

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*) yang memiliki karakteristik geografis yang khas, terdiri atas lebih dari 17.000 pulau yang tersebar di sepanjang garis khatulistiwa dan dikelilingi oleh perairan yang sangat luas. Garis pantai Indonesia membentang sekitar 95.000 kilometer, menjadikannya salah satu negara dengan garis pantai terpanjang di dunia.¹

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan “Bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal ini menekankan sumber daya alam Indonesia adalah milik Negara peneglolaannya harus dilakukan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat..

Kawasan pesisir dan laut menjadi ruang strategis bagi pembangunan nasional karena memiliki potensi sumber daya alam yang tinggi, baik yang dapat diperbarui maupun yang tidak dapat diperbarui. Dalam hal ini pengelolaan wilayah, aspek pertanahan dan penataan ruang menjadi faktor penting untuk memastikan pemanfaatan ruang Tanah Reklamasi berjalan sesuai prinsip keberlanjutan dan kepastian hukum, mengingat tanah merupakan sumber daya yang memiliki nilai sosial, ekonomi, dan hukum yang fundamental bagi kehidupan masyarakat Indonesia.²

Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia memiliki kawasan pesisir yang luas dan strategis sebagai ruang vital bagi

¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2006), hlm. 14.

² I Nyoman Nurjaya, “Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Hukum dan Keadilan Ekologis,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48 No. 2 (2018), hlm. 124.

kegiatan ekonomi dan sosial masyarakat. Meskipun secara spasial wilayah pesisir tergolong sempit, kawasan ini menyimpan potensi besar atas sumber daya hayati, abiotik, dan buatan, serta jasa lingkungan yang krusial bagi keberlanjutan pembangunan nasional.³ Pengelolaan yang baik tidak akan menimbulkan implikasi pada wilayah pesisir yang mengakibatkan kerusakan ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil.⁴

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok- Pokok agraria Pasal 4 menegaskan bahwa segala hak atas tanah, termasuk permukaan Tanah, perairan dan ruang udara di atasnya bersumber dari hak menguasai negara. sesuai dengan ketentuan Pasal 19 Ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria, Sertifikat hak atas tanah memiliki kekuatan pembuktian yang kuat, Sertifikat berfungsi sebagai alat pembuktian hukum yang sah atas hak penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh individu atau badan hukum.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah Pasal 65 Ayat (2) menyatakan bahwa pemberian hak atas tanah di wilayah perairan hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) sesuai dengan peraturan perundang-undangan, hal ini bertujuan untuk memastikan kesesuaian antara pemberi hak atas tanah dengan pemanfaatan ruang laut. Proses administrasi pertanahan ini dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga yang berwenang untuk mengatur, menetapkan, dan mendaftarkan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang

³ Arif Satria, *Tanah Reklamasi dan Laut untuk Rakyat: Sebuah Refleksi Pengelolaan Sumber Daya Alam* (Jakarta: IPB Press, 2015), hlm. 22.

⁴ Rafael Josep Lahutung, Herlyanty Y.A Bawole, Edwin Neil Tinangon, "Analisis Hukum Dampak Reklamasi Pantai Terhadap Ekosistem Laut di Kabupaten Kepulauan Siau Tagulanda Biaro" *Jurnal Lex Administratum*. Vol.13 No.1 (2025). Hlm.2

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Pasal 16 pemberian izin diberikan berdasarkan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dengan mempertimbangkan keberlanjutan kelestarian ekosistem pesisir dan pulau-pulau kecil, masyarakat, nelayan tradisional kepentingan nasional, dan hak lintas damai bagi kapal asing. Undang-undang ini menekankan prinsip pengelolaan yang berwawasan lingkungan, partisipatif, serta berkeadilan antargenerasi.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah pesisir kerap tidak melalui mekanisme perizinan pemanfaatan ruang laut sebagaimana diatur dalam *Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil* (RZWP3K) yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Kondisi tersebut berimplikasi pada munculnya persoalan hukum, di antaranya berkurangnya ruang publik laut bagi masyarakat Tradisional akibat perubahan status wilayah dari ruang terbuka menjadi area privat melalui penerbitan sertifikat hak atas tanah.⁵ Fenomena ini menimbulkan ketimpangan akses, ketidakadilan sosial, dan memicu konflik horizontal antara pemegang hak dan masyarakat lokal yang sebelumnya memanfaatkan wilayah tersebut untuk kegiatan ekonomi tradisional. Masalah pertanahan di kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil juga diperparah oleh kekosongan hukum terkait pengakuan masyarakat hukum adat, tumpang tindih regulasi sektoral, serta lemahnya koordinasi antarlembaga pemerintah dalam pengelolaan sempadan pantai.⁶

Ketentuan ini memberikan dasar hukum bagi masyarakat yang secara turun-temurun menempati wilayah pantai untuk memperoleh hak

⁵ I Nyoman Nurjaya, "Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 47 No. 3 (2017), hlm. 387.

⁶ Wahyu Trijono, "Koordinasi Antarinstansi dalam Pengelolaan Wilayah Tanah Reklamasi: Problematika dan Solusi," *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 5 No. 2 (2020), hlm. 201.

atas tanah.⁷ Masyarakat tradisional, khususnya masyarakat perikanan, tetap diakui keberadaan dan hak tradisionalnya dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan atau aktivitas ekonomi lainnya di wilayah perairan kepulauan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum laut internasional.

Namun, dalam praktiknya, penerbitan sertifikat hak atas tanah di Atas Tanah Reklamasi menimbulkan berbagai persoalan hukum yang kompleks, baik dari aspek normatif, administratif, maupun ekologis. Ketidaksinkronan antar peraturan, lemahnya koordinasi antar lembaga, serta kurangnya pengawasan terhadap pemanfaatan ruang Pesisir berpotensi menimbulkan konflik agraria, kerusakan lingkungan, dan marginalisasi masyarakat Tradisional. Permasalahan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara kebijakan hukum yang ideal (*das sollen*) dengan realitas implementasi (*das sein*) di lapangan.

Penataan ruang pada hakikatnya tidak hanya mengatur struktur dan pola ruang di wilayah daratan, tetapi juga mencakup wilayah Pesisir sebagai bagian integral dari satu kesatuan ekoregion kabupaten atau kota.⁸ Wilayah Pesisir memiliki arti strategis sebagai zona transisi antara ekosistem darat dan laut yang mengandung potensi ekonomi tinggi serta fungsi ekologis penting. Oleh karena itu, pengelolaan ruang Pesisir harus berlandaskan prinsip keberlanjutan, yaitu pemanfaatan sumber daya alam untuk kesejahteraan masyarakat saat ini tanpa mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah pada wilayah yang berasal dari tanah pesisir memerlukan kejelasan status hukum terhadap wilayah hasil reklamasi tersebut. Namun, dalam praktiknya, proses penerbitan sertifikat tanah pada kawasan reklamasi sering kali dilakukan tanpa

⁷ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1106.

⁸ Hadi Sabari Yunus, *Manajemen Wilayah Tanah Reklamasi: Perspektif Tata Ruang dan Lingkungan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2018), hlm. 65.

melalui tahapan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan hutan, izin, dan/atau Hak Atas Tanah.⁹

Ketidaksesuaian antara tata ruang dan pemanfaatan ruang tersebut menimbulkan berbagai konsekuensi hukum, tidak hanya terkait dengan keabsahan sertifikat tanah, tetapi juga berimplikasi pada potensi pelanggaran tata ruang, kerugian negara, konflik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta marginalisasi masyarakat Tradisional yang terdampak.

Lebih lanjut, penerbitan sertifikat hak atas tanah di kawasan pesisir atau wilayah pasang surut laut tanpa memperoleh persetujuan zonasi bertentangan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Peraturan ini secara eksplisit mengharuskan adanya sinkronisasi antara kebijakan pertanahan dan kebijakan pengelolaan ruang laut.¹⁰

Permasalahan pokok Dalam hal ini bukan terletak pada kekosongan norma, melainkan pada ketidaksesuaian kewenangan antar instansi dan lemahnya pelaksanaan hukum administrasi dalam penerbitan hak atas tanah hasil reklamasi. Ketentuan tersebut bukan hanya bersifat administratif, melainkan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang menekankan keterpaduan antara kebijakan tata ruang dan jaminan kepastian hukum.

Melalui Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 3 Tahun 2022 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, yang diintegrasikan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)

⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan, dan/atau Peraturan Zonasi, Perizinan, serta Ketentuan Peraturan Perundang-undangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 84.

¹⁰ Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1106.

dan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) kedalam sistem penataan ruang provinsi. Yang dimana sebelumnya pengaturan ruang laut dan ruang darat berjalan secara sektoral sehingga menimbulkan ketidaksinkronan antara izin reklamasi, pemanfaatan wilayah pesisir dan penerbitan sertifikat tanah.

Kasus tersebut menjadi sorotan nasional karena lokasi lahan yang disertifikatkan berada di kawasan strategis, yakni di sisi kiri area *Center Point of Indonesia* (CPI) yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan termasuk dalam rencana pengembangan wilayah reklamasi Kota Makassar. Polemik ini mendorong Komisi II DPR RI untuk meminta Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) melakukan audit investigatif serta mengevaluasi legalitas penerbitan sertifikat dimaksud.¹¹ Hasil evaluasi tersebut menunjukkan adanya dugaan penyimpangan prosedur, sehingga hingga awal tahun 2025, Kementerian ATR/BPN telah mencabut sekitar 50 sertifikat atas lahan di atas laut yang dinilai tidak memenuhi ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan kasus hukum di atas, hal ini menunjukan ketidaksesuaian antara praktik dan peraturan dengan adanya fragmentasi hukum antar lembaga negara, di mana Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Kelautan dan Perikanan tidak berjalan secara terintegrasi. Dengan memperhatikan isu hukum tersebut mulai dari ketidaksesuaian prosedur hukum, tumpang tindih kewenangan antar lembaga, hingga potensi konflik agraria dan kerusakan lingkungan maka menjadi penting untuk mengkaji secara mendalam implikasi hukum penerbitan sertifikat hak atas tanah di atas tanah reklamasi. Penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk menilai legalitas proses administrasi pertanahan pada kawasan reklamasi, tetapi juga untuk menganalisis dampak yuridis, sosial, dan ekologis yang timbul akibat

¹¹ DPR RI, *Risalah Rapat Komisi II tentang Permasalahan Sertifikat Tanah Reklamasi di Kota Makassar* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2024),

pelaksanaan kebijakan yang tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan. Hasil kajian diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap pembentukan kebijakan pertanahan yang terintegrasi, transparan, dan berkeadilan, serta mendukung keberlanjutan pengelolaan sumber daya kelautan dan Tanah Reklamasi Indonesia.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tanggung jawab Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah reklamasi di kota Makassar?
2. Bagaimana implikasi hukum sertifikat hak atas tanah di atas tanah reklamasi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis tanggung jawab serta kewenangan pemerintah daerah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah di atas tanah hasil reklamasi di Kota Makassar.
2. Untuk mengkaji dan menjelaskan implikasi hukum dari penerbitan sertifikat hak atas tanah di atas tanah reklamasi, baik dari aspek kepastian hukum, keadilan ruang, maupun perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian pada hakikatnya bertujuan untuk memberikan kontribusi nyata terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, baik dalam ranah teoritis maupun praktis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang relevan dan aplikatif, sebagaimana dijabarkan berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum agraria dan hukum administrasi pertanahan, serta memperkaya kajian mengenai pengaturan dan pelaksanaan penerbitan hak atas tanah di wilayah hasil reklamasi.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Bagi Pembaca dan Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah dan menambah wawasan bagi masyarakat, akademisi, dan praktisi hukum mengenai kebijakan dan problematika penerbitan sertifikat hak atas tanah hasil reklamasi di Indonesia, khususnya di Kota Makassar.

b. Manfaat Bagi Penulis

Penelitian ini disusun tidak hanya untuk memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, tetapi juga untuk memperluas pengetahuan, memperdalam pemahaman terhadap bidang Hukum Agraria dan Hukum Perdata, serta memberikan pengalaman analisis hukum empiris terkait pengelolaan pertanahan di wilayah reklamasi.

E. Orisinalitas Penelitian

Untuk mengetahui orisinalitas atau keaslian suatu penelitian, penulis memaparkan penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan. Penelitian terdahulu

bertujuan sebagai alat pembanding bagi penelitian dalam sebuah penelitian yang akan atau sedang dilakukan oleh penulis. Selain itu, dengan adanya penelitian terdahulu dapat terlihat dan dapat disimpulkan bahwa perbedaan substansial yang membedakan antara penelitian yang satu dengan yang lainnya.

Tabel 1.1 Penelitian terdahulu sebagai alat pembanding

Nama Penulis	:	Abusa Mamulati
Judul Tulisan	:	Kapasitas penerbitan sertifikat hak atas tanah pada kawasan pemukiman Tanah Reklamasi pantai menurut Pasal 4 dan 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
Kategori	:	Tesis
Tahun	:	2018
Perguruan Tinggi	:	Universitas Brawijaya
Isu dan Permasalahan	:	Penerbitan sertifikat tanah di wilayah reklamasi pantai yang berstatus kawasan lindung menimbulkan persoalan kepastian hukum dan kewenangan pemerintah.
Penelitian Terdahulu	:	1. Bagaimana kepastian hukum penerbitan sertifikat tanah pada kawasan reklamasi yang ditetapkan sebagai kawasan lindung. 2. Apa implikasi yuridis dari penetapan kawasan lindung terhadap tanah reklamasi.

Rencana Penelitian Sekarang		1. Bagaimana tanggung jawab pemerintah daerah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah reklamasi di kota Makassar. 2. Bagaimana implikasi hukum sertifikat hak atas tanah di atas tanah reklamasi?
Metode Penelitian		Normatif
Hasil dan Pembahasan		Penerbitan hak atas tanah di kawasan reklamasi tetap dimungkinkan selama digunakan sebagai tempat tinggal, namun harus memperhatikan hukum adat dan prinsip negara hukum. Regulasi yang bertentangan dengan hak konstitusional warga dianggap tidak sah secara vertikal. Penetapan kawasan lindung juga berdampak pada hilangnya hak masyarakat dan mata pencaharian di wilayah pesisir.
Nama Penulis	:	Syahril Hidayat, Melly Rifatul Lailiyah, Rizki Nurdiansyah
Judul Tulisan	:	Analisis Keabsahan Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) yang Terbit di Atas Laut
Kategori	:	Jurnal Ilmu Pertanahan, Politik dan Hukum Indonesia, Vol. 2 No. 1, Januari 2025
Tahun	:	2025
Perguruan Tinggi	:	Universitas Primagraha
Isu dan Permasalahan		Keabsahan sertifikat HGB di atas laut yang belum diatur secara eksplisit dan berpotensi menimbulkan

	konflik hukum.
Penelitian Terdahulu	Kajian mengenai keabsahan HGB di atas laut dalam perspektif hukum agraria dan tata ruang.
Rencana Penelitian Sekarang	Menganalisis dasar hukum penerbitan HGB di atas tanah reklamasi serta dampaknya terhadap keberlanjutan sumber daya alam dan kepastian hukum.
Metode Penelitian	Normatif
Hasil dan Pembahasan	Penerbitan HGB di atas laut perlu kajian hukum dan lingkungan yang matang agar tidak bertentangan dengan prinsip keberlanjutan dan keadilan. Diperlukan kejelasan hukum untuk mencegah konflik kepentingan dan kerusakan ekologis.

F. Landasan Konseptual

Landasan konseptual dalam penelitian ini dibangun berdasarkan pemahaman terhadap dua kerangka normatif utama yang menjadi dasar terjadinya konflik kewenangan dan ketidakpastian hukum dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah di atas tanah hasil reklamasi, yaitu hukum pertanahan nasional dan hukum pengelolaan wilayah Pesisir dan ruang laut. Kedua rezim hukum ini merepresentasikan sistem pengaturan yang berbeda, namun dalam praktiknya sering kali tidak berjalan secara sinkron, sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara lembaga yang berwenang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (UUPA) merupakan payung hukum utama

dalam bidang pertanahan di Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria mengatur prinsip dasar kepemilikan dan penguasaan tanah oleh individu, badan hukum, dan negara. Di dalamnya, diatur pula hak-hak atas tanah seperti Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Guna Bangunan (HGB) yang diberikan oleh negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga pelaksana teknis. Salah satu prinsip fundamental dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah bahwa hak atas tanah dapat diberikan sepanjang tanah tersebut berada dalam penguasaan negara dan penggunaannya tidak bertentangan dengan kepentingan umum maupun ketentuan tata ruang.

Sementara itu, wilayah Tanah Reklamasi dan ruang laut, termasuk sempadan pantai dan wilayah pasang surut, diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang *Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil* (UU PWP3K). Peraturan ini menegaskan bahwa ruang laut merupakan sumber daya alam strategis yang dikuasai oleh negara dan pemanfaatannya wajib mengacu pada Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K). Dalam hal ini pemberian hak atas tanah hasil reklamasi, penetapan hak tidak dapat dilakukan secara sepihak oleh BPN, melainkan harus terlebih dahulu melalui kajian zonasi, analisis dampak lingkungan, serta koordinasi lintas sektoral dengan instansi kelautan dan perikanan.

Konflik normatif muncul ketika BPN menerbitkan sertifikat hak atas tanah di wilayah hasil reklamasi tanpa memperhatikan ketentuan zonasi laut sebagaimana diatur dalam UU PWP3K. Secara yuridis, tindakan demikian berpotensi menimbulkan cacat prosedur administratif dan bertentangan dengan asas kehati-hatian serta asas *lex specialis derogat legi generali*, di mana UU PWP3K sebagai

hukum khusus seharusnya menjadi dasar utama dalam pengaturan ruang laut dan wilayah Pesisir yang direklamasi. Dalam perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi, ketidaksinkronan ini menunjukkan adanya disintegrasi hukum sektoral, yang secara langsung berpengaruh terhadap kepastian hukum dan keabsahan kewenangan pemerintah dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah hasil reklamasi.

Dengan demikian, landasan konseptual penelitian ini dibangun atas prinsip bahwa sistem hukum nasional harus terintegrasi dan koheren, di mana setiap peraturan sektoral saling mendukung dalam satu kerangka hukum yang utuh. Dalam hal ini, penerapan teori integrasi hukum dan teori kewenangan (*bevoegdheidstheorie*) menjadi penting untuk menjelaskan bagaimana interaksi antara UUPA dan UU PWP3K seharusnya diwujudkan dalam praktik pemerintahan yang efektif, adil, dan menjamin kepastian hukum bagi

1. Hak Atas Tanah dalam Hukum Agraria

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (UUPA) merupakan dasar hukum utama yang mengatur kebijakan pertanahan di Indonesia. UUPA menegaskan bahwa seluruh tanah di wilayah Indonesia dikuasai oleh negara melalui konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN), yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur, mengelola, dan memberikan hak atas tanah kepada pihak-pihak tertentu sesuai dengan kepentingan nasional dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹²

Hak-hak atas tanah yang diakui dalam UUPA meliputi Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai, yang masing-masing memiliki karakteristik, jangka waktu, serta

¹² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2.

subjek hukum yang berbeda. Pemberian sertifikat tanah merupakan bentuk pembuktian administratif atas hak tersebut, yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui prosedur formal sebagaimana diatur dalam peraturan pelaksanaannya.¹³

Namun demikian, UUPA secara eksplisit tidak mengatur mekanisme pemberian hak atas tanah di Atas Tanah Reklamasi, khususnya pada kawasan yang merupakan peralihan antara darat dan laut seperti tanah hasil reklamasi, rawa Tanah Reklamasi, atau permukiman nelayan tradisional. Wilayah semacam ini memiliki karakteristik geografis dan ekologis yang dinamis, sehingga menimbulkan kesulitan dalam penerapan norma agraria konvensional.¹⁴

Ketiadaan pengaturan eksplisit tersebut menimbulkan kekosongan normatif (*legal vacuum*) dalam hukum agraria nasional. Akibatnya, aparat pertanahan sering melakukan tafsir administratif dalam menjangkau wilayah yang belum memiliki kejelasan status hukum, seperti kawasan pesisir dan reklamasi. Praktik ini berpotensi menimbulkan konflik hukum antar sektor, terutama antara rezim hukum agraria dan rezim hukum kelautan.¹⁵

Menurut Boedi Harsono, Guru Besar Hukum Agraria dari Universitas Indonesia, UUPA memang dimaksudkan sebagai *lex generalis* yang berlaku secara nasional, namun penerapannya pada wilayah-wilayah khusus seperti Tanah Reklamasi harus disesuaikan dengan karakteristiknya. Ia menegaskan bahwa:¹⁶

(Dalam praktiknya, wilayah-wilayah khusus seperti Atas Tanah Reklamasi memerlukan pengaturan sektoral tambahan, dan HMN

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 272.

¹⁴ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 113.

¹⁵ Abdul Rachmad Budiono, "Konflik Kewenangan Agraria dan Kelautan: Studi Kritis terhadap Wilayah Tanah Reklamasi", *Jurnal Hukum IUS*, Vol. 7 No. 3 (2019), hlm. 456.

¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, *ibid.*, hlm. 52.

tidak boleh diartikan sebagai kekuasaan absolut negara atas ruang, tetapi sebagai mandat untuk mengatur pemanfaatannya secara adil dan berkelanjutan.)

Kemudian Maria S.W. Sumardjono, pakar Hukum Pertanahan dan Hak Asasi Manusia, menegaskan bahwa,¹⁷

(Terdapat kelemahan konseptual dalam pemahaman hak atas tanah di wilayah-wilayah yang bukan daratan murni. Selama belum ada kerangka hukum yang menyatukan rezim agraria dan rezim kelautan, setiap pemberian hak di wilayah pesisir akan rentan terhadap klaim tumpang tindih dan marginalisasi masyarakat lokal.)

Dengan demikian, pemberian hak atas tanah di kawasan pesisir atau hasil reklamasi sering kali dilakukan hanya berdasarkan prinsip umum dalam UUPA tanpa memperhatikan ketentuan sektoral dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K). Praktik semacam ini berpotensi melanggar prinsip integrasi kebijakan tata ruang lintas sektor, yang semestinya menjadi dasar dalam pengelolaan ruang wilayah nasional.

Selain itu, ketidakjelasan status hukum Tanah Reklamasi juga berdampak sosial. Banyak masyarakat adat dan nelayan tradisional yang telah menempati wilayah tertentu selama puluhan tahun namun tidak memiliki hak formal, karena tidak termasuk dalam sistem administrasi pertanahan konvensional. Kondisi ini menimbulkan kerentanan sosial dan ketidakadilan hukum, di mana masyarakat yang secara historis telah menguasai ruang tersebut justru terpinggirkan oleh kebijakan sertifikasi tanah modern.¹⁸

¹⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, op.cit., hlm. 117.

¹⁸ Arie Sudjito, "Sinkronisasi Kebijakan Tata Ruang dan Agraria di Wilayah Tanah Reklamasi", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 12 No. 1 (2020), hlm. 33.

Bahwa pengaturan hak atas tanah dalam UUPA pada dasarnya dirancang untuk wilayah daratan, sehingga penerapannya di wilayah pesisir atau reklamasi sering kali menimbulkan ketidaksesuaian hukum dan administrasi. Kekosongan normatif ini menjadikan praktik penerbitan sertifikat tanah di kawasan reklamasi berisiko menimbulkan tumpang tindih kewenangan antarinstansi, sekaligus berpotensi mengabaikan hak-hak masyarakat lokal.

2. Pengelolaan Wilayah Pesisir dalam UU PWP3K

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 sebagai perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K) memberikan kerangka hukum khusus yang berfokus pada pengelolaan ruang laut dan wilayah pesisir. Undang-undang ini menjadi instrumen penting untuk menjamin keberlanjutan ekosistem laut, perlindungan hak masyarakat Tradisional, serta pengaturan pemanfaatan ruang wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil secara adil dan berkelanjutan.

UU PWP3K memperkenalkan sistem zonasi melalui Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) sebagai pedoman bagi Pemerintah Provinsi dalam menetapkan alokasi ruang Tanah Reklamasi. Zonasi ini dimaksudkan untuk menyelaraskan berbagai kepentingan, seperti konservasi, ekonomi, perikanan, pariwisata, serta permukiman. Berdasarkan Pasal 17 Ayat (2) Pemberian izin lokasi wajib mempertimbangkan kelestarian Ekosistem Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Masyarakat, Nelayan Tradisional kepentingan Nasional dan hak lintas damai bagi kapal asing. Hal ini berarti penerbitan hak atas tanah di wilayah pesisir atau sempadan pantai tidak dapat dilakukan secara sepihak oleh instansi pertanahan

tanpa rekomendasi teknis dari dinas kelautan dan perikanan atau lembaga pengelola zonasi terkait.¹⁹

Namun dalam praktiknya, banyak penerbitan sertifikat tanah dilakukan tanpa mengacu pada Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, terutama di wilayah Tanah Reklamasi perkotaan seperti Jakarta Utara, Makassar, dan Bali. Ketika lembaga pertanahan mengabaikan ketentuan zonasi, tindakan tersebut merupakan bentuk pelanggaran terhadap asas legalitas administratif dan menimbulkan fragmentasi tata kelola ruang pesisir antara sektor kelautan dan pertanahan. UU PWP3K sejatinya dirancang untuk menghindari konflik sektoral tersebut, namun lemahnya koordinasi dan pengawasan membuat konflik tetap muncul, termasuk sengketa lahan antara masyarakat Tradisional dan pihak swasta atau investor.²⁰

Absennya koordinasi antara Kementerian ATR/BPN dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menyebabkan tidak adanya sistem verifikasi silang dalam proses sertifikasi tanah di wilayah pesisir.²¹ Kondisi ini menunjukkan lemahnya efektivitas integrasi hukum sektoral, padahal dalam kerangka hukum nasional, UU PWP3K bersifat *lex specialis* terhadap UUPA dalam pengaturan wilayah pesisir dan laut. Artinya, ketentuan dalam UU PWP3K harus menjadi rujukan utama dibandingkan ketentuan umum dalam UUPA. Apabila instansi pertanahan tetap menggunakan pendekatan berbasis daratan tanpa memperhatikan zonasi laut, maka sertifikat tanah yang diterbitkan di wilayah Tanah Reklamasi berpotensi cacat hukum dan dapat dibatalkan secara administratif maupun melalui putusan pengadilan.

¹⁹ UU No. 1 Tahun 2014 jo Uu No. 27 Tahun 2007 *tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil*, Pasal 17A ayat (1), hlm. 12.

²⁰ Bappenas, *Evaluasi Zonasi Wilayah Tanah Reklamasi*, 2022, hlm. 45.

²¹ Kementerian ATR/BPN, *Pedoman Integrasi Zonasi dan Pertanahan*, 2023, hlm. 9.

Pandangan ini sejalan dengan pendapat Rokhmin Dahuri, M.Sc, pakar kelautan dan mantan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, yang menegaskan bahwa:²²

"Kegagalan menerapkan integrated coastal zone management disebabkan oleh praktik pertanahan yang berjalan sendiri tanpa acuan pada zonasi laut yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah."

Penerbitan sertifikat tanah di wilayah pesisir menimbulkan persoalan hukum yang kompleks, karena terjadi irisan antara rezim hukum agraria (UUPA) dan rezim hukum kelautan wilayah pesisir (UU PWP3K). UUPA yang bersifat *lex generalis* tidak secara eksplisit mengatur wilayah laut dan pesisir sebagai objek hak atas tanah, sehingga membuka peluang terjadinya perluasan penguasaan lahan melalui mekanisme sertifikasi administratif. Ketiadaan norma spesifik ini mengakibatkan maraknya praktik sertifikasi di wilayah reklamasi dan sempadan pantai tanpa memperhatikan aspek ekologi, sosial, dan budaya Masyarakat Tradisional.

3. Konvergensi dan Fragmentasi Regulasi

Konvergensi regulasi merupakan pendekatan yang menekankan pentingnya integrasi dan harmonisasi norma hukum antar sektor dalam pengaturan ruang dan sumber daya alam. Dalam hal ini pengelolaan wilayah pesisir dan hasil reklamasi, konvergensi antara hukum agraria dan hukum kelautan menjadi suatu kebutuhan mendesak, mengingat tumpang tindih kewenangan antara pengaturan ruang darat dan ruang laut. Namun dalam praktik, fragmentasi regulasi lebih sering terjadi akibat ketidaksinkronan antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 perubahan atas Undang-

²² Webinar Nasional "Reformasi Tata Kelola Wilayah Tanah Reklamasi", KKP, 2021, hlm. 4.

Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K).²³

UUPA sebagai dasar hukum agraria nasional menetapkan bahwa seluruh tanah di wilayah Indonesia dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Akan tetapi, UUPA tidak menyebut secara eksplisit mengenai tanah yang berasal dari Tanah Reklamasi atau hasil reklamasi. Ketidadaan norma ini menimbulkan penafsiran sempit dan kekosongan hukum dalam pengaturan ruang transisi antara darat dan laut, sehingga memunculkan ketidakpastian dalam penerapan hukum pertanahan di wilayah tersebut.²⁴

Sebaliknya, Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 10 Tahun 2024 tentang pemanfaatan pulau-pulau kecil dan sekitarnya Pasal 6 Ayat (2) Pemanfaatan pulau-pulau kecil harus memperhatikan aspek ekologi, sosial budaya, ekonomi dan pertahanan dan keamanan. Ketentuan ini menegaskan bahwa setiap bentuk pemanfaatan ruang Tanah Reklamasi, termasuk kegiatan reklamasi dan pemberian hak atas tanah hasil reklamasi, harus berbasis perencanaan ruang yang komprehensif, lintas sektor, dan berkelanjutan²⁵

Fragmentasi muncul karena kedua undang-undang tersebut berjalan secara sektoral tanpa mekanisme koordinasi yang efektif. Hal ini berimplikasi pada konflik regulasi dan disharmoni kebijakan, misalnya ketika Badan Pertanahan Nasional (BPN) menerbitkan sertifikat hak atas tanah di wilayah reklamasi tanpa rekomendasi dari instansi kelautan sebagaimana diatur dalam UU PWP3K. Akibatnya, tindakan administratif pertanahan tersebut berpotensi cacat hukum karena tidak

²³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Penjelasan Umum.

²⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Edisi Revisi, Djambatan, 2005, hlm. 245.*

²⁵ Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2024 Tentang Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Dan Perairan Di Sekitarnya Pasal 6 ayat (2)

sesuai dengan asas kehati-hatian dan prinsip pengelolaan ruang lintas sektor (*cross-sectoral governance*).

Permasalahn serupa juga tampak nyata dalam proyek-proyek reklamasi di berbagai daerah, termasuk di Kota Makassar. Pemerintah daerah sering kali mengeluarkan izin lokasi atau izin reklamasi tanpa mempertimbangkan RZWP3K, sementara BPN tetap menerbitkan sertifikat hak atas tanah hasil reklamasi tanpa koordinasi dengan otoritas kelautan. Kondisi ini mencerminkan lemahnya integrasi kebijakan antar sektor serta menunjukkan adanya disfungsi dalam sistem hukum nasional yang belum mampu mengatur wilayah Tanah Reklamasi sebagai ruang hukum hibrida antara darat dan laut.²⁶

Dalam hal ini proyek reklamasi. Pemerintah daerah kerap mengeluarkan izin lokasi atau peruntukan reklamasi tanpa memperhatikan RZWP3K, sementara BPN menerbitkan sertifikat hak atas tanah yang diperoleh dari reklamasi tersebut, tanpa sinkronisasi dengan kebijakan pengelolaan ruang laut.²⁷

Menurut Maria S.W. Sumardjono, pakar hukum agraria, fenomena fragmentasi semacam ini menggambarkan kelemahan sistem hukum Indonesia dalam membangun norma yang terintegrasi antar sektor. Ia menegaskan bahwa:²⁸

(Tanpa reformasi kelembagaan dan harmonisasi regulasi, konflik pertanahan di wilayah Tanah Reklamasi dan reklamasi akan terus berulang karena peraturan sektoral masih berjalan sendiri-sendiri.)

Dengan demikian, fragmentasi regulasi antara UUPA dan UU PWP3K tidak hanya menimbulkan tumpang tindih kewenangan antar lembaga, tetapi juga berdampak pada ketidakpastian hukum,

²⁶ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 17 Tahun 2016, Pasal 5 ayat (2), hlm. 6.

²⁷ Arie Afriansyah, "Aspek Hukum Reklamasi di Wilayah Tanah Reklamasi dan Laut," *Jurnal Hukum Lingkungan*, Vol. 8, No. 1 (2019), hlm. 19.

²⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Menuju Pengelolaan Pertanahan yang Adil dan Berkelanjutan*, FH UGM Press, 2010, hlm. 76.

marginalisasi masyarakat Tradisional, dan potensi pelanggaran terhadap hak masyarakat tradisional. Diperlukan penguatan kelembagaan dan pembaruan regulasi agar konvergensi antara hukum agraria dan hukum kelautan dapat terwujud secara nyata melalui sistem hukum yang holistik dan saling melengkapi.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah hasil reklamasi pada dasarnya berada dalam ruang tumpang tindih yurisdiksi hukum antara sistem hukum agraria yang berorientasi daratan dan sistem hukum kelautan yang mengatur ruang laut. Ketidakhadiran norma eksplisit dalam UUPA mengenai ruang Tanah Reklamasi telah membuka celah hukum yang diisi oleh kebijakan sektoral, namun sering kali tanpa koordinasi yang memadai. Akibatnya, proses pemberian hak atas tanah di kawasan reklamasi dan sempadan pantai kerap menimbulkan konflik legalitas, terutama ketika tidak mengacu pada dokumen perencanaan zonasi laut seperti RZWP3K.

Fragmentasi regulasi tersebut juga menciptakan ketidaksinambungan antara aspek legal-formal dan substansi pengelolaan wilayah Tanah Reklamasi yang berlandaskan prinsip keberlanjutan dan perlindungan lingkungan. Ketika BPN menerbitkan sertifikat tanpa rekomendasi otoritas kelautan, maka prinsip koordinasi lintas sektor (*cross-sectoral governance*) yang diamanatkan UU PWP3K menjadi terabaikan. Hal ini bukan hanya persoalan prosedural administratif, tetapi mencerminkan disfungsi struktural dalam sistem hukum nasional yang masih memandang wilayah pesisir sebagai batas administratif, bukan sebagai ruang transisi ekologis antara darat dan laut.

Sejalan dengan pandangan para ahli, rekonstruksi hukum nasional melalui harmonisasi regulasi sektoral menjadi kebutuhan mendesak. Konvergensi tidak cukup diwujudkan hanya melalui peraturan teknis seperti Permen ATR/BPN, tetapi harus dilakukan melalui integrasi

norma substantif pada tingkat undang-undang. Tanpa langkah tersebut, sertifikasi tanah di wilayah hasil reklamasi akan terus menyimpan potensi konflik hukum, ketidakadilan ruang bagi masyarakat lokal, serta degradasi ekologi wilayah pesisir. Oleh karena itu, implikasi hukumnya bersifat struktural dan multidimensi, mencakup aspek hukum, sosial, kelembagaan, dan lingkungan.

4. Kepastian Hukum dan Tata Kelola Wilayah

Penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah hasil reklamasi menghadirkan tantangan besar dalam hal kepastian hukum dan tata kelola ruang. Kepastian hukum merupakan asas fundamental dalam sistem hukum nasional, yang menjamin agar setiap kebijakan negara, termasuk kebijakan pertanahan, memiliki dasar hukum yang jelas, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan.²⁹

Dalam hal ini wilayah Tanah Reklamasi dan reklamasi, praktik pertanahan sering kali tidak mengacu secara tegas pada ketentuan tata ruang laut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP3K), sehingga menimbulkan ketidakpastian status hukum atas tanah yang disertifikasi.

Ketidakpastian tersebut diperparah oleh lemahnya koordinasi kelembagaan antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), yang seharusnya memiliki peran integral dalam memastikan keterpaduan antara kebijakan pertanahan dan kebijakan pengelolaan ruang laut. Koordinasi yang tidak optimal ini berdampak pada maraknya penerbitan sertifikat tanah tanpa melalui mekanisme verifikasi zonasi laut, padahal mekanisme

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 187.

tersebut merupakan prasyarat hukum yang wajib dalam pemanfaatan wilayah Tanah Reklamasi dan reklamasi.³⁰

Tata kelola wilayah yang baik (*good spatial governance*) seharusnya mampu menjamin hak-hak masyarakat, menjaga keberlanjutan lingkungan, sekaligus mendorong pembangunan ekonomi berkeadilan. Namun dalam praktiknya, tata kelola wilayah Tanah Reklamasi justru mengalami distorsi struktural akibat tumpang tindih regulasi dan penafsiran hukum sektoral. Hal ini menyebabkan lembaga pertanahan lebih berorientasi pada legalitas administratif, tanpa memperhatikan aspek ekologis dan sosial budaya yang menjadi karakteristik utama wilayah Tanah Reklamasi.

Asas kepastian hukum Dalam hal ini juga berkaitan erat dengan perlindungan hak-hak masyarakat Tradisional, terutama masyarakat adat dan nelayan tradisional. Ketika wilayah mereka disertifikasi menjadi hak milik atau Hak Guna Bangunan (HGB) oleh pihak ketiga tanpa melalui konsultasi publik atau pengakuan hak ulayat, maka prinsip keadilan substantif tidak terpenuhi. Kondisi semacam ini berpotensi melanggar hak konstitusional warga negara atas tanah dan ruang hidup yang layak, sebagaimana dijamin oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Lebih lanjut, penerbitan sertifikat tanpa mengacu pada RZWP3K juga menunjukkan pengabaian terhadap prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam hukum lingkungan. Prinsip ini mengharuskan setiap tindakan yang berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan dicegah sejak dini, bahkan ketika bukti ilmiahnya belum sepenuhnya pasti.³¹ Sertifikasi tanah pada wilayah reklamasi atau zona pasang surut yang belum memiliki status peruntukan yang jelas berisiko merusak integritas ekosistem Tanah Reklamasi dan memicu konflik sosial antara masyarakat lokal dan pemegang hak baru.

³⁰ R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermasa, 2009, hlm. 45.

³¹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 7 ayat (2).

Dalam sistem hukum tata ruang nasional, integrasi antar dokumen perencanaan merupakan keharusan sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Namun, dalam implementasinya, kebijakan tata ruang masih sering berjalan terpisah dari kebijakan pertanahan, sehingga melemahkan sinkronisasi antar sektor. Akibatnya, tata kelola ruang Tanah Reklamasi tidak mampu mewujudkan keseimbangan antara pembangunan ekonomi, perlindungan lingkungan, dan keadilan sosial.

Upaya memperkuat kepastian hukum dan tata kelola wilayah Tanah Reklamasi harus dimulai dari penguatan sistem regulasi yang harmonis dan implementatif, diikuti dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dalam memahami dan menerapkan prinsip-prinsip integrasi ruang. Tanpa reformasi ini, maka wilayah Tanah Reklamasi akan terus menjadi ladang konflik hukum dan ketimpangan akses, yang pada akhirnya merugikan negara dan rakyatnya.

Untuk mencapai kepastian hukum dalam tata kelola wilayah Tanah Reklamasi dan reklamasi, seluruh proses penerbitan hak atas tanah harus didasarkan pada prinsip sinkronisasi dan integrasi hukum. Setiap keputusan administratif lembaga negara perlu diperiksa konsistensinya terhadap rencana tata ruang laut, kebijakan zonasi, serta norma sektoral terkait. Hal ini bertujuan agar tidak ada tumpang tindih yurisdiksi dan agar hak-hak masyarakat terlindungi secara yuridis maupun ekologis.

Upaya memperkuat kepastian hukum dan tata kelola wilayah Tanah Reklamasi harus dimulai dari pembenahan sistem regulasi yang harmonis dan implementatif, disertai peningkatan kapasitas kelembagaan dalam memahami serta menerapkan prinsip integrasi ruang. Tanpa adanya reformasi struktural ini, wilayah Tanah Reklamasi dan reklamasi akan terus menjadi ladang konflik hukum, ketimpangan

akses sumber daya, dan kerusakan lingkungan yang merugikan negara dan masyarakat.

Lebih jauh, penerbitan sertifikat hak atas tanah tanpa mempertimbangkan integrasi tata ruang dan asas kepastian hukum mencerminkan lemahnya tata kelola administrasi pertanahan di Indonesia. Meskipun UUPA memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan memberikan hak atas tanah, kewenangan tersebut tidak dapat dijalankan secara sektoral dan harus selaras dengan norma tata ruang Tanah Reklamasi dalam UU PWP3K. Ketidaksinkronan antara kebijakan pertanahan dan kebijakan pengelolaan wilayah Tanah Reklamasi telah menciptakan ketidakpastian hukum sistemik, terutama bagi masyarakat lokal yang hidup dan bergantung pada sumber daya di kawasan Tanah Reklamasi. Oleh karena itu, reformasi hukum tata ruang dan pertanahan berbasis integrasi sektoral menjadi langkah mendesak untuk menjamin keadilan, keberlanjutan, dan kepastian hukum bagi seluruh warga negara.

G. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan (*Authority Theory*)

Dalam hukum tata negara Indonesia, kewenangan merupakan dasar yang menentukan sah atau tidaknya suatu tindakan administrasi negara. Kewenangan bukan sekadar kekuasaan, melainkan kekuasaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Dalam hal ini penerbitan sertifikat hak atas tanah pada wilayah Tanah Reklamasi/reklamasi, isu kewenangan menjadi krusial karena melibatkan lebih dari satu instansi, terutama Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Penyimpangan dari batas kewenangan

mengakibatkan tindakan administratif berpotensi cacat hukum dan menimbulkan ketidakpastian.³²

Philipus M. Hadjon menegaskan relasi kewenangan dengan legalitas pemerintahan:

(kewenangan merupakan aspek hukum dari kekuasaan pemerintah.)

Pernyataan ini menegaskan bahwa setiap tindakan pejabat publik harus didasarkan pada hukum positif dan dibatasi oleh ruang lingkup kewenangan yang diberikan. Dalam praktik, kekeliruan kerap muncul ketika instansi mengklaim kewenangan (umum), padahal setiap kewenangan bersifat spesifik, harus digunakan proporsional, dan tunduk pada norma sektoral. Penerbitan sertifikat oleh BPN di wilayah yang diatur rezim ruang laut tanpa mengacu pada ketentuan KKP/RZWP3K merupakan bentuk penyimpangan asas legalitas kewenangan.

Sejalan dengan itu, Bagir Manan menempatkan syarat formil kewenangan secara tegas: ³³

(Suatu kewenangan harus selalu memenuhi tiga unsur: dasar hukum, ruang lingkup objek, dan subjek pemberi kewenangan. Jika salah satu unsur tidak terpenuhi, maka tindakan tersebut tidak sah secara hukum.)

Dalam kerangka ini, penerbitan sertifikat tanah oleh BPN di wilayah perairan/pasang surut/reklamasi tanpa memperhatikan dasar sektoral kelautan dan tanpa rekomendasi teknis KKP melanggar unsur dasar hukum serta koordinasi kelembagaan yang diwajibkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K).

³² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007), hlm. 87.

³³ Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: FH UII Press, 1993), hlm. 137.

Pendapat Hadjon sejalan dengan pandangan Bagir Manan, yang menegaskan bahwa ,

(suatu kewenangan harus selalu memenuhi tiga unsur: dasar hukum, ruang lingkup objek, dan subjek pemberi kewenangan. Jika salah satu unsur tersebut tidak terpenuhi, maka tindakan tersebut tidak sah secara hukum.)

Kewenangan juga terkait pembagian urusan pemerintahan dalam sistem otonomi daerah. Pemerintah pusat melalui KKP berwenang mengatur ruang laut (termasuk wilayah pasang-surut/semipadan). Karena itu, ketika BPN bertindak tanpa sinkronisasi dengan KKP, secara substantif BPN dapat dinilai bertindak di luar batas kewenangannya (*ultra vires*), memicu konflik vertikal antarlembaga, dan membuka peluang gugatan TUN.

Konsep kewenangan juga tidak dapat dilepaskan dari prinsip pembagian urusan pemerintahan yang telah diatur dalam sistem otonomi daerah. Pemerintah pusat melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan memiliki domain pengaturan ruang laut, termasuk wilayah Tanah Reklamasi dan zona pasang surut. Oleh karena itu, ketika BPN mengeluarkan sertifikat tanpa sinkronisasi dengan KKP,³⁴ maka secara substantif BPN telah bertindak di luar batas wilayah kewenangannya. Hal ini menimbulkan konflik vertikal antar instansi, serta membuka ruang untuk gugatan administrasi atas dasar (melampaui kewenangan) atau *ultra vires act*. Kewenangan dalam hukum administrasi juga harus memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), salah satunya adalah asas kecermatan dan kehati-hatian (*zorgvuldigheidsbeginsel*).³⁵

Dalam hal ini, instansi pemerintah seharusnya berhati-hati dalam mengeluarkan keputusan yang berdampak hukum luas, seperti

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 226.

³⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 231.

penerbitan sertifikat tanah di wilayah sensitif seperti Atas Tanah Reklamasi. Ketika tidak ada kajian zonasi, tidak ada konsultasi dengan instansi kelautan, dan tidak ada partisipasi publik, maka tindakan tersebut mencederai prinsip kehati-hatian dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Maria Farida Indrati, dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah, perlu adanya batasan yang tegas mengenai jenis, bentuk, dan ruang lingkup kewenangan agar tidak terjadi benturan atau tumpang tindih antar lembaga. Di Indonesia, sering kali dijumpai "*overlapping regulation*" yang menimbulkan interpretasi ganda mengenai siapa yang berwenang. Maka dari itu, pendekatan *sectoral authority* harus ditegakkan, di mana wilayah laut diatur oleh sektor kelautan dan wilayah darat oleh sektor agraria, dengan batas koordinasi yang jelas.³⁶

Dalam kasus penerbitan sertifikat tanah di wilayah reklamasi atau zona pasang surut, kewenangan BPN tidak dapat berdiri sendiri. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan Di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau kecil secara eksplisit menyatakan bahwa:

(penerbitan hak atas tanah di wilayah Tanah Reklamasi harus berdasarkan rekomendasi dari Kementerian Kelautan dan Perikanan.)

Dengan demikian, penerbitan tanpa rekomendasi tersebut merupakan tindakan yang cacat prosedur dan dapat digugat secara hukum. Ini membuktikan bahwa kewenangan bersifat terbatas, bukan mutlak. Selain itu, hukum administrasi mengenal konsep (delegasi kewenangan) yang mengharuskan pelimpahan wewenang dilakukan secara eksplisit dan tertulis. Jika tidak ada pelimpahan atau pembagian yang jelas antara dua kementerian, maka tindakan salah satu institusi

³⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 98.

dianggap melampaui batas dan bisa menimbulkan *maladministrasi*. Dalam praktiknya, kasus-kasus penerbitan sertifikat tanah oleh BPN di wilayah Tanah Reklamasi tanpa dasar zonasi menunjukkan tidak adanya mekanisme koordinasi struktural antarkementerian yang mestinya diatur dalam bentuk Perpres atau MoU.³⁷

Dari perspektif hukum tata pemerintahan, kekuasaan negara harus dibatasi oleh prinsip hukum dan fungsi kontrol antarlembaga. Ketika lembaga seperti BPN menggunakan kewenangannya tanpa koordinasi atau justifikasi hukum dari instansi lain yang relevan, maka muncul pelanggaran prinsip *checks and balances*.³⁸

Dengan demikian, teori kewenangan menjadi pendekatan yang paling mendasar untuk menjelaskan akar masalah dari ketidaktertiban hukum dalam penerbitan sertifikat tanah di wilayah Tanah Reklamasi. Masalah ini bukan sekadar teknis administratif, melainkan menyentuh aspek hukum tata negara, tata ruang, dan keadilan sosial. Tanpa pengakuan dan penghormatan terhadap batas-batas kewenangan, hukum menjadi alat legitimasi penyalahgunaan kekuasaan.³⁹

Penting untuk dipahami bahwa kewenangan bukan hanya soal legalitas formal, tetapi juga menyangkut legitimasi etis dalam penyelenggaraan negara. Kewenangan yang dijalankan tanpa koordinasi, tanpa memperhatikan asas keadilan dan keberlanjutan, dapat menjadi bentuk legalisme yang menyimpang. Dalam hal penerbitan sertifikat tanah di wilayah Tanah Reklamasi,⁴⁰ jika tindakan administratif tersebut sah secara prosedural tapi merusak tatanan ekosistem Tanah Reklamasi dan menyingkirkan hak masyarakat

³⁷ Tatik Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: UII Press, 2014), hlm. 156.

³⁸ J.E. Sahetapy, *Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2001), hlm. 202.

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), hlm. 141.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 78.

Tradisional, maka kewenangan tersebut kehilangan legitimasi substansialnya.

Bahkan dalam praktik hukum administrasi di banyak negara, dikenal prinsip *functional decentralization* yang mengharuskan lembaga sektoral untuk bekerja sama dalam wilayah kewenangan yang bersinggungan.⁴¹ Dalam hal ini, BPN dan KKP bukanlah dua entitas yang terpisah mutlak, tetapi memiliki kewajiban kolaboratif ketika menyangkut di Atas Tanah Reklamasi. Maka, tidak selayaknya BPN bertindak sepihak dalam menerbitkan sertifikat di kawasan yang diatur zonasinya oleh KKP, karena ini akan menciptakan "kewenangan liar" yang tidak memiliki dasar legitimasi sektoral.

Penulis meyakini penerbitan sertifikat tanah di wilayah Tanah Reklamasi bukanlah kegagalan hukum secara normatif, melainkan kegagalan dalam tata kelola kewenangan (*governance failure*). Hukum kita sudah cukup jelas mengatur pembagian tanggung jawab sektor pertanahan dan kelautan, namun lemahnya pengawasan, minimnya koordinasi, serta sikap ego sektoral menjadi penyebab utama tumpang tindih kewenangan. Oleh karena itu, solusi hukum bukan hanya revisi regulasi, tetapi reformasi mekanisme koordinasi kelembagaan.

Dalam penerapan teori kewenangan juga dapat dilihat dari pendekatan fungsi kontrol hukum. Apabila satu lembaga negara memiliki kewenangan tanpa mekanisme kontrol dari lembaga lain, maka akan terjadi absolutisme administratif.⁴² Dalam kasus ini, ketika BPN mengeluarkan sertifikat tanpa persetujuan zonasi dari KKP, maka tidak ada fungsi *check and balance* yang berjalan. Situasi ini melemahkan prinsip hukum administrasi yang sehat dan memperbesar potensi konflik agraria serta gugatan terhadap produk hukum pertanahan.

⁴¹ Nico N. Hendrik, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 109.

⁴² Freddy Harris, *Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pertanahan Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm. 132.

Salah satu prinsip hukum kewenangan adalah bahwa pelaksanaan kekuasaan harus dilakukan dengan itikad baik dan untuk kepentingan umum, bukan atas dasar tekanan politik atau kepentingan investor.⁴³ Ketika kewenangan digunakan untuk menerbitkan hak milik atas tanah di kawasan Tanah Reklamasi demi kepentingan pembangunan properti atau wisata elite, sementara masyarakat lokal justru kehilangan akses terhadap ruang hidupnya, maka hal ini tidak hanya pelanggaran administratif tetapi juga pelanggaran etika pemerintahan.

Penulis menilai bahwa pendekatan yuridis terhadap konflik kewenangan ini harus dibarengi dengan pendekatan partisipatif. Masyarakat Tradisional, khususnya komunitas hukum adat dan nelayan tradisional, memiliki hak untuk dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan menyangkut ruang hidup mereka.⁴⁴ Dalam banyak kasus, penerbitan sertifikat dilakukan tanpa musyawarah dengan masyarakat lokal, yang berarti lembaga negara telah menggunakan kewenangannya dengan cara eksklusif dan tidak demokratis.

Dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*), pelaksanaan kewenangan harus tunduk pada prinsip *due process of law*. Artinya, setiap tindakan administrasi publik harus melalui prosedur yang sah, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Tanpa adanya mekanisme konsultasi lintas sektoral, tindakan BPN dalam menerbitkan sertifikat tanah Tanah Reklamasi melanggar prinsip ini. Akibatnya, tindakan tersebut berpotensi batal demi hukum atau setidaknya dapat dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan tata usaha negara (PTUN).⁴⁵

Penulis meyakini bahwa untuk menjamin supremasi hukum dan kepastian hak atas tanah di wilayah Tanah Reklamasi, negara harus

⁴³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Airlangga University Press, 1987), hlm. 24.

⁴⁴ Analisis penulis berdasarkan studi lapangan dan penelitian pendahuluan (2025).

⁴⁵ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 76.

kembali pada asas dasar hukum kewenangan tidak ada kekuasaan tanpa legitimasi hukum. Penerapan teori kewenangan Dalam hal ini menegaskan bahwa tindakan administratif hanya sah ketika dilakukan oleh lembaga yang berwenang, melalui prosedur yang sah, dan untuk tujuan yang sah pula. Tanpa hal tersebut, kewenangan menjadi alat kekuasaan yang merusak hukum dan merugikan masyarakat.

Teori kewenangan juga mengenal delegasi dan mandat. Pelimpahan wewenang harus eksplisit dan tertulis. Jika tidak ada pengaturan pelimpahan/pembagian yang jelas antarkementerian, tindakan salah satu institusi mudah dinilai melampaui batas dan berpotensi menimbulkan maladministrasi. Praktik sertifikasi tanpa dasar zonasi mencerminkan ketiadaan mekanisme koordinasi struktural (yang semestinya dituangkan dalam Perpres/MoU lintas sektor).

Dari sudut *checks and balances*, penggunaan kewenangan tanpa kontrol antarlembaga melahirkan absolutisme administratif. Dalam kasus sertifikasi tanah Tanah Reklamasi/reklamasi tanpa persetujuan zonasi KKP, fungsi pengawasan silang tidak berjalan, melemahkan kesehatan hukum administrasi, dan meningkatkan risiko konflik agraria serta pembatalan produk TUN.

Dengan demikian, teori kewenangan adalah kunci untuk menjelaskan akar masalah ketidaktertiban hukum pada penerbitan sertifikat tanah di wilayah Tanah Reklamasi/reklamasi. Persoalan ini bukan hanya teknis administratif, melainkan menyentuh hukum tata negara, tata ruang, dan keadilan sosial. Kewenangan tidak cukup legal-formal, ia harus memiliki legitimasi etis berorientasi keadilan dan keberlanjutan. Tindakan yang prosedural-formal tetapi merusak ekosistem dan menyingkirkan hak masyarakat Tradisional/nelayan kehilangan legitimasi substansial.

Dalam kerangka *rechtsstaat*, pelaksanaan kewenangan tunduk pada *due process of law*: prosedur yang sah, transparan, dan

akuntabel. Sertifikasi tanpa RZWP3K, hanya mengandalkan penguasaan fisik dan dokumen pemohon, mengabaikan substansi hukum ruang laut, dan bertentangan dengan kebijakan lintas sektor yang disyaratkan. Tindakan demikian dapat dikualifikasi *ultra vires*, berpotensi batal demi hukum, dan membuka ruang gugatan bagi pihak yang dirugikan, termasuk masyarakat Tradisional.

Akhirnya, kewenangan yang sah adalah kewenangan yang: (i) dilakukan oleh lembaga yang berwenang, (ii) melalui prosedur yang sah, (iii) untuk tujuan yang sah (kepentingan umum, keadilan, dan keberlanjutan). Tanpa itu, kewenangan berubah menjadi alat dominasi administratif yang merusak supremasi hukum. Karena itu, penerapan teori kewenangan dalam perkara sertifikasi tanah reklamasi menuntut pembatasan kekuasaan, kejelasan mandat, integrasi kelembagaan, dan partisipasi publik agar tidak terjadi penyalahgunaan yang sistemik dan agar kepastian hukum benar-benar terwujud.

2. Teori Kepastian Hukum (*Legal certainty Theory*)

Kepastian hukum merupakan salah satu asas fundamental dalam sistem negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁶ yang menyatakan bahwa (*Indonesia adalah negara hukum.*) Asas ini menuntut agar seluruh tindakan pemerintahan dan pelaksanaan hukum berlandaskan norma tertulis yang dapat diakses, dipahami, dan dilaksanakan secara konsisten. Dalam hal ini Penerbitan sertifikat hak atas tanah di atas tanah reklamasi, asas kepastian hukum menjadi problematis ketika proses administratif dilakukan tanpa acuan normatif yang jelas atau mengabaikan prosedur formal sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

⁴⁶ Gustav Radbruch, *Legal Philosophy*, trans. Kurt Wilk (New York: Oxford University Press, 1950), hlm. 205.

Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum Jerman, menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu tiga nilai dasar hukum, selain keadilan dan kemanfaatan. Ia menyatakan bahwa:⁴⁷

(hukum yang baik harus memenuhi ketiganya secara seimbang.)

Namun, dalam praktik hukum pertanahan di wilayah Tanah Reklamasi, sering kali aspek kepastian hukum dikorbankan demi kepentingan pragmatis, seperti percepatan pembangunan atau investasi. Hal ini berdampak pada kekacauan legalitas hak atas tanah, karena sertifikat yang dikeluarkan tidak berdasar pada prosedur hukum yang sah dan terkoordinasi.

Dalam hukum nasional, Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa kepastian hukum mengandung dua makna penting, yakni: ⁴⁸

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum sehingga masyarakat mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan
- 2) Adanya jaminan bahwa negara akan menegakkan hukum secara konsisten sehingga hak-hak individu terlindungi dari tindakan sewenang-wenang pemerintah.

Dari perspektif ini, kepastian hukum dalam penerbitan sertifikat tanah di wilayah Tanah Reklamasi menjadi kabur ketika lembaga pertanahan (BPN) menjalankan kewenangannya tanpa memperhatikan ketentuan sektoral yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K) dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan Di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Akibatnya, produk hukum administrasi berupa sertifikat dapat dinilai

⁴⁷ Ibid., hlm. 207.

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), hlm. 147.

cacat formil maupun materil, karena bertentangan dengan asas legalitas dan prinsip koordinasi lintas sektor.

Menurut Maria Farida Indrati, *seorang* pakar hukum perundang-undangan dan mantan Hakim Mahkamah Konstitusi, mengatakan:⁴⁹

(kepastian hukum tidak hanya bermakna tertib administrasi, tetapi juga menyangkut keteraturan sistem hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang selaras dan sinkron.)

Kemudian Bernard Arief Sidharta, seorang ahli filsafat hukum dan teori hukum, menyatakan bahwa,⁵⁰

(kepastian hukum adalah unsur paling dasar dari fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial, hukum yang tidak memberikan kejelasan dan kepastian akan menimbulkan kekacauan sosial, terlebih jika melibatkan hak atas ruang hidup masyarakat.)

Ketiadaan kepastian hukum dalam tata kelola pertanahan Tanah Reklamasi berimplikasi langsung pada ketidakpastian hak masyarakat, khususnya masyarakat Tradisional dan nelayan tradisional. Banyak dari mereka telah menempati dan memanfaatkan wilayah Tanah Reklamasi secara turun-temurun, namun kehilangan akses setelah wilayah tersebut disertifikasi menjadi hak milik atau hak guna bangunan atas nama pihak ketiga. Hal ini menciptakan ketidakadilan struktural, di mana hukum justru digunakan untuk melegitimasi penguasaan ruang secara sepihak.

Dengan demikian, teori kepastian hukum memberikan kerangka normatif untuk menilai keabsahan tindakan administratif Dalam hal ini penerbitan sertifikat tanah di wilayah Tanah Reklamasi. Teori ini menegaskan bahwa hukum yang baik tidak hanya tertulis, tetapi juga dilaksanakan dengan konsisten, proporsional, dan berkeadilan. Tanpa kepastian hukum, setiap kebijakan pertanahan akan kehilangan

⁴⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 153.

⁵⁰ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 213.

legitimasi, menimbulkan konflik antar lembaga, dan mengancam hak-hak masyarakat Tradisional yang seharusnya dilindungi oleh negara.

3. Teori Integrasi Hukum (*Legal Synchronization Theory*)

Teori Integrasi Hukum (*Legal Synchronization Theory*) yang sering juga disebut sebagai teori harmonisasi hukum atau sinkronisasi hukum merupakan teori yang tidak dikembangkan oleh satu tokoh secara tunggal, melainkan merupakan hasil evolusi pemikiran dalam ilmu hukum, terutama dalam hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan filsafat hukum modern. Berikut adalah penjelasan sistematisnya:

Teori *integrasi hukum* berkembang dari berbagai pemikiran hukum sistemik dan konsep koherensi dalam sistem hukum, yang banyak dibahas oleh:

- 1) Hans Kelsen melalui *Pure Theory of Law*, menggarisbawahi pentingnya sistem hukum yang *berlapis, hierarkis, dan tidak bertentangan* satu sama lain.
- 2) L. Fuller menekankan *koherensi dan konsistensi hukum* sebagai bagian dari moralitas internal hukum.
- 3) Satjipto Rahardjo dalam kerangka *hukum progresif*, menyerukan integrasi antara hukum normatif dan hukum sosial.
- 4) Erman Rajagukguk dan Maria Farida Indrati di Indonesia, melalui gagasan tentang harmonisasi hukum sektoral dan hierarki perundang-undangan.

Teori integrasi hukum menekankan pentingnya sinkronisasi antar norma dan antar lembaga dalam satu sistem hukum yang saling mendukung dan tidak kontradiktif. Dalam sistem hukum Indonesia yang pluralistik dan sektoral, integrasi menjadi tantangan serius, terutama dalam bidang pertanahan dan kelautan yang diatur oleh undang-undang berbeda. Ketika Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) digunakan sebagai dasar penerbitan sertifikat oleh BPN tanpa memperhatikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang

Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K), terjadi kekacauan yuridis yang mencerminkan tidak terintegrasinya hukum nasional.

Hans Kelsen, melalui *Pure Theory of Law*, menekankan bahwa :⁵¹
(sistem hukum yang baik adalah sistem yang tersusun secara hierarkis dan terhindar dari pertentangan antar norma.)

Ia menyebut bahwa setiap norma harus bersumber dari norma yang lebih tinggi dan secara struktural membentuk satu kesatuan sistem normatif yang stabil dan rasional. Dalam kasus penerbitan sertifikat tanah di wilayah Tanah Reklamasi, absennya hubungan hierarkis antara UU Agraria dan UU Tanah Reklamasi mencerminkan kegagalan dalam membangun sistem hukum yang berlapis dan terintegrasi.

Fuller menambahkan dimensi moral dalam hukum melalui gagasannya tentang *internal morality of law*.⁵² Menurutnya,

(hukum yang sah tidak hanya harus dibuat dan ditegakkan secara formal, tetapi juga harus koheren, tidak kontradiktif, dan dapat dipahami oleh masyarakat.)

Dalam hal ini, ketidaksinkronan antara prosedur Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan mekanisme zonasi kelautan menunjukkan pelanggaran terhadap moralitas internal hukum, karena masyarakat Tradisional tidak memiliki kemampuan untuk memprediksi maupun memahami dasar legal dari perubahan status tanah yang terjadi wilayah mereka.

Bahkan Satjipto Rahardjo juga berpendapat dalam kerangka hukum progresif menegaskan bahwa ,⁵³

⁵¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, trans. Anders Wedberg (Cambridge: Harvard University Press, 1945), hlm. 110 113.

⁵² Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven: Yale University Press, 1964), hlm. 63 70.

⁵³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 23.

(pentingnya integrasi antara hukum normatif dan hukum sosial. Menurutnya, hukum yang hanya berbasis pada teks normatif, tanpa merespons kenyataan sosial, akan gagal menciptakan keadilan substantif.)

Penerbitan sertifikat di wilayah yang telah dihuni turun-temurun oleh masyarakat adat tanpa konsultasi atau pengakuan hak ulayat adalah contoh nyata dari disintegrasi antara norma dan realitas sosial, yang dalam perspektif hukum progresif merupakan kegagalan hukum itu sendiri.

Prof. Dr. Erman Rajagukguk dan Prof. Dr. Maria Farida Indrati merupakan dua pakar hukum Indonesia yang konsisten mengangkat pentingnya harmonisasi antar sektor hukum dalam sistem perundang-undangan nasional. Menurut mereka,:⁵⁴

(fragmentasi hukum antar sektor tidak hanya melemahkan efektivitas hukum, tetapi juga menimbulkan konflik horizontal dan ketimpangan sosial.)

Dalam penerbitan sertifikat tanah di wilayah Tanah Reklamasi, fragmentasi hukum terlihat jelas ketika Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertindak berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tanpa mempertimbangkan zonasi laut yang menjadi kewenangan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Permasalahan utama dari isu pelanggaran hukum tersebut adalah ketidaksesuaian kewenangan antar lembaga dan absennya kepastian hukum, yang berakar pada tidak terintegrasinya regulasi pertanahan dan kelautan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) telah menegaskan pentingnya zonasi sebagai dasar pemanfaatan ruang laut, namun ketentuan ini belum

⁵⁴ Erman Rajagukguk, "Harmonisasi Hukum Ekonomi Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 32 No. 2 (2002), hlm. 148 153.

diakomodasi secara konkret oleh UUPA maupun kebijakan BPN. Akibatnya, penerbitan hak atas tanah di wilayah Tanah Reklamasi kerap bertentangan dengan prinsip kehati-hatian dan asas keberlanjutan ruang publik.

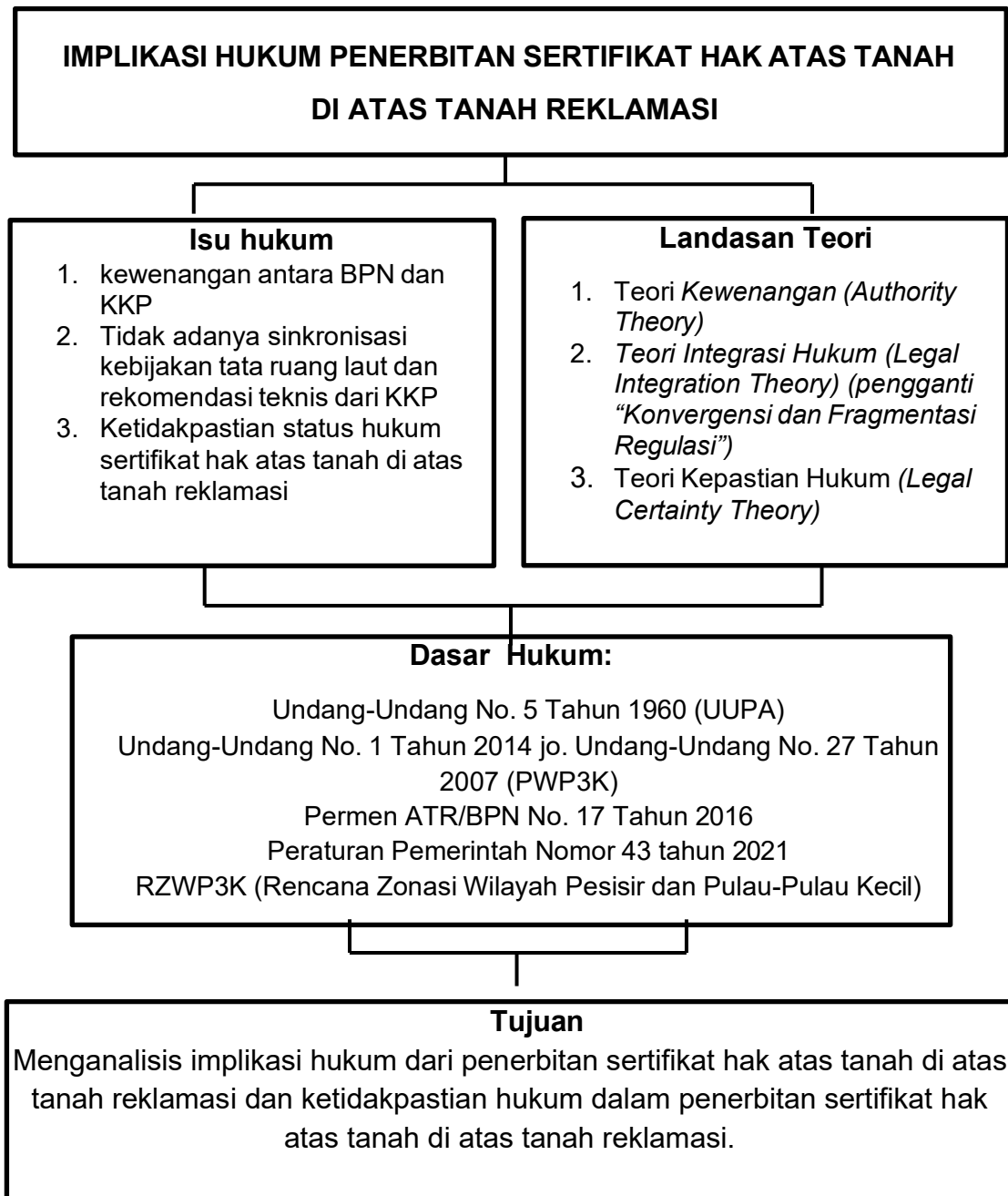
Teori integrasi hukum menekankan pentingnya harmonisasi norma hukum tidak hanya secara vertikal (dari konstitusi hingga peraturan teknis), tetapi juga secara horizontal antar sektor. Dalam hal ini, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2016 sebenarnya telah membuka ruang koordinasi teknis antarkementerian. Namun, dalam praktiknya regulasi tersebut sering diabaikan, karena tidak terdapat mekanisme pengawasan yang efektif maupun instrumen sanksi administratif yang mengikat. Kondisi ini menunjukkan bahwa integrasi hukum tidak cukup diwujudkan melalui aturan tertulis, tetapi harus didukung kelembagaan yang kolaboratif dan sistem pengawasan lintas sektor yang nyata.

Integrasi hukum juga berfungsi untuk mencegah konflik kewenangan dan menutup celah hukum (*legal loophole*) yang dapat dimanfaatkan pihak tertentu untuk kepentingan ekonomi atau politik. Dalam kasus wilayah Tanah Reklamasi, ketidakjelasan status hukum antara daratan dan laut menciptakan ruang abu-abu yang berisiko dikomodifikasi secara sepihak oleh investor, sehingga mengancam hak-hak masyarakat Tradisional. Oleh karena itu, diperlukan kerangka hukum yang saling menopang antara sektor agraria, kelautan, dan lingkungan agar hukum berfungsi sebagai alat pengatur dan pelindung, bukan sumber konflik.

Secara konseptual, teori integrasi hukum berperan menyatukan visi pembangunan yang adil, berkelanjutan, dan berkeadilan ruang. Dengan menggabungkan pendekatan normatif, sektoral, dan sosial, hukum dapat menjalankan fungsi idealnya sebagai alat pengatur dan pelindung, bukan sekadar sebagai legitimasi administratif. Dalam hal ini

wilayah Tanah Reklamasi, integrasi hukum harus dipandang sebagai kebutuhan sistemik, bukan semata tindakan administratif teknis.

H. Bagan Kerangka Pikir



I. Definisi Oprasional

Untuk menghindari ambiguitas dan memastikan pemahaman yang seragam terhadap istilah-istilah penting dalam penelitian ini, maka berikut disajikan definisi operasional dari lima konsep kunci:

1. Implikasi Hukum

Implikasi hukum adalah akibat atau konsekuensi yuridis yang timbul dari suatu tindakan atau kebijakan, baik berupa lahirnya hak, kewajiban, maupun sanksi hukum. Dalam penelitian ini, yang dimaksud adalah dampak hukum dari penerbitan sertifikat hak atas tanah di atas tanah reklamasi, mencakup aspek legalitas, perlindungan hukum, dan potensi konflik norma antar peraturan perundang-undangan yang mengatur pertanahan dan pengelolaan wilayah Tanah Reklamasi.

2. Penerbitan Sertifikat Tanah

Penerbitan sertifikat hak atas tanah merupakan proses administrasi pertanahan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga yang berwenang menerbitkan sertifikat hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai. Proses ini bertujuan memberikan kepastian hukum terhadap penguasaan tanah. Namun, Dalam hal ini tanah reklamasi, penerbitan sertifikat menimbulkan problem hukum karena menyangkut status peralihan wilayah dari laut menjadi daratan, yang memerlukan sinkronisasi dengan peraturan zonasi dan tata ruang laut.

3. Sertifikat Hak Atas Tanah

Sertifikat hak atas tanah adalah dokumen otentik yang diterbitkan oleh BPN sebagai bukti yuridis kepemilikan atau penguasaan atas sebidang tanah tertentu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sertifikat ini memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, tetapi dapat menjadi objek sengketa hukum

apabila diterbitkan di atas tanah hasil reklamasi yang belum memiliki kejelasan status hukum atau belum ditetapkan peruntukannya sesuai Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K).

4. Tanah Reklamasi

Tanah reklamasi adalah daratan baru yang terbentuk akibat kegiatan pengurugan atau penimbunan di wilayah laut dangkal, pantai, atau Atas Tanah Reklamasi dengan tujuan tertentu, seperti pengembangan kawasan ekonomi, permukiman, atau infrastruktur. Dari segi hukum, tanah reklamasi merupakan ruang hasil konversi yang berada di bawah penguasaan negara, sehingga pemanfaatannya harus mengikuti ketentuan hukum pertanahan, tata ruang, dan lingkungan hidup. Tanah reklamasi sering menjadi objek perdebatan hukum karena belum terdapat pengaturan yang komprehensif mengenai status kepemilikan dan batas kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

5. Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah asas fundamental dalam sistem negara hukum (*rechtstaat*) yang menjamin bahwa setiap tindakan hukum pemerintah harus didasarkan pada peraturan yang jelas, tetap, dan dapat diberlakukan secara konsisten. Dalam penelitian ini, kepastian hukum dikaji terkait dengan keabsahan penerbitan sertifikat hak atas tanah di atas tanah reklamasi, yang kerap mengalami hambatan karena tumpang tindih regulasi, perbedaan interpretasi kewenangan antar lembaga, serta belum adanya batas yurisdiksi yang tegas antara wilayah darat dan laut.