tanah Negara Di Pesisir Kabupaten Purworejo (Studi Atas Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah). (Skripsi yang ditulis oleh Rizki Setiawan, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Surabaya, pada tahun 2024)	1. Bagaimana Implementasi Pendaftaran Tanah Atas Tanah Negara Di Pesisir Kalijaga Kabupaten Purworejo Berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Abupaten Purworejo Akar Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah? 2. Apa kendala dalam implementasi pendaftaran tanah atas tanah negara di Pesisir Kabupaten Purworejo?	Isu hukum dari penelitian ini adalah ketidakjelasan status kepemilikan tanah di wilayah pesisir, di mana sebagian besar masyarakat hanya memiliki surat izin tinggal atau alas hak tanpa sertifikat resmi, meskipun telah menempati tanah tersebut secara turun-temurun. Ketidakpastian hukum ini berpotensi menimbulkan sengketa dan konflik kepemilikan yang merugikan masyarakat pesisir	Penelitian sebelumnya di Purworejo, Batu Kapal (Ranai), dan Kabupaten Rembang sama-sama membahas ketidakjelasan status tanah pesisir, namun dengan fokus yang berbeda. Penelitian Purworejo menekankan implementasi pendaftaran tanah negara berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021. Penelitian Batu Kapal mengkaji kepastian hukum tanah adat yang belum diakui secara formal. Penelitian Rembang memfokuskan pada pelaksanaan pensertifikatan tanah pesisir dan persoalan disharmonisasi RTRW daerah dengan aturan nasional. Berbeda dari ketiganya, penelitian saya mengkaji penguasaan tanah
2.	Pelaksanaan Pensertifikatan Tanah Pesisir Di Wilayah Kabupaten Rembang.	1. Bagaimana Pelaksanan Pensertifikatan tanah pesisir di kabupaten rembang?	Isu hukum dalam penelitian ini adalah ketidakselarasan antara ketentuan penataan ruang nasional	non-register oleh masyarakat pesisir Bangkalan dan Sampang berdasarkan hukum kebiasaan, serta

	(Skripsi yang ditulis oleh Ruananda Kharismatika Laksono, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung, pada tahun 2021.)	2. Apakah kendala yang dihadapi masyarakat pesisir dalam memperoleh kepastian hukum atas tanah (sertipikat tanah) dan bagaimana solusinya?	sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Tahun 2014 dan Permen ATR/BPN No. 17 Tahun 2016 dengan pengaturan tata ruang daerah dalam Perda RTRW Kabupaten Rembang No. 14 Tahun 2011 serta Perda No. 8 Tahun 2007 yang menetapkan kawasan sepadan pantai sebagai kawasan lindung sehingga tidak dapat disertifikatkan.	menganalisis hubungannya dengan hukum pertanahan formal dan kebutuhan harmonisasi keduanya untuk mewujudkan kepastian hukum dalam konteks lokal Madura.
3.	Kepastian Hukum Terhadap Tanah Yang Di Kuasai Masyarakat Pada Wilayah Pesisir Batu Kapal Kota Ranai. (Skripsi yang ditulis oleh Devriadi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjungpinang, pada tahun 2024)	1. Bagaimana kepastian hukum terhadap tanah Yang di kuasai masyarakat pada wilayah pesisir Batu Kapal Kota Ranai? 2. Apa hambatan dalam memberikan hak atas tanah di wilayah pesisir Batu Kapal Kota Ranai?	Isu hukum dari penelitian ini adalah ketidakjelasan status kepemilikan tanah adat yang dikuasai masyarakat pesisir secara turun temurun dan belum diakui secara resmi oleh negara melalui sertifikat. Kondisi ini menyebabkan rawannya sengketa dan konflik kepemilikan yang mengancam kepastian hukum dan hak masyarakat pesisir atas tanah tersebut.	

Sumber: Hasil data peneliti 2025

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum *non-doktrinal* atau empiris. Penelitian hukum empiris adalah salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum dalam masyarakat.¹² Tujuan dari adanya penelitian ini adalah untuk memahami peran hukum kebiasaan yang di jalankan oleh masyarakat pesisir dalam praktik penguasaan tanah *non-register* tersebut, dan dapat memberikan gambaran mengenai pluralisme hukum yang terjadi serta mencari jalan harmonisasi antara hukum negara dan hukum kebiasaan demi kepastian hukum dan perlindungan masyarakat.

1.6.2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini menggunakan model penelitian kualitatif dengan model analisa *Socio Legal* berdasarkan studi kasus. penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis suatu fakta hukum yang terjadi dimasyarakat, khususnya penguasaan tanah *non-register* oleh masyarakat pesisir di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang, dengan mengaitkan pada ketentuan hukum positif yang berlaku. Dengan demikian, penelitian ini berupaya menggambarkan kesesuaian antara realitas sosial di lapangan dengan norma-norma hukum menjadi dasar pengaturannya, yang kemudian dianalisis secara kualitatif yang akurat untuk memperoleh hasil yang akurat dan komprehensif.¹³

¹² Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataran: Mataram University Press, 2020), 45.

¹³ Muhammad Siddiq Armia, *Penentuan Metode Dan Pendekatan Penelitian Hukum* (Banda Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI), Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry, 2022):57.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini didapat dari sumber lokasi Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang. Bahan hukum primer merupakan data yang diperoleh langsung dari wawancara dengan narasumber, dokumentasi dan laporan hasil penelitian yang kemudian diolah sebagai sumber data utama.¹⁴ Wawancara memiliki peran penting dalam penelitian agar memperoleh keterangan secara langsung dari pihak terkait yang relevansi guna mendukung validitas data yang di kumpulkan, dengan demikian dalam penelitian ini wawancara dilakukan secara langsung kepada narasumber yakni melalui wawancara mendalam (*depth interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara (*guide interview*) wawancara langsung kepada narasumber.¹⁵ Adapun narasumber dari penelitian ini adalah pihak yang terlibat secara langsung dalam proses penegakan hukum dan penguasaan tanah *non-register* di wilayah peisir Selatan Madura. Untuk keperluan itu yang dapat di jadikan sebagai sumber informasi yaitu:

1. Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur
2. Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
3. ATR/BPN Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang

¹⁴ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*. 55

¹⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*. 56

4. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
 5. Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
 6. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
 7. Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
 8. Notaris/PPAT di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
 9. Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
 10. Pemerintah Desa di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
 11. Tokoh Masyarakat di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
 12. Masyarakat Pesisir di Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang
- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder menjadi sumber hukum yang berfungsi sebagai sumber yang menerangkan bahan hukum primer. Sumber ini berasal dari berbagai literatur seperti buku, artikel ilmiah baik yang berskala nasional maupun internasional, pendapat akademisi, artikel surat kabar, informasi dari media online, serta pandangan para ahli yang relevan. Semua referensi tersebut digunakan untuk mendalami dan menguraikan permasalahan hukum

yang menjadi objek penelitian.¹⁶

1.6.4 Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian ini adalah Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang Provinsi Jawa Timur. Kedua wilayah tersebut dipilih karena memiliki karakteristik sebagai daerah pesisir yang masih banyak ditemukan praktik penguasaan tanah *non-register* oleh masyarakat setempat.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri atas wawancara, dokumentasi dan laporan hasil penelitian, kemudian bahan hukum sekunder terdiri atas literatur, pendapat ahli, dan referensi pendukung yang disusun sistematis berdasarkan rumusan masalah.¹⁷ Analisis bahan hukum dilakukan dengan pendekatan yuridis tekstual untuk memahami isi dan makna norma hukum, serta analisis kontekstual untuk mengkaji implikasi sosial dan praktik masyarakat dengan metode analisis bersifat kualitatif deskriptif dan analitis yang mengintegrasikan data normatif dan empiris guna memperoleh pemahaman komprehensif terhadap interaksi hukum dan realitas sosial.¹⁸

¹⁶ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*.58

¹⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 59

¹⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 61.