



PEMANFAATAN HAK ATAS TANAH DI WILAYAH LAUT: KONFLIK PENERBITAN SHM/HGB PADA PESISIR DI KABUPATEN TANGERANG

Rostna Qitabi Anjilna, Mudawaroh.

Universitas Pamulang

e-mail : dosen03198@unpam.ac.id; dosen03050@unpam.ac.id

ABSTRAK

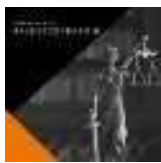
Kasus pagar laut di Tangerang memunculkan persoalan hukum agraria yang kompleks. Penerbitan hak atas tanah seperti SHM dan HGB di kawasan yang secara geografis termasuk wilayah laut tidak hanya melanggar batas objek hak atas tanah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, tetapi juga menimbulkan benturan norma dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Undang-Undang No.32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerbitan SHM dan HGB di area laut tidak memiliki dasar hukum, bertentangan dengan asas public domain wilayah perairan, dan mengakibatkan sertifikat tersebut cacat hukum yang berimplikasi pada batal demi hukum. Selain itu, praktik ini berdampak pada terganggunya hak masyarakat pesisir, khususnya nelayan, terhadap akses dan pemanfaatan ruang laut. Penelitian merekomendasikan harmonisasi regulasi, penguatan pengawasan administratif, serta penegakan larangan penerbitan hak atas tanah di laut untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan dan melindungi kepentingan umum.

Kata Kunci: *Hak atas Tanah, Laut, Pesisir, Hukum Agraria.*

ABSTRACT

The sea fence case in Tangerang raises complex agrarian legal issues. The issuance of land rights, such as SHM (Special Land Title) and HGB (Cultural Title) in areas geographically considered maritime, not only violates the boundaries of land rights stipulated in Law No. 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations, but also creates a conflict with Law No. 1 of 2014 concerning the Management of Coastal Areas and Small Islands and Law No. 32 of 2014 concerning Maritime Affairs. This research uses a normative juridical method with a statutory approach and case studies. The results indicate that the issuance of SHM and HGB in maritime areas has no legal basis, contradicts the principle of the public domain of territorial waters, and renders the certificates legally flawed, thus null and void. Furthermore, this practice disrupts the rights of coastal communities, particularly fishers, to access and utilize marine space. The research recommends regulatory harmonization, strengthened administrative oversight, and a stricter prohibition on the issuance of land rights in maritime areas to prevent abuse of authority and protect the public interest.

Keywords: Land Rights, Sea, Coast, Agrarian Law.



PENDAHULUAN

Penerbitan hak atas tanah di wilayah laut merupakan isu yang jarang mendapat pembahasan mendalam literatur hukum perdata di Indonesia, meskipun dampaknya signifikan terhadap tata kelola sumber daya alam. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria) secara tegas membatasi pemberian hak atas tanah hanya pada daratan, sedangkan laut masuk dalam penguasaan negara sesuai Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.¹ Konsep agraria klasik menempatkan laut sebagai *res communis* atau domain publik, bukan sebagai objek hak kebendaan.²

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Doktrin *Public Trust Doctrine* (PTD) memperkuat bahwa negara

hanya bertindak sebagai peegang amanah untuk menjamin kepentingan publik, bukan memberikan hak privat di ruang laut.³ Oleh karena itu, penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) maupun Hak Guna Bangunan (HGB) di laut berpotensi bertentangan dengan amanat konstitusi serta fungsi sosial tanah yang diatur dalam UPPA.⁴

Kasus pagar laut di Kabupaten Tangerang menjadi bukti nyata adanya praktik privatisasi ruang laut melalui pemberian HGB.⁵ Pemasangan pagar di pesisir mengakibatkan akses masyarakat pesisir terhalang dan menimbulkan konflik dengan nelayan setempat.⁶ Hal ini menunjukkan adanya distorsi hukum, karena HGB seharusnya hanya dapat diberikan pada tanah yang berada di daratan, bukan di laut.⁷

Pengelolaan ruang laut sebenarnya sudah diatur dalam

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA, Isi dan Pelaksanaannya* (Djambatan 2008) [185]

² Supriadi, *Hukum Agraria* (Sinar Grafika 2015) [112]

³ B.A. Rahmawan & K. Cetara, *Kajian Teori Public Trust Doctrine dalam Kasus Lingkungan* (2020) Jurnal Lingkungan Hidup [77]

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah* (Kencana 2010) [243]

⁵ W. Fikarudin, A.D. Martadikusuma, *Tinjauan Yuridis terhadap Kasus Pagar laut di Kabupaten Tangerang dari Perspektif Hukum Progresif* (2025) Jurnal Al-Zayn Vol 6 No. 1 [34]

⁶ Mongabay Indonesia, *Penanganan Pagar Laut Tangerang Sisakan Kejanggalan*, (2025) <https://mongabay.co.id/2025/03/24/penanganan-pagar-laut-tangerang-sisakan-kejanggalan/> (Mongabay 2025)

⁷ Klinik Hukumonline, *Bolehkah HGB di atas Laut?* (2025) <https://www.hukumonline.com/klinik/a/bolehkah-hgb-di-atas-laut-lt679224be3d4d6/> (Hukumonline 2025)



Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kepulauan. Regulasi tersebut mengatur pemanfaatan melalui izin dan zonasi, bukan melalui pemberian hak kebendaan seperti SHM atau HGB.⁸ Namun dalam praktiknya, lemahnya penegakan hukum dan tumpang tindih regulasi di Indonesia sering membuka peluang penyalahgunaan kewenangan.⁹

Secara hukum pertanahan, syarat sah hak atas tanah mencakup objek yang benar yaitu tanah daratan, prosedur sah, serta tidak ada cacat formil maupun substantial. Jika objeknya tidak tepat, seperti laut tanpa reklamasi, maka sertifikat dapat digugat melalui pengadilan perdata atau pengadilan tata usaha negara. Langkah hukum ini penting agar ruang publik tidak hilang akibat privatisasi yang tidak sah.

Selain aspek legalitas, dimensi keadilan sosial juga penting. Privatisasi ruang laut melalui

pemasangan pagar membatasi akses masyarakat pesisir dan bertentangan dengan fungsi sosial tanah sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria.¹⁰ Analisis lingkungan menegaskan bahwa privatisasi laut juga dapat menimbulkan kerusakan ekosistem pesisir.¹¹ Di sisi lain, keterlibatan aparat negara dalam memberikan legitimasi administratif menimbulkan krisis kepercayaan publik.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, terlihat bahwa kasus pagar laut di Kabupaten Tangerang memunculkan persoalan hukum yang tidak hanya menyentuh ranah pengelolaan wilayah laut, tetapi juga menyangkut sah atau tidaknya penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah yang secara yuridis merupakan domain publik. Keadaan ini menuntut kajian mendalam terhadap pengaturan hukum positif Indonesia yang menjadi dasar pemberian SHM/HGB di wilayah laut, serta analisis terhadap kesesuaiannya dengan syarat sahnya hak atas tanah

⁸ WALHI, *Usut Tuntas Pelanggaran Tata Ruang dan Mafia Tanah dari Penerbitan SHGB dan SHM di Laut Tangerang*, (2025) <https://www.walhi.or.id/usut-tuntas-pelanggaran-tata-ruang-dan-mafia-tanah-dari-penerbitan-shgb-dan-shm-di-laut-tangerang> (WALHI 2025)

⁹ Media Justitia, *Kontroversi Penerbitan Hak Guna Bangunan di Atas Laut: Legalitas, Dampak, dan Solusi*, (2025)

<https://www.mediajustitia.com/berita/kontroversi-penerbitan-hak-guna-bangunan-di-atas-laut-legalitas-dampak-dan-solusi/> (Media Justitia 2025).

¹⁰ Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, (Gadjah Mada University Press 1990) [201].

¹¹ Jurnal Batavia, *Legalitas dan Dampak Penerbitan HGB di Atas Permukaan Laut*, (2025) *Jurnal Batavia of Law* Vol. 2 No. 1 [55-58].



dalam perspektif hukum perdata. Selain itu, potensi adanya cacat hukum dalam penerbitan sertifikat tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai upaya hukum yang dapat ditempuh untuk membatalkannya, baik melalui mekanisme gugatan perdata maupun langkah hukum lainnya yang relevan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan yuridis-normatif. Yaitu suatu penelitian yang mengkaji aspek-aspek untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada di dalam internal dari hukum positif dengan pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹² Tujuannya adalah untuk memahami bagaimana digitalisasi arsip diterapkan secara nyata dalam pengelolaan dan penyimpanan protokol notaris serta menilai sejauh mana penerapan tersebut efektif dari aspek hukum, teknis, dan administratif.

Pendekatan Penelitian

Proses pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur, yang melibatkan pemeriksaan sumber tertulis mengenai hukum yang

diperoleh dari berbagai publikasi untuk mendukung penelitian yuridis-normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menggali data deskriptif dari lapangan secara mendalam.¹³ Pendekatan ini relevan karena digitalisasi tidak hanya merupakan proses teknis, tetapi juga melibatkan perubahan pola kerja, budaya hukum, serta persepsi para pelaku terkait, sehingga mudah dipahami dan menghasilkan kesimpulan yang jelas.

Pengumpulan data selama periode ini, pengumpulan data akan dilakukan beberapa proses yaitu:

1. Studi Literatur

- a. Pencarian Literatur:
Melakukan pencarian di perpustakaan, database akademik, peraturan perundang-undangan dan sumber-sumber online untuk menemukan dokumen-dokumen hukum dan teori yang relevan..
- b. Pembacaan dan Perekaman:
Membaca dokumen yang ditemukan dan mencatat informasi penting yang berkaitan dengan penelitian. Ini termasuk merangkum isi,

¹² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

¹³ Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2014



mengidentifikasi argumen utama, dan mencatat kutipan yang relevan.

2. Analisis Dokumen:

Metode Analisa bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan Analisa kualitatif yaitu suatu Analisa data yang digunakan untuk aspek-aspek noramatif (yuridis) melalui metode yang bersifat deskriptif analisis. Menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya sehingga memperoleh gambaran yang baru ataupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada atau sebaliknya. Jadi bentuk analisis ini dilakukan merupakan penjelasan-penjelasan bukan angka-angka statistic atau bentuk angka lainnya.¹⁴

a. Analisis Isi: Mengkaji isi Pedoman disusun berdasarkan indikator efektivitas digitalisasi, sedangkan checklist digunakan untuk menilai aspek teknis penyimpanan digital seperti

keamanan, *backup*, dan interoperabilitas.

b. Perbandingan:

Membandingkan berbagai sumber hukum untuk menemukan kesamaan dan perbedaan dalam interpretasi dan penerapan hukum.

3. Pengolahan dan Penyajian Data:

a. Pengorganisasian Data:

Mengelompokkan data yang dikumpulkan berdasarkan topik, tema, atau kategori hukum untuk memudahkan analisis. Bahan bacaan dikumpulkan dari berbagai buku, literatur, jurnal-jurnal, dan hasil penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan penulisan ini. Data yang sudah ada akan dilakukan analisis dengan metode kualitatif dan hasil dari penganalisan tadi akan dilakukan penyajian data secara deskriptif,

b. Penulisan: Menyusun temuan penelitian dalam bentuk tulisan yang jelas dan terstruktur, menggunakan teknik analisis deskriptif untuk menjelaskan

¹⁴ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum, Penulisan Skripsi, Tesis Serta Disertasi*, Alvabeta, Bandung, 2019.



dan menafsirkan fakta-fakta hukum secara sistematis.

PENERBITAN HAK ATAS TANAH SHM DAN HGB DI WILAYAH PESISIR LAUT KABUPATEN TANGERANG

Indonesia merupakan negara yang memiliki kekayaan alam yang sangat melimpah sebagai salah satu anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat.¹⁵ Dari ketentuan konstitusional tersebut lahir konsep Hak Menguasai oleh Negara (selanjutnya disebut HMN), yang menjadi dasar bagi negara dalam mengatur, mengelola, dan memanfaatkan sumber daya alam.

Konsep HMN ini kemudian diperjelas melalui sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi, di antaranya Putusan No. 35/PUU-X/2012, Putusan No. 50/PUU-X/2012, dan Putusan No. 3/PUU-VII/2010. Melalui putusan-putusan tersebut,

Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kewenangan negara dalam konteks HMN mencakup lima aspek penting, yaitu: perumusan kebijakan (beleid), pengaturan (regelendaad), pelaksanaan (bestuursdaad), pengelolaan (beheersdaad), dan fungsi pengawasan (toezichtshoudensdaad).¹⁶ Dengan demikian, negara tidak hanya berperan sebagai penguasa dalam arti formal, tetapi juga sebagai pengelola yang harus memastikan pemanfaatan sumber daya alam untuk kepentingan rakyat secara adil dan berkelanjutan.

Selanjutnya, dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria) ditegaskan bahwa ruang lingkup HMN mencakup bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pada pasal yang sama, huruf (b) menyebutkan bahwa negara memiliki kewenangan untuk menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan tanah. Ketentuan ini kemudian menjadi dasar bagi lahirnya berbagai bentuk Hak Atas Tanah,

¹⁵ Eka Irene Sihombing, *Hukum Agraria Indonesia: Dinamika dan Implementasi* (Kencana, 2009) [24].

¹⁶ Arie S Hutagalung, *Kewenangan Negara dalam Konteks Hak Menguasai Negara* (FH UI Press, 2005) [41].



yakni hak yang diberikan negara kepada individu maupun badan hukum tertentu untuk menguasai serta memanfaatkan tanah.¹⁷

Pengertian lebih lanjut mengenai hak atas tanah diatur dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan tersebut ditegaskan bahwa hak atas tanah adalah hak yang timbul dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah, untuk menguasai, memiliki, menggunakan, memanfaatkan, serta memelihara tanah beserta ruang yang terkait dengannya.

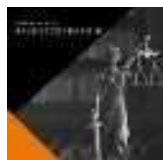
Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, hak atas tanah dipahami sebagai kewenangan yang diberikan kepada individu maupun badan hukum untuk menggunakan, mengelola, serta memanfaatkan sebidang tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini bukan hanya memberikan kewenangan, melainkan juga melahirkan serangkaian kewajiban

dan pembatasan yang melekat pada subjek hukum pemegang hak tersebut.

Dalam praktiknya, hak atas tanah di Indonesia terbagi ke dalam beberapa jenis, yang masing-masing memiliki fungsi, karakteristik, dan ruang lingkup yang berbeda. Undang-Undang Pokok Agraria secara tegas mengatur klasifikasi hak-hak tersebut. Pertama, Hak Milik, yaitu hak turunturun yang bersifat terkuat dan terpenuh, yang hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia. Hak ini memberikan kebebasan penuh bagi pemegangnya untuk memanfaatkan tanah sesuai kebutuhan pribadi maupun kegiatan usaha. Kedua, Hak Guna Usaha (HGU), yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk memanfaatkan tanah milik negara bagi kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, atau peternakan dalam jangka waktu tertentu. Ketiga, Hak Guna Bangunan (HGB), yang memberikan hak kepada seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya. Keempat, Hak Pakai, yaitu hak yang diberikan kepada individu atau badan hukum untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah milik

¹⁷ Adhistry Radhita Vasya and Faustina Aida Irmadela, 'Tinjauan Yuridis Pemberian Hak Atas Tanah

di Wilayah Pesisir' (2025) 4 *Jurnal Hukum Lex Generalis* [112].



negara maupun tanah milik pihak lain, biasanya berdasarkan perjanjian tertentu.¹⁸

Selain itu, terdapat pula bentuk hak lain seperti Hak Sewa, yang bersifat kontraktual dan hanya memberikan izin kepada penyewa untuk memanfaatkan tanah dalam jangka waktu sesuai perjanjian tanpa menimbulkan hak kepemilikan. Undang-Undang Pokok Agraria juga mengenal Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan, yang secara khusus diperuntukkan bagi warga negara Indonesia, terutama di wilayah pedalaman. Lebih lanjut, Undang-Undang Pokok Agraria membuka ruang untuk lahirnya bentuk-bentuk hak atas tanah baru yang dapat ditetapkan melalui undang-undang di kemudian hari.¹⁹

Secara keseluruhan, pengaturan mengenai hak atas tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, mewujudkan keadilan sosial dalam pengelolaan sumber daya agraria, sekaligus mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif

mengenai ragam hak atas tanah sangat penting, khususnya dalam konteks pengelolaan pertanahan, investasi di bidang properti, maupun perencanaan tata ruang wilayah.²⁰

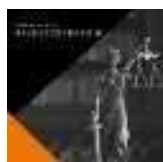
Pendaftaran tanah pada hakikatnya merupakan rangkaian kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah secara berkesinambungan dan tidak pernah berakhir. Hal ini berarti sejak dimulainya proses pendaftaran tanah, kegiatan tersebut terus berlanjut karena adanya kebutuhan untuk melakukan pemeliharaan data yang selalu diperbarui sesuai dengan setiap perubahan yang terjadi. Perubahan tersebut kemudian dicatat dan dituangkan dalam Surat Tanda Bukti Hak (STBH) yang berlaku bagi pemegang hak. Selain itu, kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan prinsip keteraturan, yakni berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun objek pendaftaran tanah adalah data mengenai bidang-bidang tanah atau persil tertentu, yang memiliki batas-batas serta ukuran luas yang dinyatakan dalam satuan meter persegi.²¹

¹⁸ Putri Indah Pertiwi, dkk 'Jenis-Jenis Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria' (2015) 2 Jurnal Hukum dan Pembangunan [3].

¹⁹ M Arba, Hukum Agraria Indonesia (Sinar Grafika 2015) [4].

²⁰ M Arba, *Op.Cit* [53].

²¹ Boedi Harsono *Op.Cit* [487].



Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya Pasal 11 dan Pasal 12, mengatur bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah meliputi dua kegiatan utama, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali mencakup beberapa tahapan penting, yakni: 1) Pengumpulan dan pengolahan data fisik; 2) Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan hak; 3) Penerbitan sertifikat; 4) Penyajian data fisik maupun data yuridis; 5) Penyimpanan daftar umum dan dokumen terkait. Sedangkan untuk pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi: 1) Pendaftaran peralihan hak serta pembebanan hak atas tanah; dan 2) Pendaftaran perubahan data lainnya yang berkaitan dengan tanah.

Selanjutnya kegiatan pendaftaran tanah dapat dilakukan melalui dua mekanisme. Pertama, pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu pendaftaran tanah yang dilaksanakan berdasarkan rencana kerja nasional dan ditetapkan oleh Menteri Agraria/Kepala BPN pada

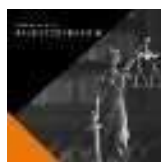
wilayah tertentu secara serentak. Salah satu contohnya adalah program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut PTSL) yang menjadi agenda prioritas pemerintah. Kedua, pendaftaran tanah secara sporadik, yaitu pendaftaran tanah yang dilakukan berdasarkan permohonan pihak yang berkepentingan, baik secara perorangan maupun kelompok masyarakat. Secara keseluruhan, sistem pendaftaran tanah ini bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, sekaligus mendukung tertib administrasi pertanahan di Indonesia.

Berikut merupakan Pedoman Teknis PTSL (Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun 2023), yang mana alurnya bisa dipetakan jadi 3 tahap besar: Perencanaan & Persiapan -Pengumpulan & Validasi Data - Penyelesaian.

Tabel 1. Penjelasan Tahapn dalam Pedoman Tekis PTSL, 2023²²

Tahap	Sub-Tahap	Kegiatan/Output
1. Perencanaan &	a. Perencanaan	Output: daftar analisis

²² Peraturan Menteri ATR/BPN No. 3 Tahun



Persiapan	lokasi PTSL, beban kerja Kantah, target peta bidang tanah & sertifikat, review Kepala Kantor Pertanahan, daftar isian pelaksanaan anggaran.			PTSL dan Satuan Tugas.
		e. Penyuluhan		Masyarakat: pemasangan tanda batas, identifikasi/deliniasi batas tanah, persetujuan batas, penerimaan hasil pengukuran, penyerahan KTP & NIK.
b. Penetapan Lokasi	Kepala Kantor Pertanahan (Kantah) mengusulkan penentuan lokasi PTSL ke Kepala Kantor Wilayah.			
c. Persiapan	Menyiapkan sarana, prasarana, serta dokumen awal PTSL.			
d. Pembentukan Panitia Adjudikasi	Pembentukan & penetapan Panitia Adjudikasi			
		2. Pengumpulan & Validasi Data	a. Data Fisik & Yuridis	- Data fisik: pemetaan, penyusunan & perbaikan data. - Data yuridis: pengumpulan dokumen diri & bukti kepemilikan.



		hasil dan pelaporan.
b. Studi Data Yuridis	Pemeriksaan berkas, pengkajian & penelitian, peninjauan tanah, pengumpulan keterangan, pertimbangan pemberian hak.	Pengaturan mengenai pemanfaatan hak atas tanah di wilayah pesisir tidak serta merta tunduk pada rezim hukum pertanahan umum, melainkan diatur secara khusus melalui berbagai instrumen regulasi. Salah satu dasar hukumnya adalah Peraturan Menteri ATR/BPN No.17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Regulasi ini memberikan pedoman mengenai pemberian hak atas tanah dengan mempertimbangkan posisi lahan, apakah terletak di wilayah pantai atau justru pada kawasan perairan pesisir. Dengan demikian, perbedaan letak geografis menjadi penting dalam menentukan legalitas dan batas-batas pemanfaatan hak atas tanah di kawasan pesisir.²³ Selanjutnya kerangka regulasi tersebut mengalami berbagai pembaruan sejalan dengan dinamika hukum nasional terutama pasca disahkannya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja). Ketentuan ini kemudian ditegaskan
c. Pengumuman & Pengesahan	Pengumuman data hasil penelitian, pengesahan oleh pejabat berwenang.	
3. Penyelesaian	- Penyelesaian aktivitas PTSL, penegasan konversi, pengakuan dan pemberian hak, pembukuan hak, penerbitan sertifikat, penyerahan	

²³ Rido Minduk Sugandi, Hukum Agraria dan Pengelolaan Wilayah Pesisir (Pustaka Ilmu 2025) [44]



kembali melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 yang menetapkan Peraturan Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi undang-undang. Perubahan substansial yang dibawa Undang-Undang Cipta Kerja adalah pergeseran rezim perikanan dari izin lokasi dan izin pengelolaan menjadi Kesesuaian Pemanfaatan Ruang Laut (selanjutnya disebut KKPR). Pasal 16 UU Undang-Undang Cipta Kerja secara tegas menyatakan bahwa: 1) Pemanfaatan ruang perairan pesisir wajib sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi. 2) Setiap orang atau badan hukum yang melakukan kegiatan pemanfaatan ruang laut wajib memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat.

Dengan demikian, setiap subjek hukum baik pelaku usaha maupun non usaha harus memiliki dokumen KKPR. Ketiadaan KKPR bukan hanya menghilangkan kepastian hukum, tetapi juga menimbulkan konsekuensi berupa sanksi administratif. Lebih lanjut, sejumlah regulasi teknis juga lahir sebagai turunan Undang-Undang Cipta Kerja, antara lain: 1) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Dalam Bab II peraturan ini diatur

secara rinci pelaksanaan KKPR, khususnya Pasal 101 dan Pasal 107–108. Ketentuan tersebut menjelaskan bahwa kegiatan usaha maupun rencana strategis memperoleh persetujuan KKPR dari Menteri Kelautan dan Perikanan. Sedangkan kegiatan non-usaha dapat memperoleh konfirmasi KKPR atau persetujuan KKPR. 2) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. Regulasi ini menegaskan bahwa pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir merupakan kewenangan ATR/BPN, tetapi hanya dapat dilaksanakan apabila pemohon telah mengantongi KKPR yang diterbitkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Dengan kata lain, koordinasi antar kementerian menjadi prasyarat mutlak sebelum sertifikasi tanah di kawasan pesisir diterbitkan. 3) Permen KKP No. 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut. Peraturan ini lebih operasional, karena mengatur prosedur penerbitan KKPR, mekanisme pengawasan, evaluasi kegiatan pemanfaatan ruang laut, pengenaan sanksi, hingga penyelesaian sengketa. Regulasi ini sekaligus menjadi bentuk

implementasi dari Peraturan
Pemerintah No. 21 Tahun 2021.

Untuk memudahkan, penulis membuat tabel regulasi KKPRL-hak atas tanah beserta sanksi administrasi:

Tabel 2. Penjelasan KKPRL di beberapa peraturan perundang-undangan

N o .	Regula si	Poko k Peng atura n	Kaita n deng an KKP RL	Sanksi Admi nistratif
1	Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyele nggaran n Penataan Ruang	Bab II, Pasal 101 serta Pasal 107– 108 menga tur perset ujuan KKPR untuk kegiatan usaha maup un renca	Kegiatan usaha wajib memp eroleh perset ujuan KKPR dari Mente ri KKP; kegiatan non usaha dapat berup a	Teguran tertulis, penghe ntian sement ara kegiatan, pencab utan persetu juan KKPR jika tidak dipatuh i.

		na strategis.	konfirmasi atau persetujuan KKPR.	
--	--	---------------	-----------------------------------	--

2	Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengalihan dan Hak Atas Tanah	Menetapkan prosedur pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir oleh ATR/BPN.	Hak atas tanah di kawasan pesisir hanya dapat diberikan jika pemohon telah memiliki KKPR L.	Pernyataan ditolak atau sertifikat dapat dibatalkan bila hak diberikan tanpa KKPRL.
---	---	---	---	---

3	Peraturan Menteri KKP No. 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan	Mengatur teknis pemberian KKPR L, mekanisme	Implementasi dari Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun	Teguran tertulis, denda administratif, penghentian kegiatan
---	---	---	---	---



nggaraa penga 2021, n,
n wasan meneg pencab
Penataa , askan utan
n Ruang evalua prosed izin/K
Laut si, ur KPRL.
penge KKPR
naan L
sanksi secara
, operas
hingg ional.
a
penyel
esaian
sengk
eta.

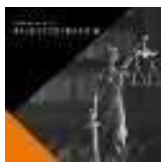
Serangkaian regulasi tersebut pada prinsipnya lahir untuk merespon permasalahan mendasar mengenai status wilayah pesisir sebagai *common property*. Pesisir dan laut tidak dapat dimiliki secara privat oleh individu maupun korporasi, karena berpotensi menghilangkan akses publik dan mengancam kelestarian ekosistem. Oleh sebab itu, setiap bentuk pemanfaatan harus melalui mekanisme perizinan KKPR, dan hanya dalam kondisi tertentu ATR/BPN dapat memberikan hak atas tanah berupa Hak Pengelolaan (HP) dengan jangka waktu terbatas. Hak

tersebut tidak dapat diperjualbelikan atau dialihkan, dan harus digunakan sesuai tujuan awal. Selain itu, pemberian hak atas tanah di pesisir wajib memperhatikan keberadaan masyarakat hukum adat, aspek lingkungan laut, serta fungsi sosial berupa akses publik dan fasilitas umum.²⁴

Permasalahan semakin kompleks ketika proses penyelidikan mengenai siapa pihak yang bertanggung jawab atas pembangunan pagar laut tersebut belum tuntas, tetapi muncul fakta baru bahwa lahan yang dipagari ternyata telah memiliki HGB serta SHM. Informasi tersebut dikonfirmasi secara langsung oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Keberadaan sertifikat tersebut kemudian menimbulkan dugaan kuat adanya penyimpangan dalam prosedur penerbitan sertifikat tanah di wilayah pesisir.

Polemik pagar laut di pesisir Lkabupaten Tangerang berasal dari temuan Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Banten pada 14 Agustus 2024 mengenai pemasangan pagar di area perairan tanpa izin

²⁴ Rido Minduk Sugandi, *Op.Cit* [49].



kepala desa maupun camat. Fakta ini kemudian diperkuat oleh adanya SHM dan HGB yang diterbitkan melalui konversi girik dalam program PTSL.²⁵ Dalam perspektif hukum positif, fenomena tersebut bersinggungan dengan tiga wilayah hukum sekaligus, yakni agraria, kelautan/pesisir, dan perizinan ruang laut pasca Undang-Undang Cipta Kerja. Kondisi ini memperlihatkan potensi malaadministrasi dalam mekanisme pendaftaran tanah, khususnya terkait pemberian hak atas tanah di kawasan pesisir dan wilayah laut, yang secara normatif tidak dapat dijadikan objek hak milik menurut ketentuan hukum agraria.²⁶

Sehingga analisa Penulis adalah: Pertama, terdapat pertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Undang-Undang Pokok Agraria secara tegas menyatakan bahwa objek hak atas tanah adalah daratan, bukan perairan. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menjelaskan bahwa hak atas tanah hanya berlaku pada permukaan bumi yang disebut tanah.²⁷ Oleh karena itu,

pemberian SHM/HGB atas objek yang secara faktual berada di ruang laut atau zona pasang surut permanen bertentangan dengan asas dan ruang lingkup hak atas tanah. Dalam konsepsi HMN, negara memang mengatur dan mengelola sumber daya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, namun 'tanah' tetap dibedakan dari 'laut'.²⁸ Dengan demikian, penerbitan SHM maupun HGB di wilayah laut merupakan tindakan yang tidak sesuai dengan dasar hukum agraria.

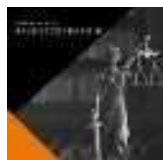
Kedua, penerbitan sertifikat tanah di wilayah laut juga bertentangan dengan Undang-Undang Kelautan. Undang-undang tersebut menegaskan bahwa laut sepenuhnya berada dalam penguasaan negara sebagai ruang publik yang tidak dapat dimiliki perseorangan atau badan hukum. Pemanfaatan laut hanya dimungkinkan melalui mekanisme perizinan, misalnya izin pemanfaatan ruang laut, bukan melalui pemberian hak atas tanah seperti SHM atau

²⁵ Kementerian ATR/BPN, Panduan Pelaksanaan PTSL (BPN 2017).

²⁶ Maria S W Sumardjono, Tanah dalam Persoektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Kompas 2008) [57].

²⁷ Pasal 4 ayat (1), Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria).

²⁸ Eka Irene Sihombing, Hukum Agraria dan Petanahan di Indonesia (Pustaka Bangsa Press 2009) [24]



HGB.²⁹ Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Kelautan yang menegaskan larangan penguasaan laut melalui sertifikasi pertanahan.

Ketiga, pelanggaran serupa juga terjadi terhadap Undang-Undang PWP-PPK. Regulasi ini menegaskan bahwa pemanfaatan wilayah pesisir dan pulau kecil dilakukan melalui mekanisme izin lokasi dan izin pengeolaan, bukan melalui pemberian hak atas tanah.³⁰ Sehingga, keberadaan SHM dan HGB di kawasan laut maupun pesisir jelas bertentangan dengan prinsip hukum yang berlaku sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang PWP-PPK.

Keempat, kasus ini menunjukkan adanya penyalahgunaan program PTSL. Program PTSL pada dasarnya dirancang untuk memberikan kepastian hukum terhadap tanah-tanah yang telah lama dimiliki masyarakat.³¹ Namun, fakta bahwa SHM atau HGB di wilayah laut berasal dari konversi girik dalam PTSL

memperlihatkan kelemahan pada mekanisme verifikasi administrasi. Ketidakcermatan ini membuka celah penyalahgunaan, di mana program PTSL dipakai untuk melegalkan klaim atas tanah yang secara hukum tidak dapat dijadikan objek hak, karena berada di kawasan terlarang seperti laut. Dengan demikian, penerbitan sertifikat melalui PTSL di ruang laut dapat dikualifikasikan sebagai bentuk maladministrasi.³²

Kelima, pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, pemanfaatan ruang laut mensyaratkan adanya Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL). Tanpa dokumen ini, setiap kegiatan di wilayah laut berpotensi dikenakan sanksi administratif. Skema tersebut diatur dalam Pasal 101, 107, dan 108 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021, serta diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 28 Tahun 2021 mengenai prosedur penerbitan, pengawasan, sanksi, dan penyelesaian sengketa.³³ Ketentuan ini kemudian disinkronkan dengan

²⁹ Pasal 7, Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

³⁰ Pasal 16, Undang-Undang No. 27 Tahun 2014 jo. Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang PWP-PPK

³¹ Boedi Harsono, *Op.Cit* [487].

³² Rachmad Safa'at, *Problematika PTSL dan Implikasi Hukumnya* (2019) 6 Jurnal RechtsVinding [211].

³³ Pasal 101, Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.



Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 yang mewajibkan adanya KKPRL sebelum ATR/BPN dapat menerbitkan hak atas tanah di kawasan pesisir.³⁴ Dengan demikian, penerbitan SHM/HGB di laut tanpa KKPRL jelas bertentangan dengan mekanisme hukum yang berlaku.

Keenam, dari segi implikasi hukum, penerbitan SHM atau HGB di wilayah laut dapat dinyatakan cacat hukum bahkan batal demi hukum, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁵ Sertifikat yang telah terbit tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga berpotensi menciptakan konflik hukum dan sosial. Konflik tersebut dapat muncul antara masyarakat dengan pemerintah, maupun antara pemegang sertifikat dengan masyarakat pesisir yang merasa hak aksesnya ke laut terhalangi.³⁶

Fenomena ini mencerminkan disharmoni regulasi dan lemahnya pengawasan administratif dalam praktik pertanahan. Keberadaan sertifikat di area pesisir menimbulkan pertanyaan serius mengenai konsistensi penerapan asas *domein*

verklaring dan prinsip *res communes* yang berlaku dalam hukum laut, serta menyingkap adanya celah hukum yang dimanfaatkan dalam konversi tanah melalui PTSL. Dengan demikian, kasus pagar laut di Kabupaten Tangerang bukan semata persoalan teknis administrasi pertanahan, tetapi juga menyentuh dimensi tata kelola ruang pesisir, perlindungan lingkungan, dan kepastian hukum bagi masyarakat pesisir yang berhak mengakses wilayah laut sebagai ruang hidup bersama. Negara melalui Kementerian ATR/BPN, berkewajiban melakukan evaluasi dan pembatalan sertifikat yang terbit secara tidak sah, serta memperbaiki sistem verifikasi dalam PTSL agar tidak digunakan untuk melegalkan klaim atas wilayah laut.

PENYELESAIAN KONFLIK YANG TERJADI TERKAIT PEMANFAATAN ATAS TANAH DI WILAYAH LAUT

Dalam hukum pertanahan, sertifikat hak atas tanah memiliki kedudukan yang sangat penting sebagai alat bukti kepemilikan yang

³⁴ Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah

³⁵ Mahkamah Agung, Putusan MA No. 199 PK/TUN/2016

³⁶ Rido Minduk Sugandi, *Op. Cit* [46-49]



sah. Sertifikat ini berfungsi sebagai bukti autentik mengenai data fisik maupun data yuridis yang melekat pada sebidang tanah, sepanjang keterangan tersebut sesuai dengan yang tercatat dalam surat ukur serta buku tanah. Sebagai akta otentik, sertifikat tanah memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna (*volledig bewijs*) dan bersifat mengikat, sehingga dapat dijadikan dasar hukum dalam berbagai transaksi maupun penyelesaian sengketa pertanahan.³⁷

Seiring perkembangan teknologi informasi, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mulai melakukan modernisasi melalui penerbitan sertifikat elektronik. Sertifikat tanah dalam format digital ini merupakan dokumen elektronik yang memiliki fungsi hukum yang sama dengan sertifikat konvensional, namun dilengkapi dengan tanda tangan elektronik tersertifikasi serta sistem verifikasi digital yang dikelola oleh BPN. Langkah ini dimaksudkan untuk memperkuat keabsahan sertifikat sekaligus mencegah potensi pemalsuan atau penyalahgunaan.³⁸

Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika wacana sertifikasi tanah berhubungan dengan wilayah laut. Di Kabupaten Tangerang, muncul konflik terkait pemasangan pagar laut yang membatasi akses masyarakat pesisir terhadap wilayah perairan, khususnya para nelayan yang mencari ikan di perairan. Konflik ini umumnya muncul karena adanya benturan antara izin pemanfaatan ruang laut yang diberikan kepada pihak swasta atau pengembang dengan hak tradisional masyarakat pesisir yang sejak lama menggantungkan hidupnya pada sumber daya laut.³⁹

Dari sisi regulasi, Indonesia telah mengatur pemanfaatan ruang laut melalui beberapa aturan turunan Undang-Undang Cipta Kerja, di antaranya Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 yang menegaskan bahwa pemberian hak atas tanah di wilayah perairan hanya dapat dilakukan dengan perizinan resmi dari kementerian terkait, serta Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 13 Tahun 2021 yang memperkenalkan konsep KKPRL sebagai syarat legalitas. Namun dalam

³⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit* [487]

³⁸ M. Arba, *Op.Cit* [214]

³⁹ Imam Sudiyat, *Hukum Adat: Sketsa Asas* (Liberty 2019) [567]



praktiknya, izin-izin tersebut kerap kali diberikan tanpa melibatkan partisipasi masyarakat secara memadai, sehingga menimbulkan penolakan.

Secara normatif, Undang-Undang Pokok Agraria memang tidak secara eksplisit mengatur hak atas tanah di wilayah laut. Namun prinsip dasar Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan bahwa 'bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat' tetap menjadi landasan utama. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang mengakui hak masyarakat adat dan nelayan tradisional terhadap sumber daya pesisir.

Penyelesaian konflik sertifikat tanah di wilayah laut dapat ditempuh melalui berbagai mekanisme. Pada level administratif, masyarakat dapat mengajukan keberatan permohonan peninjauan kembali kepada BPN maupun kementerian terkait apabila ditemukan adanya malaadministrasi. Selain itu mediasi dan negosiasi antara pemerintah, pemegang izin,

dan masyarakat pesisir juga dapat menjadi langkah solutif. Jika upaya tersebut gagal, masyarakat berhak menempuh jalur litigasi dengan menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁴⁰ Dalam kasus tertentu, pemerintah bahkan dapat memberikan kompensasi atau menyediakan akses alternatif bagi masyarakat pesisir agar tetap dapat melakukan aktivitas ekonomi tanpa terhalang pagar laut.

Apabila sertifikat hak atas tanah seperti SHM dan HGB yang sudah diterbitkan dan menimbulkan keberatan dari pihak lain yang merasa haknya dilanggar, penyelesaian dapat ditempuh juga melalui jalur perdata. dalam hal ini hukum agraria, sertifikat memang memiliki kedudukan sebagai alat bukti kuat, namun hal ini tidak berarti mutlak dan tertutup kemungkinan untuk dibatalkan apabila terbukti terdapat cacat hukum, baik dari aspek prosedur administrasi maupun dari substansi hak yang diberikan.⁴¹

Masyarakat atau pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan pembatalan sertifikat ke Pengadilan Negeri. Dasar hukumnya merujuk pada Pasal 32 ayat (2)

⁴⁰ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Peradaban 2007) [132]

⁴¹ Boedi Harsono, *Op.Cit* [498]



Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang membuka ruang bagi pihak yang memiliki bukti lebih kuat untuk menuntut penghapusan atau perbaikan data yang terdapat dalam sertifikat. Dalam praktik, gugatan perdata biasanya menggunakan dasar perbuatan melawan hukum (PMH) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPER), yaitu ketika penerbitan sertifikat dilakukan tanpa memperhatikan hak-hak pihak lain yang sudah ada sebelumnya.⁴²

Selain PMH, mekanisme gugatan perdata karena sengketa kepemilikan (eigendom) juga dapat dilakukan apabila ada dua pihak atau lebih yang mengklaim hak atas sebidang tanah yang sama.⁴³ Dalam hal ini, hakim akan menilai bukti-bukti, termasuk alas hak, riwayat tanah, dan proses penerbitan sertifikat, untuk memutuskan siapa yang lebih berhak. Jika terbukti terdapat cacat administrasi atau penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan sertifikat, maka pengadilan dapat menyatakan sertifikat tersebut tidak sah dan

memerintahkan perbaikannya melalui BPN. Meskipun sertifikat tanah berstatus sebagai akta otentik dengan kekuatan pembuktian sempurna, hal tersebut tidak menutup kemungkinan untuk digugat secara perdata. Jalur ini penting terutama dalam konteks konflik pemanfaatan ruang laut, seperti kasus pemasangan pagar laut di Kabupaten Tangerang, di mana masyarakat pesisir yang dirugikan dapat pula mengajukan gugatan pembatalan sertifikat apabila haknya dilanggar oleh penerbitan hak atas tanah di wilayah tersebut.

Konflik seperti ini tidak hanya berdampak pada aspek hukum, tetapi juga menimbulkan kerugian sosial-ekonomi berupa berkurangnya hasil tangkapan nelayan, menurunkan pendapatan, serta meningkatnya ketidakpastian hukum mengenai masa depan masyarakat pesisir.⁴⁴ Untuk mencegah konflik serupa, diperlukan kebijakan yang lebih inklusif, partisipatif, serta berpihak pada keberlanjutan lingkungan pesisir. Dengan demikian, keseimbangan antara pembangunan ekonomi, kelestarian lingkungan, dan

⁴² Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perdata (Intermasa 2005) [74]

⁴³ M. Yahya Harahap, Segi-Segi Hukum Perjanjian (Alumni 1986) [152]

⁴⁴ Erman Rajagukguk dkk, Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah dan Politik (Rajawali Pers 2019) [25]



perlindungan hak masyarakat lokal dapat terjaga.

Lebih jauh, penyelesaian konflik pertanahan di wilayah laut perlu dilihat dari perspektif hukum internasional. Konvensi Hukum laut PBB 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea/UNCLOS) yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 1985 menegaskan bahwa laut merupakan *res communis* yang tidak dapat dimiliki oleh individu, melainkan dikuasai negara untuk kepentingan publik. Dalam hal ini, pemberian hak atas tanah berupa SHM/HGB di wilayah laut justru berpotensi bertentangan dengan prinsip hukum laut internasional. Oleh karena itu, harmonisasi hukum nasional dengan hukum internasional mutlak diperlukan untuk menghindari tumpang tindih kewenangan.

Selain itu juga perlu dipertimbangkan aspek keadilan sosial. Sengketa di wilayah laut umumnya meminggirkan masyarakat pesisir yang lemah secara ekonomi dan akses politik. Pendekatan hukum yang hanya menekankan legalitas formal sertifikat seringkali mengabaikan hak-hak substantif masyarakat lokal. Dalam perspektif hukum progresif, penyelesaian konflik

tidak hanya mengacu pada aturan positif, tetapi juga harus menegakkan nilai keadilan substantif bagi pihak-pihak yang paling rentan.

Dari uraian ini, dapat ditegaskan bahwa penyelesaian konflik terkait pemanfaatan hak atas tanah di wilayah laut harus ditempuh melalui kombinasi mekanisme administratif, perdata, tata usaha negara, serta pendekatan sosial-partisipatif. Langkah ini penting agar kepastian hukum tidak hanya berpihak pada pemegang sertifikat formal saja, tetapi juga menjamin keberlangsungan hidup masyarakat pesisir yang selama ini bergantung pada sumber daya laut.

KESIMPULAN

Penerbitan SHM dan HGB di wilayah pesisir laut Kabupaten Tangerang tidak sepenuhnya memenuhi syarat dan prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Secara normatif, Undang-Undang Pokok Agraria tidak mengatur pemberian hak atas tanah di wilayah laut, karena objek hak atas tanah dalam hukum agraria hanya terbatas pada daratan saja. Sementara itu, laut sebagai ruang publik telah diatur secara khusus dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta peraturan-



peraturan turunannya, yang menekankan bahwa pemanfaatan ruang laut hanya dapat dilakukan dengan izin dalam bentuk Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL). Penerbitan SHM dan HGB di atas wilayah laut melalui mekanisme pendaftaran tanah, termasuk melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), pada dasarnya bertentangan dengan prinsip hukum pertanahan dan dapat menimbulkan cacat hukum baik secara formil maupun materil. Hal ini juga berimplikasi serius terhadap hak-hak masyarakat pesisir, khususnya nelayan tradisional yang selama ini menggantungkan hidupnya pada akses terhadap laut, yang kemudian terhalang oleh keberadaan pagar laut maupun klaim kepihak yang dilegalkan melalui sertifikat tanah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa penerbitan sertifikat tanah di wilayah laut bukan hanya persoalan teknis administrasi, tetapi juga menyangkut ketidakselarasan regulasi, ketidakpastian hukum, serta potensi pelanggaran hak masyarakat lokal.

Terkait penyelesaian konflik, jalur hukum yang tersedia bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan mencakup mekanisme administratif,

perdata, maupun tata usaha negara. Dari sisi administratif, masyarakat dapat mengajukan keberatan atau peninjauan kembali kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau kementerian terkait apabila ditemukan malaadministrasi dalam penerbitan sertifikat. Dari sisi perdata, mekanisme gugatan dapat ditempuh melalui Pengadilan Negeri dengan menggunakan dasar perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUHPER) atau gugatan kepemilikan apabila terdapat klaim tumpang tindih atas tanah yang sama. Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga membuka ruang bagi pihak yang memiliki bukti lebih kuat untuk mengajukan pembatalan sertifikat tanah. Meskipun sertifikat tanah memiliki kekuatan pembuktian sempurna sebagai akta otentik, keberadaannya tidaklah mutlak dan dapat dibatalkan oleh pengadilan apabila terbukti terdapat cacat hukum dalam penerbitannya. Dalam hal konflik di Kabupaten Tangerang, jalur perdata menjadi penting karena memungkinkan masyarakat pesisir yang dirugikan untuk mempertahankan haknya sekaligus mendorong koreksi atas praktik administrasi yang tidak sesuai hukum.



Oleh karena itu, penyelesaian konflik tanah di wilayah pesisir laut harus dipandang tidak hanya sebagai sengketa administratif, tetapi juga sebagai upaya untuk menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan sosial, dan keberlanjutan ekosistem pesisir yang menjadi tumpuan hidup masyarakat lokal.

SARAN

1. Bagi Pemerintah dan Regulator

Pemerintah, khususnya melalui Kementerian ATR/BPN dan kementerian terkait pengelolaan wilayah pesisir, perlu melakukan sinkronisasi dan harmonisasi regulasi antara hukum pertanahan dan hukum pengelolaan wilayah pesisir. Penegasan batas antara objek tanah (darat) dan ruang laut harus diperjelas dalam kebijakan teknis, sehingga tidak terjadi lagi tumpang tindih kewenangan maupun kesalahan dalam penerbitan sertifikat. Selain itu, diperlukan penguatan pengawasan administratif dalam pelaksanaan program PTSL agar tetap sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

2. Bagi Aparat Pelaksana (BPN dan Pemerintah Daerah)

Badan Pertanahan Nasional dan pemerintah daerah perlu

meningkatkan ketelitian dan kehati-hatian (*prudential principle*) dalam proses verifikasi data fisik dan yuridis sebelum menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Dalam konteks wilayah pesisir, aparat wajib memastikan bahwa objek yang didaftarkan benar-benar merupakan daratan yang sah secara hukum, bukan wilayah laut yang seharusnya tunduk pada rezim perizinan (KKPRL). Jika ditemukan sertifikat yang terbit tidak sesuai ketentuan, perlu dilakukan evaluasi dan pembatalan secara proaktif untuk mencegah konflik yang lebih luas.

3. Bagi Masyarakat Pesisir

Masyarakat pesisir, khususnya nelayan tradisional, perlu meningkatkan kesadaran hukum terkait hak dan mekanisme perlindungan hukum yang tersedia. Dalam hal terjadi pelanggaran atau perampasan akses terhadap wilayah laut, masyarakat dapat menempuh jalur administratif maupun perdata untuk memperjuangkan haknya. Selain itu, penguatan kelembagaan masyarakat lokal (seperti kelompok nelayan) penting untuk meningkatkan posisi tawar dalam menghadapi konflik agraria di wilayah pesisir.

4. Bagi Penegak Hukum dan Lembaga Peradilan



Penegak hukum dan lembaga peradilan diharapkan mampu memberikan penafsiran hukum yang progresif dan berkeadilan, khususnya dalam menangani sengketa yang berkaitan dengan wilayah pesisir. Hakim tidak hanya berfokus pada aspek formal sertifikat sebagai alat bukti, tetapi juga mempertimbangkan aspek materil, termasuk kesesuaian objek dengan peraturan perundang-undangan dan perlindungan terhadap hak masyarakat lokal.

5. Bagi Akademisi dan Peneliti

Diperlukan kajian lanjutan yang lebih mendalam mengenai disharmoni antara hukum agraria dan hukum pengelolaan wilayah pesisir, termasuk pengembangan konsep hukum yang lebih adaptif terhadap dinamika ruang pesisir. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi dasar rekomendasi kebijakan yang lebih komprehensif dan berkelanjutan.

6. Bagi Pembuat Kebijakan (Legislatif)

Perlu dipertimbangkan pembentukan atau revisi regulasi yang secara eksplisit mengatur larangan atau pembatasan pemberian hak atas tanah di wilayah laut, guna memberikan kepastian hukum yang lebih tegas dan mencegah terjadinya

praktik-praktik yang menyimpang di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arie S. Hutagalung, Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005.
- Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 2008.
- Eka Irene Sihombing, Segi-Segi Hukum Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Universitas Trisakti, Jakarta, 2009.
- Iman Soetikno, Politik Agraria Nasional, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990.
- M. Arba, Hukum Agraria Indonesia, Sinar Grafika, 2015.
- Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya, 2007.



Santoso Urip, Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah, Kencana, Jakarta, 2010.

Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perdata, Intermasa, Jakarta, 2005.

Supriadi, Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Yahya Harahap, Segi-Segi Hukum Perjanjian, Alumni, Bandung, 1986.

Jurnal

A.B. Rahmawan & K. Cetera 'Kajian Teori Public Trust Doctrine dalam Kasus Lingkungan' (2020) Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia, Vol. 7.

Adhistry Radhita Vasya dan Faustina Aida Irmadela 'Tinjauan Yuridis Pemberian Hak Atas Tanah di Wilayah Pesisir' (2025) Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol. 6, No. 4.

.Iman Sudiyat 'Konflik Pemanfaatan Ruang Laut dan Hak Masyarakat Pesisir' (2025) Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol. 49 No. 3.

Jurnal Batavia 'Legalitas dan Dampak Penerbitan HGB di Atas Permukaan Laut' (2025) Batavia Journal of Law Vol. 2 No. 1.

Putri Pertiwi, dkk. 'Analisis Yuridis Pemalsuan Dokumen dalam Penerbitan SHM dan SHGB' (2025) Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan, Vol. 13 No.3.

Rajagukguk, Erman, dkk. 'Perlindungan Hukum terhadap Hak Masyarakat Pesisir dalam Pemanfaatan Ruang Laut' (2019) Jurnal RechtsVinding, Vol. 8 No. 1.

Rido Minduk Sugandi 'Hak Bermukim Masyarakat Adat, Lokal, Dan Tradisional Di Perairan Pesisir' (2025) Direktorat Jenderal Pengelolaan Kelautan Dan Ruang Laut.

W. Fikarudin, A.D. Martadikusuma, & S.Y. Pratama 'Tinjauan Yuridis terhadap Kasus Pagar Laut di Kabupaten Tangerang dari Perspektif Hukum Progresif ' (2025) Jurnal Al-Zayn Vol. 6 No. 1.

Website

Klinik Hukumonline, Bolehkah HGB di atas Laut?, dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/a/bolehkah-hgb-di-atas-laut-lt679224be3d4d6/>, 2025.



Media Justitia, Kontroversi
Penerbitan Hak Guna
Bangunan di Atas Laut:
Legalitas, Dampak, dan
Solusi, dalam
[https://www.mediajustitia.co
m/berita/kontroversi-
penerbitan-hak-guna-
bangunan-di-atas-laut-
legalitas-dampak-dan-
solusi/](https://www.mediajustitia.com/berita/kontroversi-penerbitan-hak-guna-bangunan-di-atas-laut-legalitas-dampak-dan-solusi/), 2025

Mongabay Indonesia, Penanganan
Pagar Laut Tangerang Sisakan
Kejanggalan, dalam
[https://mongabay.co.id/2025
/03/24/penanganan-pagar-
laut-tangerang-sisakan-
kejanggalan/](https://mongabay.co.id/2025/03/24/penanganan-pagar-laut-tangerang-sisakan-kejanggalan/), 2025.

WALHI, Usut Tuntas Pelanggaran
Tata Ruang dan Mafia Tanah
dari Penerbitan SHGB dan
SHM di Laut Tangerang,
dalam
[https://www.walhi.or.id/usut
-tuntas-pelanggaran-tata-
ruang-dan-mafia-tanah-dari-
penerbitan-shgb-dan-shm-di-
laut-tangerang](https://www.walhi.or.id/usut-tuntas-pelanggaran-tata-ruang-dan-mafia-tanah-dari-penerbitan-shgb-dan-shm-di-laut-tangerang), 2025.

**Peraturan Perundang-
Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara
Republik Indonesia Tahun
1945

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960
tentang Peraturan Dasar
Pokok-Pokok Agraria (1960).

Undang-Undang No. 1 Tahun 2014
tentang Perubahan atas
Undang-Undang No. 27
Tahun 2007 tentang
Pengelolaan Wilayah Pesisir
dan Pulau-Pulau Kecil (2014).

Peraturan Pemerintah No. 24
Tahun 1997 tentang
Pendaftaran Tanah (1997).

Peraturan Pemerintah No. 18
Tahun 2021 tentang Hak
Pengelolaan, Hak Atas Tanah,
Satuan Rumah Susun, dan
Pendaftaran Tanah. (2021).

Peraturan Pemerintah No. 21
Tahun 2021 tentang
Penyelenggaraan Penataan
Ruang (2021).

Peraturan Menteri ATR/BPN No.
13 Tahun 2021 tentang Tata
Cara Penetapan Kesesuaian
Kegiatan Pemanfaatan Ruang
Laut (2021).