



**ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran**

PISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550

Volume 8, Nomor 2, Juni 2025

Artikel diterbitkan 30 Juni 2025, DOI: <https://doi.org/10.23920/acta.v8i2.2275>

Halaman Publikasi: <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/issue/archive>

**SISTEM PENGAWASAN PENERBITAN SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN
DAN SERTIFIKAT HAK MILIK DI ATAS LAUT**

Catherine Ayunia Zoerien Pellokila, Universitas Padjadjaran, Bandung,
email: catherine24001@mail.unpad.ac.id

Nurafni Kusumawardhani Affandi, Universitas Padjadjaran, Bandung,
email: nurafni16001@mail.unpad.ac.id

Yusuf Saepul Zamil, Universitas Padjadjaran, Bandung, email: yusuf@unpad.ac.id

ABSTRAK

Penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) dan Sertifikat Hak Milik (SHM) di atas wilayah laut telah menimbulkan persoalan hukum dan lingkungan di Indonesia. Kasus di Tangerang menjadi sorotan, karena wilayah laut seluas 537,5 hektare diberikan status hukum SHGB dan SHM melalui proses administratif yang dinilai bermasalah. Penelitian ini bertujuan menganalisis sistem pengawasan terhadap penerbitan sertifikat tersebut, mengidentifikasi celah regulasi, serta merumuskan langkah perbaikan untuk mencegah pelanggaran hukum serupa. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dan dipaparkan secara deskriptif-analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lemahnya sistem pengawasan, tumpang tindih kewenangan, konflik kepentingan, dan kurangnya transparansi merupakan faktor utama terjadinya penyimpangan. Oleh karena itu, penguatan kerangka hukum, integrasi teknologi dalam sistem pengawasan, serta koordinasi antar lembaga perlu ditingkatkan guna mencegah penerbitan SHGB dan SHM secara tidak sah di masa mendatang.

Kata kunci: kewenangan; sertifikat; sistem pengawasan; wilayah laut.

ABSTRACT

The issuance of Building Use Rights Certificates (SHGB) and Ownership Rights Certificates (SHM) over sea surfaces in Indonesia has raised serious legal and environmental concerns. The case in Tangerang, involving the certification of approximately 537.5 hectares of sea area, highlights systemic weaknesses in the land administration process, particularly where administrative procedures are inconsistent with prevailing land and environmental laws. This research aims to critically analyze the institutional and regulatory oversight mechanisms governing the issuance of SHGB and SHM in such contexts, identify legal and administrative loopholes, and propose policy and structural reforms to prevent future violations. Utilizing a normative juridical method with a descriptive-analytical approach, the study finds that legal irregularities are largely driven by weak supervision, overlapping authority among government agencies, conflicts of interest, and insufficient transparency. Accordingly, the study recommends the reinforcement of the legal framework, the adoption of integrated digital monitoring systems, and the strengthening of inter-agency coordination to ensure legal certainty and environmental protection in land certification practices involving sea surfaces.

Keywords: authority; certificates; control System; over sea surfaces.

PENDAHULUAN

Penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan (selanjutnya disebut SHGB) dan Sertifikat Hak Milik (selanjutnya disebut SHM) di atas permukaan laut telah menjadi isu krusial dalam hukum pertanahan dan tata ruang di Indonesia. Secara prinsip, laut merupakan bagian dari sumber daya alam yang dikelola oleh negara untuk kepentingan publik dan tidak dapat dimiliki oleh individu atau badan

hukum tertentu. Namun, dalam praktiknya, ditemukan kasus-kasus di mana SHGB dan SHM diterbitkan di atas laut yang seharusnya dikuasai oleh negara.

Salah satu kasus terbaru yang mencuat ke publik adalah penerbitan SHGB di atas wilayah laut di kawasan Tangerang. Pada Januari 2025, laporan investigasi dari media dan masyarakat pesisir menemukan bahwa wilayah laut seluas 537,5 hektare telah diberikan SHGB kepada beberapa pihak.¹ Informasi ini pertama kali diungkap oleh seorang pengamat perkotaan melalui media sosial, menunjukkan bahwa lokasi pagar laut sepanjang 30,16 kilometer telah memiliki sertifikat hak atas tanah.² Informasi ini segera menarik perhatian publik dan menjadi sorotan nasional karena mencerminkan adanya kemungkinan pelanggaran hukum dan penyalahgunaan wewenang oleh otoritas terkait.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut Kementerian ATR/BPN) telah melakukan audit internal sebagai tindak lanjut atas temuan awal. Hasil audit menunjukkan bahwa sebanyak 280 sertifikat telah diterbitkan di kawasan tersebut. Dari jumlah tersebut, 263 bidang merupakan SHGB, yang terdiri atas 254 bidang atas nama perusahaan dan 9 bidang atas nama perorangan. Selain itu, terdapat 17 bidang lainnya yang berstatus SHM. Seluruh bidang tanah tersebut berada di Desa Kohod, Kecamatan Pakuhaji, dan terletak tepat di sepanjang garis pagar laut yang secara hukum termasuk dalam kawasan perairan negara.³

Temuan ini menimbulkan kekhawatiran serius karena tidak terdapat proses reklamasi sah maupun izin resmi yang memungkinkan kepemilikan individu atas wilayah laut. Penyelidikan Direktorat Tindak Pidana Umum Badan Reserse Kriminal Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut Dittipidum Bareskrim Polri) mengungkap indikasi penggunaan dokumen palsu, seperti girik dan bukti kepemilikan tanah fiktif, sebagai dasar permohonan penerbitan sertifikat. Dugaan tersebut menunjukkan adanya upaya sistematis untuk melegitimasi klaim kepemilikan ruang laut melalui manipulasi administratif. Sebagai langkah lanjutan, Dittipidum Bareskrim Polri telah memeriksa tujuh pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Tangerang untuk mendalami potensi keterlibatan dalam gratifikasi, penyalahgunaan wewenang, atau maladministrasi selama proses penerbitan sertifikat berlangsung.⁴

Pemerintah pusat melalui Menteri ATR/BPN, Nusron Wahid menegaskan bahwa penerbitan sertifikat di wilayah laut merupakan pelanggaran serius, dan seluruh sertifikat yang tidak sah akan dibatalkan demi hukum. Pernyataan ini mendapat dukungan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (selanjutnya disebut KKP), yang menegaskan bahwa laut tidak dapat dijadikan objek Hak Milik maupun Hak Guna Bangunan karena merupakan ruang publik serta bagian dari sumber daya alam yang dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat.⁵

¹ Tim BBC News Indonesia, "Sertifikat Tanah Membentang Di Laut Tangerang Hingga Makassar-Bagaimana 'modus Kecurangan' Penerbitan Sertifikat Di Pesisir?," 2025, <https://www.bbc.com/indonesia/articles/crr0n0r191ro>, [diakses pada 06/03/2025]

² elisa_jkt, "No Title," 2025, https://x.com/elisa_jkt/status/1880610227797799362?s=48&t=kc3TIAGBMU triOrCTUQJe A, [diakses pada 06/03/2025].

³ Nandito Puta, "Usut Sertifikat HGB Dan SHM Kawasan Pagar Laut, Bareskrim Periksa 7 Pejabat Kantor Pertanahan," 2025, <https://www.tempo.co/politik/poin-poin-tuntutan-kelompok-masyarakat-sipil-terhadap-revisi-uu-tni-122150>, [diakses pada 06/03/2025].

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (selanjutnya disebut TNI AL) bersama nelayan setempat membongkar pagar laut sepanjang 30,16 kilometer di wilayah laut Kabupaten Tangerang sebagai langkah lanjutan penanganan kasus. Pembongkaran ini dilaksanakan atas perintah Presiden Prabowo Subianto guna membuka kembali akses laut bagi nelayan yang sebelumnya terhalang oleh keberadaan pagar tersebut. Meski demikian, pembongkaran ini menuai kontroversi. Kementerian Kelautan dan Perikanan (selanjutnya disebut KKP) menyayangkan pembongkaran yang dilakukan tanpa koordinasi karena dikhawatirkan dapat mengganggu proses hukum yang sedang berlangsung. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPR RI) juga mempertanyakan legalitas tindakan tersebut dan menekankan pentingnya pertanggungjawaban hukum atas pemasangan pagar laut yang diduga ilegal.⁶

Kasus ini juga disoroti oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (selanjutnya disebut WALHI) sebagai bentuk pelanggaran tata ruang dan praktik mafia tanah yang mencerminkan lemahnya integrasi antara sistem perizinan pertanahan dan Rencana Tata Ruang Wilayah (selanjutnya disebut RTRW). Celah hukum ini kerap dimanfaatkan oleh kepentingan korporasi untuk secara ilegal menguasai ruang hidup masyarakat pesisir. Situasi ini memperlihatkan kelemahan mendasar dalam sistem pertanahan nasional, terutama dalam aspek regulasi dan pengawasan terhadap wilayah pesisir dan laut.⁷

Ketidakjelasan norma hukum, rendahnya integritas birokrasi, serta absennya koordinasi lintas sektor menjadikan kawasan strategis negara sangat rentan terhadap manipulasi administratif dan penguasaan ilegal. Penerbitan SHGB dan SHM di atas permukaan laut menunjukkan adanya celah pengawasan yang memungkinkan terjadinya pelanggaran terhadap asas-asas hukum pertanahan dan prinsip pengelolaan sumber daya alam untuk kepentingan publik. Penegakan hukum yang menyeluruh dan penguatan sistem pengawasan sektoral merupakan aspek krusial dalam agenda reformasi pertanahan dan tata kelola ruang di tingkat nasional.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka timbul rumusan masalah dalam penelitian ini terkait bagaimana landasan hukum dan kelembagaan dalam sistem pengawasan penerbitan sertifikat hak atas tanah di kawasan laut dan bagaimana model pengawasan penerbitan SHGB dan SHM di atas laut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu pendekatan hukum yang berfokus pada studi pustaka atau data sekunder.⁸ Penelitian bersifat deskriptif analitis, bertujuan menyajikan gambaran mengenai objek permasalahan dengan mengedepankan asas kehati-hatian, lalu dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan praktik terkait penerbitan SHGB dan SHM di atas permukaan laut. Analisis data dilakukan secara yuridis kualitatif, melalui inventarisasi,

⁶ Yudono Yanuar, "Kasus Pagar Laut Tangerang: 18 Km Dibongkar, SHGB Agung Sedayu Dibatalkan, Masuk KPK, Dan Alasan DPR Tak Bentuk Pansus," 2025, <https://www.tempo.co/ekonomi/kasus-pagar-laut-tangerang-18-km-dibongkar-shgb-agung-sedayu-dibatalkan-masuk-kpk-dan-alasan-dpr-tak-bentuk-pansus-1200462>, [diakses pada 06/03/2025].

⁷ Tim 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>, [diakses pada 06/03/2025].

⁸ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2009, hlm.13.

penyusunan sistematis, interpretasi, dan mengaitkan antar unsur hukum untuk menjelaskan permasalahan. Pendekatan ini bertumpu pada norma hukum positif serta dianalisis secara deskriptif berdasarkan studi kepustakaan.⁹

PEMBAHASAN

Landasan Hukum dan Kelembagaan dalam Sistem Pengawasan Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah di Kawasan Laut

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan ini menjadi dasar konseptual sistem penguasaan sumber daya agraria di Indonesia. Berdasarkan Pasal 1 ayat (4) jo. ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), istilah “bumi” mencakup permukaan bumi beserta lapisan di bawahnya, termasuk daratan dan dasar laut, sedangkan “air” mencakup seluruh perairan Indonesia. Ketentuan ini tidak sekadar mencerminkan prinsip keadilan sosial dalam pengelolaan sumber daya alam, tetapi juga membentuk kerangka yuridis bahwa negara memiliki fungsi pengelolaan, pengaturan, dan pengawasan terhadap objek-objek agraria strategis demi menjamin distribusi manfaat yang adil.¹⁰ Prinsip ini dijabarkan secara lebih teknis dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yang memperkenalkan konsep “hak menguasai dari negara”. Hak menguasai dari negara merupakan satu-satunya bentuk hak kebendaan yang secara tegas diatur dalam Konstitusi sebagai kewenangan negara Indonesia atas sumber daya agraria.¹¹ Konsep ini menegaskan bahwa negara tidak berperan sebagai pemilik dalam arti privat, melainkan sebagai otoritas publik yang diberi mandat konstitusional untuk mengatur penetapan fungsi, pemanfaatan, ketersediaan, dan pengelolaan berkelanjutan atas bumi, air, serta ruang angkasa demi kepentingan rakyat.¹²

Konsep penguasaan negara atas tanah diwujudkan melalui pemberian sejumlah hak tertentu kepada perseorangan maupun badan hukum. Hak-hak tersebut menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA mencakup Hak Milik, Hak Guna Usaha (selanjutnya disebut HGU), Hak Guna Bangunan (selanjutnya disebut HGB), Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, serta hak-hak lain yang bersifat sementara dan tidak termasuk dalam kategori hak utama. Sementara itu, dalam Pasal 16 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa penguasaan atas air dan ruang angkasa diwujudkan dalam bentuk hak guna air serta hak untuk memelihara dan menangkap ikan. Di antara seluruh hak atas tanah tersebut, Hak Milik menempati posisi tertinggi dalam sistem hukum pertanahan. Hak ini bersifat turun-temurun, paling kuat, dan paling penuh, serta hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia.¹³ Hak ini memungkinkan pemegangnya untuk secara bebas mengalihkan, mewariskan, atau

⁹ Ronny Hanitjio Soemitro, *Metedologi Penelitian Dan Jurimetri*, Galian Indonesia, Jakarta: 1998, hlm.98.

¹⁰ Husen Altig, “Konflik Penguasaan Tanah Di Maluku Utara: Rakyat Versus Penguasa Dan Pengusaha,” *Jurnal Dinamika Hukum*, vol.13, no.2, 2013, hlm.266.

¹¹ Afifah Kusumadara, “Perkembangan Hak Negara Atas Tanah,” *Jurnal Media Hukum*, vol.20, no.3, 2013, hlm.263.

¹² Fries Melia Salviana, “Urgensi Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Penanam Modal Dalam Perspektif Teori Hukum Alam,” *Perspektif*, vol. 25, no.3, 2020, hlm.207.

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta: 2008, hlm.276.

menjadikan tanah tersebut sebagai objek jaminan dengan dibebankan hak tanggungan. Dalam teori hukum agraria, hak milik dianggap sebagai bentuk hubungan hukum yang paling sempurna antara subjek hukum dan tanah.¹⁴

Berbeda dengan Hak Milik, HGB merupakan hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mendirikan serta memiliki bangunan di atas tanah milik pihak lain, termasuk tanah negara, tanah dengan Hak Pengelolaan, atau tanah milik individu lain. Jangka waktu pemberian HGB ditetapkan maksimal 30 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun atau diperbarui sesuai kebijakan pemerintah. Meski memberikan hak yang luas dalam hal penggunaan, HGB tetap bersifat sementara dan terbatas dari segi kekuatan hukum jika dibandingkan dengan Hak Milik. Dalam praktiknya, banyak warga Indonesia yang menguasai tanah dengan status HGB, khususnya di perumahan-perumahan yang dikembangkan oleh pemerintah atau swasta. Namun, keterbatasan HGB dalam hal jangka waktu dan fleksibilitas hukum mendorong banyak masyarakat untuk mengajukan peningkatan status menjadi Hak Milik. Langkah ini dianggap penting guna memperoleh kepastian hukum serta perlindungan atas aset properti, khususnya dalam kaitannya dengan kepentingan perbankan,¹⁵ pewarisan, dan kepemilikan secara turun-temurun.¹⁶

Penting untuk dicermati bahwa struktur hukum agraria Indonesia menerapkan prinsip yang berbeda antara penguasaan daratan dan penguasaan ruang laut. Jika hak atas tanah dapat diberikan kepada individu atau badan hukum, baik secara permanen maupun sementara, maka ruang laut sepenuhnya berada dalam penguasaan negara sebagai domain publik dan tidak mengenal sistem kepemilikan pribadi.¹⁷ Prinsip ini ditegaskan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 yang membatalkan keberlakuan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (selanjutnya disebut HP-3) dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU Nomor 27 Tahun 2007). Mahkamah menilai bahwa pemberian hak atas wilayah laut kepada pihak swasta bertentangan dengan UUD 1945 karena dapat menimbulkan monopoli dan privatisasi ruang hidup masyarakat pesisir. Laut sebagai ruang hidup, ruang produksi, dan warisan ekologi tidak dapat dijadikan objek kepemilikan privat melalui instrumen hak sebagaimana berlaku pada daratan, seperti HGB atau Hak Milik. Oleh karena itu, pemanfaatan ruang laut hanya dapat dilakukan melalui mekanisme perizinan, bukan pemberian hak atas tanah.¹⁸

Pemanfaatan ruang laut diatur melalui sistem Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (selanjutnya disebut KKPRL), yang menggantikan izin lokasi dan diterbitkan melalui sistem *Online Single Submission* (selanjutnya disebut OSS). Sistem ini menjadi alat pemerintah untuk mengendalikan penggunaan ruang laut berdasarkan rencana tata ruang laut nasional dan daerah. Dengan KKPRL, negara dapat menjamin bahwa aktivitas ekonomi di laut tetap sejalan dengan prinsip keberlanjutan dan tidak bertentangan dengan hak-hak masyarakat adat atau lokal. Laut, berbeda dengan tanah,

¹⁴ Atik Winanti (et.al), "Peningkatan Status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik," *Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia*, vol.3, no.2, 2021, hlm. 435–36.

¹⁵ Budi Utomo, *Hukum Perdata*, Penerbit Sejahtera, Yogyakarta: 2013, hlm.91.

¹⁶ Nur Widayati (et.al), "Regulations on the Ownership of Land and Buildings in Indonesia," *Jurnal Bisnis Dan Akuntansi*, vol.19, no.1, 2018, hlm.137.

¹⁷ Kuntana Magnar (et.al), "Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Terhadap UU No. 7 2004, UU No. 22 2001, Dan UU No. 20 2002," *Jurnal Konstitusi*, vol.7, no.1, 2016, hlm.111–80.

¹⁸ Urip Santoso, "Pemberian Hak Milik Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pasca Diundangkan Undang-Undang Cipta Kerja," *Perspektif*, vol.28, no.23, 2023, hlm.154–64.

tidak dipecah dalam bentuk sertifikat individu, melainkan hanya dapat dikelola dengan izin usaha atau kegiatan, seperti perikanan, konservasi, atau pariwisata bahari.¹⁹

Hukum agraria Indonesia, HGB dan Hak Milik merupakan bentuk penguasaan atas tanah yang dapat dimiliki oleh individu atau badan hukum, dengan syarat dan batas tertentu sesuai asas fungsi sosial. Sebaliknya, ruang laut tetap berada di bawah penguasaan penuh negara dan tidak membuka kemungkinan kepemilikan privat. Perbedaan prinsip ini menegaskan peran negara sebagai pengatur sekaligus pelindung dalam pemanfaatan sumber daya alam, dengan tujuan menciptakan keadilan spasial serta menjaga keberlanjutan lingkungan hidup.

Sehubungan dengan prinsip tersebut, pengawasan terhadap penerbitan sertifikat tanah di wilayah laut menjadi sangat penting guna memastikan kepatuhan terhadap ketentuan hukum dan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Sistem pengawasan ini dilakukan melalui mekanisme pengawasan internal dan pengawasan eksternal, yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Pengawas Internal

Pengawasan internal dilakukan oleh instansi pemerintah yang secara langsung memiliki otoritas dalam proses penerbitan sertifikat tanah. Beberapa lembaga yang terlibat dalam pengawasan internal meliputi:

a. Kementerian ATR/BPN

Kementerian ATR/BPN memiliki kewenangan dalam penerbitan SHM dan SHGB sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah). Struktur organisasi kementerian ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 176 Tahun 2024 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut Perpres Nomor 176 Tahun 2024). Dalam struktur organisasi, terdapat beberapa unit yang bertanggung jawab atas penerbitan SHM dan SHGB, yaitu Direktorat Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah, Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang, dan Inspektorat Jenderal.

Direktorat Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah bertugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan terkait penetapan hak atas tanah dan ruang, pendaftaran tanah dan ruang, penerbitan sertifikat hak atas tanah, pengelolaan hak komunal, serta penetapan tanah bagi instansi pemerintah. Adapun Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang meliputi pengendalian pemanfaatan ruang, alih fungsi lahan, wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, kawasan perbatasan dan wilayah strategis lainnya, serta penertiban atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

Inspektorat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan pengawasan internal terhadap seluruh kegiatan di lingkungan Kementerian ATR/BPN. Ketiga unit ini membentuk sistem kelembagaan yang saling berkaitan dalam proses penerbitan dan pengawasan terhadap hak atas tanah, termasuk pengendalian di kawasan rawan penyimpangan seperti wilayah pesisir dan laut.

¹⁹ Hardianto Djanggih and Salle, "Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Pandecta: Research Law Journal*, vol.12, no.2, 2017, hlm.165–72.

b. KKP

KKP adalah *stakeholder* yang berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di sektor kelautan dan perikanan pada tingkat pemerintah pusat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 193 Tahun 2024 tentang Kementerian Kelautan dan Perikanan (selanjutnya disebut Perpres Nomor 193 Tahun 2024). KKP juga memiliki otoritas untuk menerbitkan persetujuan KKPRL sesuai dengan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UUCK). Tanpa KKPRL, pemanfaatan ruang laut tidak dapat dilakukan secara sah.

Direktorat Jenderal Penataan Ruang Laut adalah salah satu unit dalam struktur organisasi KKP yang memiliki kewenangan dalam pengawasan terhadap keberadaan pagar laut. Direktorat ini bertugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan terkait penataan ruang laut. Salah satu fungsi utamanya adalah memantau dan mengendalikan pemanfaatan ruang laut. Selain itu pengawasan internal juga dilakukan oleh Inspektorat Jenderal terhadap kinerja dan keuangan di lingkungan KKP.

c. Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota)

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengawasan kasus pemagaran laut dan penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah laut didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Nomor 23 Tahun 2014). Lampiran peraturan ini memuat pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki otoritas untuk menerbitkan izin pemanfaatan lahan pesisir serta melakukan pengawasan terhadap peruntukan lahan di wilayah administrasinya.

Merujuk pada Pasal 36 ayat (5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 mengenai Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (selanjutnya disebut UU Nomor 1 tahun 2014), ditegaskan bahwa baik Pemerintah maupun Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk melaksanakan kegiatan pemantauan, observasi lapangan, dan/atau evaluasi atas perencanaan serta pelaksanaannya. Dalam konteks ini, kewenangan pengawasan berada pada Pemerintah Daerah Provinsi yang menjadi *locus* terjadinya pemagaran laut, salah satunya adalah Pemerintah Provinsi Banten. Berdasarkan Pasal 53 Peraturan Gubernur Banten Nomor 48 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi, Uraian Tugas, dan Tata Kerja Dinas Daerah (selanjutnya disebut Pergub Banten Nomor 48 Tahun 2022), pengawasan di sektor kelautan dan perikanan menjadi tanggung jawab Dinas Kelautan dan Perikanan.

2. Pengawasan Eksternal

Pengawasan eksternal dilakukan oleh berbagai pihak di luar instansi pemerintah untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam penerbitan sertifikat tanah di atas laut. Pengawasan eksternal ini meliputi:

a. Aparat Penegak Hukum

Penerbitan SHM dan SHGB di atas laut terindikasi melanggar Pasal 263, Pasal 264, dan Pasal 266 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) terkait pemalsuan dokumen, serta Pasal 3-Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disebut UU Nomor 8 Tahun 2010). Dengan adanya indikasi pelanggaran tersebut, diperlukan langkah penyidikan lanjutan atas penerbitan SHGB dan SHM yang

dimiliki oleh oleh para pihak. Penanganan kasus ini berada dalam lingkup kewenangan Aparat Penegak Hukum, antara lain Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Polri, berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2002) serta ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHP), berwenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap dugaan tindak pidana, termasuk pemalsuan dokumen yang mungkin terjadi dalam proses penerbitan SHM dan SHGB. Dalam konteks ini, tugas Polri mencakup pencarian dan pengumpulan alat bukti guna mengungkap adanya peristiwa pidana dan menetapkan tersangkanya.

Kejaksaan memiliki kewenangan dalam penuntutan dan penyidikan atas tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kejaksaan) jo. Pasal 1 angka 6 KUHP. Kejaksaan dapat melanjutkan proses hukum berdasarkan hasil penyidikan dari kepolisian atau melaksanakan penyidikan langsung dalam hal tertentu sesuai ketentuan yang berlaku.

KPK berwenang melakukan tindakan hukum terhadap tindak pidana korupsi berdasarkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK). Kewenangan tersebut mencakup pemantauan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, serta pelaksanaan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam perkara korupsi. Dalam konteks penerbitan SHGB dan SHM yang dilakukan secara melawan hukum, misalnya melalui praktik suap atau gratifikasi, KPK berwenang mengambil alih penanganan perkara, khususnya apabila Kejaksaan tidak melakukan penyelidikan dan penuntutan atas perkara dimaksud.

b. Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL)

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut UU TNI) menyebutkan bahwa TNI AL memiliki tugas untuk menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yang berada dalam yurisdiksi nasional. Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 66 Tahun 2024 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (selanjutnya disebut UU Pelayaran) juga menegaskan bahwa TNI AL memiliki kewenangan dalam penegakkan hukum di bidang pelayaran, termasuk tindakan terhadap pelanggaran hak atas laut yang terjadi di wilayah perairan Indonesia.

c. *Ombudsman* Republik Indonesia

Ombudsman adalah lembaga negara yang independen dan tidak terikat secara struktural dengan lembaga negara maupun instansi pemerintahan lainnya, serta dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya bersifat otonom tanpa intervensi dari kekuasaan lain. Ombudsman berwenang mengawasi pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi negara, BUMN, BUMD, badan hukum milik negara, maupun pihak swasta yang didanai dari APBN/APBD. Sesuai Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU

Ombudsman), Ombudsman dapat melakukan pengawasan terhadap dugaan maladministrasi, termasuk dalam penerbitan SHGB dan SHM di atas permukaan laut.

d. Masyarakat

Pasal 70 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (selanjutnya disebut UU Kelautan) memberikan hak kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan kelautan melalui partisipasi dengan memberikan masukan terhadap kegiatan evaluasi dan pengawasan. Partisipasi ini dapat dilakukan secara individu, melalui kelompok, organisasi profesi, badan usaha, atau organisasi kemasyarakatan. Oleh sebab itu, jika terjadi ketidaksesuaian pemanfaatan ruang laut, masyarakat berhak melaporkannya kepada otoritas terkait, sebagaimana yang terjadi dalam kasus pagar laut di Tangerang.

Meskipun landasan hukum dan struktur kelembagaan yang mengatur pengawasan pertanahan di wilayah laut telah diatur secara normatif, implementasinya di lapangan masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu manifestasi konkret dari lemahnya pengawasan tersebut tampak dalam kasus penerbitan SHGB dan SHM di atas wilayah laut Kabupaten Tangerang. Kasus ini menjadi ilustrasi nyata mengenai celah hukum, ketidakefektifan koordinasi antarinstansi, serta penyalahgunaan kewenangan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum agraria dan tata ruang nasional.

Penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah laut merupakan persoalan kompleks yang tidak hanya menyoal aspek hukum pertanahan, tetapi juga prinsip-prinsip dasar dalam hukum administrasi negara dan tata kelola ruang publik. Fenomena ini menjadi sorotan setelah terungkapnya kasus pemberian SHGB dan SHM di atas wilayah laut Kabupaten Tangerang.²⁰ Berdasarkan data dari sistem BHUMI (situs informasi spasial ATR/BPN) yang disebarluaskan oleh pengamat perkotaan Elisa Sutanudjaja melalui akun media sosial X, diketahui bahwa area laut seluas 537,5 hektare telah disertifikasi, lengkap dengan pembangunan pagar laut sepanjang 30,16 kilometer yang diduga melanggar hukum pengelolaan ruang laut di Indonesia.²¹ Hal ini menimbulkan reaksi keras dari publik, aktivis lingkungan, hingga lembaga negara, karena bertentangan dengan prinsip bahwa laut merupakan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara untuk kesejahteraan rakyat, bukan untuk dimiliki secara privat.

Penerbitan SHGB dan SHM di atas laut jelas bertentangan dengan UUPA yang membatasi objek hak atas tanah pada ruang daratan. Lebih tegas lagi, UU Nomor 27 Tahun 2007 menegaskan bahwa ruang laut tidak dapat dijadikan objek kepemilikan pribadi. Menteri KKP, Sakti Wahyu Trenggono, menegaskan bahwa laut tidak dapat dimiliki secara privat karena merupakan sumber daya alam publik yang berada di bawah penguasaan negara dan penerbitan sertifikat di wilayah laut tidak sejalan dengan hukum yang berlaku karena laut tidak dapat dijadikan objek hak milik ataupun hak guna bangunan.²²

Secara normatif, hingga saat ini belum terdapat ketentuan eksplisit yang secara langsung melarang penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah laut. Meskipun laut termasuk dalam kategori

²⁰ Tim BBC News Indonesia, *Loc.Cit.*

²¹ elisa_jkt, *Loc.Cit.*

²² Tim CNN Indonesia, "Sebaran Laut Yang Tercatat Memiliki HGB Dan SHM Di Indonesia," 2025, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250124184156-20-1191244/sebaran-laut-yangtercatat-miliki-hgb-dan-shm-di-indonesia>, [diakses pada 06/03/2025].

kawasan milik umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang), regulasi di bidang pertanahan tidak secara khusus mencantumkan larangan penerbitan SHGB atau SHM di atas laut. Kondisi ini membuka peluang bagi pihak-pihak tertentu untuk mengajukan sertifikasi, dengan dalih bahwa lokasi yang dimohonkan merupakan hasil abrasi atau dulunya daratan yang telah berubah menjadi laut (tanah musnah), meski tanpa prosedur legal seperti reklamasi yang sah.

Regulasi mengenai "tanah musnah" juga membuka ruang bagi penyalahgunaan. PP Pendaftaran Tanah memberikan hak prioritas kepada pemegang hak sebelumnya untuk mengajukan klaim atas tanah yang hilang akibat bencana atau abrasi, namun, dalam praktiknya, pengusaha memanfaatkan celah ini untuk mengklaim kembali area yang sudah menjadi perairan, bahkan membangun di atasnya tanpa perubahan status hukum ruang. Dengan demikian, aturan yang semula dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hak justru disalahgunakan sebagai legitimasi praktik perampasan ruang laut.

Lebih jauh, UUCK juga turut berkontribusi terhadap lemahnya pengendalian ruang pesisir. Undang-undang ini memungkinkan pemanfaatan ruang tanpa harus merujuk secara ketat pada RTRW yang telah disusun sebelumnya. Akibatnya, praktik-praktik penerbitan sertifikat dan perizinan di wilayah pesisir dapat dilakukan tanpa pengawasan ketat dari pemerintah daerah, melemahkan sistem *checks and balances* dalam tata kelola ruang.²³ Ketidaksiharasan antara peraturan pusat dan daerah memperparah ketidakteraturan dan membuka ruang manipulasi administratif. Penerbitan hak atas wilayah laut tidak hanya cacat substansi, tetapi juga menunjukkan kegagalan sistem administrasi pertanahan dalam melakukan verifikasi objek hukum yang sah. Laut bukan "tanah negara" dalam pengertian yuridis sehingga tidak dapat disertifikasi kecuali telah terjadi reklamasi dan perubahan status ruang yang sah menurut hukum.

Pelanggaran hukum ini juga mencerminkan adanya penyalahgunaan wewenang dalam praktik administrasi publik. Tindakan administratif yang tidak memiliki dasar hukum dan mengabaikan prinsip legalitas merupakan bentuk wewenang yang menyimpang (*detournement de pouvoir*).²⁴ Audit internal ATR/BPN menemukan bahwa terdapat 280 sertifikat yang telah diterbitkan, terdiri dari 263 SHGB dan 17 SHM, sebagian besar atas nama perusahaan.²⁵ Penyelidikan lebih lanjut oleh Dittipidum Bareskrim Polri mengungkap adanya penggunaan dokumen fiktif seperti girik dan bukti kepemilikan palsu dalam pengajuan permohonan sertifikat. KPK dan Ombudsman RI juga menemukan indikasi maladministrasi dan aliran dana ilegal, yang memperkuat dugaan bahwa praktik tersebut merupakan bagian dari jaringan mafia pertanahan yang terorganisir.²⁶ DPR juga membentuk Panitia Khusus (selanjutnya disebut Pansus) guna menelusuri celah regulasi yang memungkinkan terjadinya praktik semacam ini. Sementara itu, masyarakat pesisir dan kelompok aktivis lingkungan mengajukan gugatan terhadap penerbitan sertifikat tersebut, dengan alasan bahwa tindakan tersebut mengancam keberlanjutan

²³ Umar Dani, "Irregularity Protection of Citizens' Constitutional Rights to the Administrative Silence: Ketidakteraturan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Atas Sikap Diam Badan Dan Atau Pejabat Pemerintahan," *Jurnal Konstitusi*, vol.20, no.3, 2023, hlm.458.

²⁴ Sri Nurhari Susanto, "Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) Dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon Dan Sistem Hukum Kontinental)," *Administrative Law and Governance Journal*, vol.3, no.2, 2020, hlm266.

²⁵ Nandito Putra, *Loc.Cit.*

²⁶ *Ibid.*

ekosistem pesisir dan melanggar hak masyarakat adat yang telah lama bergantung pada wilayah perairan tersebut.²⁷

Dampak dari kasus ini sangat luas, mencakup aspek hukum, ekologi, dan sosial. Masyarakat pesisir yang selama ini bergantung pada akses laut untuk penghidupan kehilangan ruang hidup akibat praktik pengkaplingan laut secara ilegal. WALHI menilai bahwa tindakan ini merupakan bentuk perampasan ruang dan pelanggaran hak masyarakat pesisir serta merusak tata kelola ruang laut yang lestari. WALHI juga mengkritik lemahnya integrasi antara sistem informasi pertanahan dengan RTRW, sehingga memungkinkan praktik semacam ini luput dari pengawasan negara.²⁸ Dalam kasus pagar laut di Tangerang, tidak ditemukan bukti bahwa proses reklamasi telah berlangsung atau adanya izin pemanfaatan ruang laut dari otoritas yang berwenang, yang menjadi syarat mutlak untuk dapat mengubah status ruang laut menjadi daratan.

Presiden akhirnya memerintahkan pembongkaran pagar laut oleh TNI AL bersama masyarakat, sebagai tindakan untuk memulihkan akses publik. Namun, tindakan tersebut menuai kontroversi karena dilakukan tanpa putusan pengadilan. DPR RI mempertanyakan dasar hukum pembongkaran tersebut dan mengingatkan pentingnya menjunjung prinsip *due process of law*.²⁹ Tindakan administratif yang berdampak pada hak keperdataan, walaupun cacat hukum, tetap harus dilakukan dengan prosedur hukum yang sah agar tidak menimbulkan preseden inkonstitusional.³⁰ Penegakan hukum secara menyeluruh, bukan hanya pada objek hukum yang cacat, tetapi juga terhadap pelaku yang terlibat dalam manipulasi prosedur administrasi. Hal ini mencerminkan pentingnya akuntabilitas dalam sistem hukum administrasi negara, yang mengharuskan setiap tindakan atau keputusan aparat pemerintah dilandaskan pada ketentuan hukum yang berlaku.³¹

Kasus ini menjadi pelajaran penting bagi negara dalam memperkuat tata kelola administrasi pertanahan dan perlindungan wilayah pesisir. Pemerintah telah menyatakan komitmennya untuk meninjau kembali seluruh sertifikat yang telah diterbitkan dan akan memperketat sistem pengawasan berbasis digital serta memperluas partisipasi masyarakat. Namun, perlu dipahami bahwa sistem hukum administrasi negara yang baik bukan hanya soal pembenahan kelembagaan, tetapi juga tentang membangun sistem kontrol yang efektif, partisipatif, dan berbasis transparansi.³² Penerbitan sertifikat atas wilayah laut di Tangerang tidak hanya mencerminkan disfungsi hukum, tetapi juga memperlihatkan krisis integritas dalam tubuh administrasi negara. Oleh karena itu, pembenahan sistemik dan tindakan hukum yang tegas merupakan langkah mutlak untuk menghindari replikasi kasus serupa di masa depan.

Model Pengawasan Penerbitan SHGB dan SHM di atas Laut

Kasus penerbitan SHGB dan SHM di atas laut mengindikasikan adanya kelemahan dalam sistem pengawasan pertanahan. Sejumlah aspek dalam sistem pengawasan belum berjalan secara optimal

²⁷ Viriya Singgih, "Jejak Aguan Dan Agung Sedayu Di Balik Sertifikat HGB Kawasan Pagar Laut Tangerang – 'Presiden Minta Ini Diusut Tuntas,'" 2025, <https://www.bbc.com/indonesia/articles/ckg0zg80kxjo>, [diakses pada 06/03/2025].

²⁸ Tim WALHI, *Loc.Cit.*

²⁹ Nandito Putra, *Loc.Cit.*

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta: 2009, hlm.397.

³¹ Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru: 2016, hlm.65.

³² Yudi Rusfiana and Cahya Supriatna, *Memahami Birokrasi Pemerintahan Dan Perkembangan*, Alfa Beta, Bandung: 2021, hlm.157.

sehingga membuka celah terjadinya penyimpangan prosedur dan pelanggaran hukum. Kelemahan-kelemahan tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Celah Hukum dalam Regulasi Pertanahan dan Kelautan
 - a. Tidak ada aturan spesifik yang melarang sertifikasi di laut secara eksplisit. Meskipun laut merupakan kawasan milik umum menurut UU Penataan Ruang, regulasi terkait sertifikasi tanah tidak secara eksplisit melarang penerbitan SHGB atau SHM di wilayah laut. Celah ini dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk menerbitkan sertifikat dengan dalih abrasi atau tanah musnah.
 - b. Regulasi tentang "tanah musnah" membuka peluang penyalahgunaan. PP Pendaftaran Tanah memberikan prioritas kepada pemegang hak lama untuk mereklamasikan tanah yang telah hilang. Aturan ini memberikan legitimasi bagi pengusaha untuk mengklaim tanah yang sebenarnya telah berubah menjadi perairan.
 - c. UUCK memperburuk sistem tata ruang karena mengizinkan pemanfaatan ruang tanpa mempertimbangkan tata ruang wilayah yang sudah ada. Hal ini mempermudah penerbitan sertifikat di wilayah pesisir tanpa adanya pengawasan ketat dari pemerintah daerah.
2. Lemahnya Pengawasan dan Penegakan Hukum oleh Kementerian ATR/BPN
 - a. Kementerian ATR/BPN tidak memiliki sistem yang efektif untuk mengecek validitas tanah sebelum menerbitkan SHGB atau SHM. Dokumen palsu seperti girik dan leter C bisa digunakan sebagai dasar penerbitan sertifikat tanpa pemeriksaan mendalam.
 - b. Keterlibatan pejabat dalam proses sertifikasi ilegal juga menjadi salah satu penyebab. Penerbitan SHGB dan SHM di wilayah laut tidak mungkin terjadi tanpa adanya persetujuan dari pejabat di tingkat daerah maupun pusat. Hal ini mengindikasikan lemahnya mekanisme pengawasan internal di Kementerian ATR/BPN yang memungkinkan praktik korupsi tetap berlangsung.
 - c. Kementerian ATR/BPN dan pemerintah daerah tidak memiliki sistem audit yang dapat mendeteksi anomali dalam penerbitan sertifikat tanah. Sertifikat tanah di laut bisa diterbitkan dalam jumlah besar tanpa adanya sistem yang mendeteksi kegagalan ini sejak awal.
3. Lemahnya Pengawasan terhadap Mafia Tanah dan Pemalsuan Dokumen
 - a. Sertifikat di laut banyak diterbitkan berdasarkan girik dan leter C palsu bisa terjadi karena tidak adanya koordinasi antara lembaga dalam mendeteksi pemalsuan dokumen sebelum diproses lebih lanjut. Kementerian ATR/BPN dan pemerintah daerah tidak memiliki sistem koordinasi yang baik untuk mengidentifikasi pemalsuan sejak awal.
 - b. Banyak nama penduduk, termasuk yang sudah meninggal digunakan secara ilegal dalam program sertifikasi. Pemerintah daerah tidak memiliki sistem yang dapat mendeteksi pencatatan nama penduduk secara sistematis.
4. Kelemahan dalam Pengawasan terhadap Proyek Investasi
 - a. Regulasi yang berpihak pada kepentingan investasi seperti PP Pendaftaran Tanah dibuat dengan orientasi pada kepentingan investor tanpa mempertimbangkan dampaknya terhadap lingkungan dan masyarakat. Hal ini memungkinkan perusahaan untuk mendapatkan sertifikat di wilayah pesisir dengan mudah.

- b. Perusahaan yang terbukti memiliki SHGB atau SHM di laut belum mendapatkan sanksi yang jelas.

Identifikasi atas berbagai kelemahan dalam sistem pengawasan menunjukkan perlunya perbaikan melalui penerapan model pengawasan yang lebih terstruktur dan responsif. Model pengawasan yang dapat diterapkan adalah sebagai berikut:

1. Merevisi Regulasi Terkait Kepemilikan Tanah di atas Laut

- a. Melakukan revisi terhadap PP Pendaftaran Tanah agar menghapus ketentuan tentang tanah musnah sebagai dasar reklamasi. Jika suatu wilayah mengalami abrasi dan berubah menjadi laut, sertifikat kepemilikannya harus dinyatakan batal dan bukan dikembalikan kepada pemegang hak lama.
- b. Perlu adanya pembatasan yang jelas dalam UUCK terkait wilayah laut dan pesisir agar tidak bisa diklaim sebagai milik pribadi.
- c. Perlu adanya peraturan yang memperkuat status laut sebagai kawasan milik umum, sehingga tidak ada lagi celah bagi penerbitan SHGB dan SHM di wilayah laut dan mencantumkan sanksi pidana bagi pihak yang mencoba mengajukan sertifikat tanah di wilayah laut.

2. Memperkuat Sistem Verifikasi Dokumen Pertanahan

- a. Setiap permohonan sertifikat harus melalui audit berlapis yang melibatkan Kementerian ATR/BPN untuk verifikasi administratif dan pengecekan legalitas serta Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Kementerian Lingkungan Hidup untuk memastikan kesesuaian dengan regulasi pesisir. Jika terdapat indikasi pemalsuan dokumen, sertifikat tidak bisa diterbitkan sebelum dilakukan investigasi lebih lanjut.
- b. Perlu adanya integrasi dengan sistem data kependudukan dan pajak. Nama pemohon sertifikat harus diverifikasi dengan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil untuk memastikan identitasnya asli. Selain itu, pengecekan status pajak tanah juga perlu dilakukan. Jika tanah tersebut tidak pernah terdaftar dalam sistem pajak sebelumnya maka bisa menjadi indikasi sertifikat palsu.

3. Menindak Tegus Mafia Tanah dan Pejabat yang Terlibat dalam Sertifikasi Ilegal

Perusahaan yang terbukti menggunakan sertifikat tanah di wilayah laut harus dicabut sertifikatnya dan masuk dalam daftar hitam (*blacklist*) agar tidak bisa mengajukan permohonan tanah lagi.

4. Meningkatkan Pengawasan Dengan Optimalisasi Penggunaan Aplikasi BHUMI

Berdasarkan kasus contoh kasus yang telah dijabarkan sebelumnya, penggunaan aplikasi BHUMI oleh ATR/BPN memiliki peranan penting dalam mengungkapkan kasus adanya kepemilikan SHGB dan SHM di wilayah laut. BHUMI merupakan aplikasi peta interaktif yang berfungsi untuk menyebarkan informasi spasial. Aplikasi ini terhubung dengan geoportal ATLAS, yang berperan sebagai sistem penyimpanan data geospasial dan dikelola oleh berbagai unit kerja di lingkungan Kementerian ATR/BPN.³³ Bercermin dari kasus ini, maka dapat ditingkatkan pengawasan dengan

³³ "BHUMI ATR/BPN," 2025, <https://bhumi.atrbpn.go.id/>, [diakses pada 06/03/2025].

memanfaatkan aplikasi BHUMI sebagai salah satu sistem pengawasan. Adapun yang dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Mewajibkan pengecekan pada aplikasi BHUMI untuk setiap permohonan sertifikat guna memastikan bahwa tanah yang diajukan tidak berada di wilayah laut atau kawasan lindung.
- b. Mengoptimalkan aplikasi BHUMI untuk memberikan peringatan dini. Jika suatu area memiliki banyak permohonan sertifikat dalam waktu singkat, BHUMI dapat memberikan peringatan dini kepada pihak yang berwenang untuk melakukan audit sebelum sertifikat diterbitkan.
- c. Menambahkan fitur “Lapor Sertifikat Mencurigakan” di aplikasi BHUMI agar masyarakat bisa melaporkan sertifikat ilegal.

PENUTUP

Penerbitan SHGB dan SHM di atas permukaan laut, seperti yang terjadi di Kabupaten Tangerang, menunjukkan adanya kelemahan serius dalam sistem hukum pertanahan dan tata kelola ruang, mulai dari celah regulasi, lemahnya pengawasan, hingga penyalahgunaan wewenang oleh pejabat terkait. Berdasarkan analisis yuridis normatif, dapat disimpulkan bahwa laut sebagai ruang publik yang dikuasai negara tidak seharusnya dijadikan objek kepemilikan privat dalam bentuk hak atas tanah. Oleh karena itu, diperlukan langkah konkret berupa revisi peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit melarang penerbitan sertifikat tanah di wilayah laut, penguatan sistem verifikasi dokumen yang terintegrasi antarinstansi, optimalisasi teknologi pengawasan melalui aplikasi BHUMI, serta penegakan hukum yang tegas terhadap mafia tanah dan aparaturnya yang terlibat. Selain itu, penting untuk mendorong transparansi dan keterlibatan masyarakat dalam pengawasan proses sertifikasi guna mencegah praktik maladministrasi di masa depan. Dengan langkah-langkah ini, sistem pengawasan pertanahan dapat diperkuat untuk menciptakan kepastian hukum, melindungi ekosistem laut, dan menjamin keadilan ruang bagi masyarakat pesisir.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta: 2008.
- Budi Utomo, *Hukum Perdata*, Penerbit Sejahtera, Yogyakarta: 2013.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta: 2009.
- Ronny Hanitjio Soemitro, *Metedologi Penelitian Dan Jurimetri*, Galian Indonesia, Jakarta: 1998.
- Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2009.
- Yudi Rusfiana and Cahya Supriatna, *Memahami Birokrasi Pemerintahan Dan Perkembangan*, Alfa Beta, Bandung: 2021.

Jurnal

- Afifah Kusumadara, "Perkembangan Hak Negara Atas Tanah" *Jurnal Media Hukum*, vol.20, no.3, 2013.
- Atik Winanti (et.al), "Peningkatan Status Hak Guna Bangunan Menjadi Hak Milik." *Jurnal Bakti Masyarakat Indonesia* 3, no. 2, 2021.
- Fries Melia Salviana, "Urgensi Pemberian Hak Atas Tanah Kepada Penanam Modal Dalam Perspektif Teori Hukum Alam" *Perspektif*, vol.25, no.3, 2020.
- Hardianto Djanggih and Salle, "Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum" *Pandecta: Research Law Journal*, vol.12, no.2, 2017.
- Husen Alting, "Konflik Penguasaan Tanah Di Maluku Utara: Rakyat Versus Penguasa Dan Pengusaha" *Jurnal Dinamika Hukum*, vol.13, no.2, 2013.
- Kuntana Magnar (et.al), "Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Terhadap UU No. 7 2004, UU No. 22 2001, Dan UU No. 20 2002" *Jurnal Konstitusi*, vol.7, no.1, 2016.
- Nur Widayati (et.al), "Regulations on the Ownership of Land and Buildings in Indonesia" *Jurnal Bisnis Dan Akuntansi*, vol.19, no.1, 2018.
- Sri Nurhari Susanto, "Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) Dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon Dan Sistem Hukum Kontinental)" *Administrative Law and Governance Journal*, vol.3, no.2, 2020.
- Umar Dani, "Irregularity Protection of Citizens' Constitutional Rights to the Administrative Silence: Ketidakteraturan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Atas Sikap Diam Badan Dan Atau Pejabat Pemerintahan" *Jurnal Konstitusi*, vol.20, no. 3, 2023.
- Urip Santoso, "Pemberian Hak Milik Di Atas Tanah Hak Pengelolaan Pasca Diundangkan Undang-Undang Cipta Kerja" *Perspektif*, vol.28, no.23, 2023.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil "Hak Pengusahaan Perairan Pesisir".

Sumber lain

- BHUMI ATR/BPN, 2025. <https://bhumi.atrbpn.go.id/>, [diakses pada 06/03/2025].
- elisa_jkt. "No Title," 2025. https://x.com/elisa_jkt/status/1880610227797799362?s=48&t=kc3TIAGBMUtriOrCTUQJeA, [diakses pada 06/03/2025].
- Nandito Puta, "Usut Sertifikat HGB Dan SHM Kawasan Pagar Laut, Bareskrim Periksa 7 Pejabat Kantor Pertanahan," 2025. <https://www.tempo.co/politik/poin-poin-tuntutan-kelompok-masyarakat-sipil-terhadap-revisi-uu-tni-122150>, [diakses pada 06/03/2025].
- Tim BBC News Indonesia, "Sertifikat Tanah Membentang Di Laut Tangerang Hingga Makassar- Bagaimana 'modus Kecurangan' Penerbitan Sertifikat Di Pesisir?," 2025. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/crr0n0r191ro>, [diakses pada 2/02/2025].
- Tim CNN Indonesia, "Sebaran Laut Yang Tercatat Memiliki HGB Dan SHM Di Indonesia," 2025. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250124184156-20-1191244/sebaran-laut-yangtercatat-miliki-hgb-dan-shm-di-indonesia>, [diakses pada 06/03/2025].
- Tim 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>, [diakses pada 06/03/2025].
- Viriya Singgih, "Jejak Aguan Dan Agung Sedayu Di Balik Sertifikat HGB Kawasan Pagar Laut Tangerang – 'Presiden Minta Ini Diusut Tuntas,'" 2025. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/ckg0zg80kxjo>, [diakses pada 06/03/2025].
- Yudono Yanuar, "Kasus Pagar Laut Tangerang: 18 Km Dibongkar, SHGB Agung Sedayu Dibatalkan, Masuk KPK, Dan Alasan DPR Tak Bentuk Pansus," 2025. <https://www.tempo.co/ekonomi/kasus-pagar-laut-tangerang-18-km-dibongkar-shgb-agung-sedayu-dibatalkan-masuk-kpk-dan-alasan-dpr-tak-bentuk-pansus-1200462>, [diakses pada 06/03/2025].