

Disharmoni Regulasi Agraria dan Kelautan : Marginalisasi Hak Tradisional Masyarakat Pesisir dan Implikasinya terhadap Penerbitan Hak Guna Bangunan

Masda Agatha Sari
masdasari@unesa.ac.id
Universitas Negeri Surabaya, Indonesia

Abstract

This study aims to analyze the disharmony between agrarian and maritime regulations in the context of granting Building Rights Title (Hak Guna Bangunan or HGB) in coastal areas, and its impact on the traditional rights of coastal communities and environmental sustainability. The research employs a normative legal method using statute and conceptual approaches. Legal materials include national legislation, Constitutional Court decisions, and international legal doctrines concerning coastal and marine governance. The findings reveal that granting HGB in coastal waters constitutes a legal deviation since the sea is not recognized as an object of land rights under Indonesia's Basic Agrarian Law (UUPA). The issuance of HGB without a valid reclamation process not only creates legal uncertainty but also marginalizes the traditional rights of coastal communities, restricts access to their living spaces and livelihoods, and contributes to environmental degradation. The regulatory disharmony between agrarian and maritime law has transformed the law's function from an instrument of social justice into a tool of investment certainty. Therefore, harmonizing agrarian and maritime regulations is essential to ensure that coastal spatial policies promote not only legal certainty but also social justice, community participation, and ecological sustainability.

Keywords: Regulatory Disharmony; Building Rights Title; Coastal Communities; Agrarian Law; Maritime Law; Environmental Sustainability.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis disharmoni antara regulasi agraria dan kelautan dalam konteks penerapan Hak Guna Bangunan (HGB) di wilayah pesisir laut, serta dampaknya terhadap hak-hak tradisional masyarakat pesisir dan kelestarian lingkungan. Kajian dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Bahan hukum yang digunakan meliputi peraturan perundang-undangan nasional, putusan Mahkamah Konstitusi, serta doktrin dan literatur hukum internasional mengenai pengelolaan wilayah pesisir. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan HGB di wilayah pesisir laut merupakan bentuk penyimpangan hukum karena laut bukan merupakan objek hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pemberian HGB tanpa melalui proses reklamasi yang sah tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga memicu marginalisasi terhadap hak-hak tradisional masyarakat pesisir, membatasi akses terhadap ruang hidup dan sumber penghidupan, serta memperparah kerusakan lingkungan pesisir. Disharmoni antara hukum agraria dan hukum kelautan telah menggeser fungsi hukum dari instrumen keadilan sosial menjadi alat kepastian investasi. Oleh karena itu, harmonisasi hukum agraria dan kelautan diperlukan untuk memastikan bahwa kebijakan pemanfaatan ruang pesisir tidak hanya berorientasi pada kepastian hukum, tetapi juga menjamin keadilan sosial, partisipasi masyarakat, dan keberlanjutan ekosistem laut.

Kata Kunci: Disharmoni Regulasi; Hak Guna Bangunan; Masyarakat Pesisir; Hukum Agraria; Hukum Kelautan; Keberlanjutan Lingkungan.

Pendahuluan

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki karakteristik geografis yang unik dengan wilayah laut yang lebih luas dibandingkan daratan. Konstitusi mengatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa, “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.¹ Norma konstitusional ini menjadi dasar dalam pembentukan berbagai regulasi di bidang agraria maupun kelautan. Namun, persoalan muncul ketika kedua rezim hukum tersebut bertemu pada titik yang sama, yakni wilayah pesisir. Salah satu isu yang mencuat adalah penerapan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas wilayah pesisir laut yang menimbulkan perdebatan dari sisi konseptual maupun praktik hukum.

HGB dalam kerangka UUPA merupakan hak atas tanah yang memungkinkan seseorang atau badan hukum untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya dalam jangka waktu tertentu.² Hak ini secara historis lahir untuk mendukung pembangunan, khususnya di bidang perumahan, industri, dan sektor komersial lain. Di wilayah darat, pengaturan mengenai HGB relatif jelas karena objeknya berupa tanah dengan status tertentu, seperti tanah negara atau tanah hak milik. Namun, ketika konsep ini dipaksakan ke wilayah pesisir laut, muncul problem baru yang menjadi dasar munculnya pertanyaan, “apakah wilayah pesisir laut dapat dikategorikan sebagai tanah dalam pengertian UUPA?”.

Dalam perspektif hukum agraria, tanah diartikan sebagai permukaan bumi.³ Pengertian ini secara doktrinal tidak serta-merta mencakup laut. Sebaliknya, hukum kelautan justru memandang laut, termasuk pesisir, sebagai wilayah publik yang harus dijaga kelestariannya dan tidak boleh dialihkan untuk kepentingan privat secara sewenang-wenang. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 menekankan, “prinsip perlindungan, pemberdayaan masyarakat pesisir,

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75).

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104).

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, Dan Pelaksanaannya* (Djambatan 2003).[173].

dan keberlanjutan ekosistem dalam setiap pemanfaatan ruang pesisir".⁴

Ketidaksinkronan antara hukum agraria dan hukum kelautan ini melahirkan problem disharmoni regulasi. Pemerintah melalui lembaganya yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat saja menerbitkan HGB di atas wilayah pesisir atas dasar UUPA, tetapi di sisi lain, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) dapat menilai kebijakan tersebut bertentangan dengan hukum kelautan. Situasi semacam ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak, tetapi juga menciptakan potensi konflik kepentingan antara pemerintah, investor, dan masyarakat pesisir.⁵

Bagi masyarakat pesisir, wilayah laut bukan sekadar ruang geografis, melainkan juga ruang hidup yang telah diwariskan secara turun-temurun. Aktivitas ekonomi seperti menangkap ikan, mencari kerang, hingga menambatkan perahu bergantung pada keterjaminan akses ke wilayah pesisir. Apabila ruang tersebut dialihkan melalui pemberian HGB, maka hak-hak masyarakat lokal berpotensi terpinggirkan. Secara sosiologis, hal ini dapat menimbulkan ketidakadilan struktural karena hukum lebih berpihak pada kepentingan investasi daripada kepentingan rakyat kecil.⁶

Konflik norma ini semakin rumit karena adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara. Kementerian ATR/BPN berwenang dalam administrasi pertanahan, sementara KKP memegang otoritas dalam pengelolaan ruang laut dan pesisir. Ketidadaan regulasi yang tegas dan komprehensif untuk menjembatani kedua kepentingan membuat kebijakan terkait HGB di wilayah pesisir cenderung bersifat parsial dan menimbulkan ketidakpastian. Padahal, dalam konsep negara hukum, kepastian hukum merupakan prinsip fundamental yang tidak dapat diabaikan.⁷

Selain itu, problem penerbitan HGB di wilayah pesisir laut tidak hanya berdimensi nasional, tetapi juga terkait dengan komitmen internasional. Indonesia sebagai negara anggota *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982 terikat pada

⁴ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84).

⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya* (Cet 1, Yayasan Obor Indonesia 2008).[145].

⁶ Rachmad Safa'at, *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Indonesia* (Intrans Publishing 2015).[88].

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Citra Aditya Bakti 2000).[54].

kewajiban untuk menjaga keberlanjutan laut dan memastikan pemanfaatannya dilakukan secara adil serta ramah lingkungan.⁸ Apabila praktik pemberian HGB di pesisir mengabaikan prinsip keberlanjutan, maka Indonesia berpotensi menghadapi kritik internasional atas kebijakan yang dianggap merusak lingkungan atau merugikan komunitas pesisir.

Dari sisi teori hukum, persoalan ini dapat dianalisis melalui pendekatan asas-asas hukum. Asas legalitas, misalnya, menghendaki setiap tindakan pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas. Namun, dalam praktik pemberian HGB di pesisir, justru terjadi ketidakjelasan norma karena UUPA tidak secara eksplisit mengatur tanah pesisir laut, sementara hukum kelautan melarang privatisasi ruang publik laut. Di sini terlihat adanya kekosongan norma (*legal gap*) yang melahirkan ketidakpastian hukum. Kekosongan inilah yang harus dikritisi dan dicarikan solusi melalui kajian hukum normatif.⁹

Lebih jauh, persoalan disharmoni hukum ini juga menyinggung dimensi politik hukum. Negara dihadapkan pada pilihan sulit antara mendorong pertumbuhan ekonomi melalui investasi atau menjaga keberlanjutan lingkungan dan hak masyarakat lokal. Jika negara lebih condong pada pertumbuhan ekonomi tanpa memperhatikan aspek keadilan sosial, maka hal ini akan mencederai tujuan utama hukum agraria, yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, kajian kritis diperlukan untuk menguji sejauh mana kebijakan penerbitan HGB di wilayah pesisir laut sejalan dengan amanat konstitusi dan asas keadilan sosial.¹⁰

Berangkat dari kondisi tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk menelaah lebih dalam mengenai disharmoni antara hukum agraria dan hukum kelautan dalam konteks pemberian HGB di wilayah pesisir laut. Kajian hukum normatif akan digunakan untuk menelusuri konsep hukum yang berlaku, menganalisis ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan, serta menilai implikasinya terhadap kepastian hukum. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan

⁸ Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 'Perkuat Posisi Indonesia Sebagai Poros Maritim Dunia, Kemenhub Gelar Sosialisasi Penerapan Unclos 1982' (*Bagian Organisasi dan Humas*, 2024) <<https://hubla.dephub.go.id/home/post/read/23369/perkuat-posisi-indonesia-sebagai-poros-maritim-dunia-kemenhub-gelar-sosialisasi-penerapan-unclos-1982>> accessed 10 September 2025.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana 2016).[46].

¹⁰ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Rajawali Pers 2014).[212].

kontribusi teoretis dalam pengembangan ilmu hukum agraria dan kelautan sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi yang harmonis.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma hukum positif, asas hukum, serta doktrin yang berkembang dalam literatur hukum. Penelitian hukum normatif tidak bertumpu pada data empiris di lapangan, melainkan pada penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan dan pemikiran teoretis yang relevan. Melalui metode ini, persoalan hukum mengenai penerbitan Hak Guna Bangunan (HGB) di wilayah pesisir laut dianalisis dengan menekankan aspek normatif, bukan sekadar praktik administratif.¹¹

Dalam penelitian ini diterapkan dua pendekatan utama, yakni *statute approach* dan *conceptual approach*. Pendekatan perundang-undangan atau *statute approach* dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan agraria dan kelautan. Beberapa regulasi yang menjadi fokus kajian adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Kelautan, serta Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP3K). Selain itu, peraturan turunan seperti Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri yang mengatur pemanfaatan ruang pesisir dan pemberian HGB juga menjadi rujukan penting. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat terlihat bagaimana keterkaitan maupun disharmoni antar norma hukum yang mengatur agraria dan kelautan, serta sejauh mana ketidaksinkronan tersebut berdampak terhadap kepastian hukum dalam penerbitan HGB di pesisir.¹²

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual atau *conceptual approach*. Pendekatan ini tidak hanya berfokus pada teks hukum, tetapi juga memperhatikan prinsip dan doktrin hukum yang mendasarinya. Dalam konteks kajian ini, konsep-konsep seperti asas legalitas, asas kepastian hukum, asas keadilan,

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*[35].

¹² Johnny Ibrahim, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayumedia 2006).[302].

serta perlindungan terhadap hak-hak masyarakat pesisir menjadi titik perhatian. Dengan pendekatan konseptual, penelitian ini berupaya menggali landasan filosofis dan nilai-nilai yang seharusnya melandasi penerbitan HGB di wilayah pesisir laut. Hal ini penting agar analisis hukum tidak hanya bersifat formalistik, tetapi juga mempertimbangkan tujuan hukum yang lebih luas, yakni keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan.¹³

Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan, bahan hukum sekunder berupa literatur, buku, artikel jurnal, serta pendapat para ahli hukum, dan bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia. Analisis dilakukan dengan metode deskriptif-analitis, yaitu dengan menggambarkan secara sistematis ketentuan hukum yang berlaku kemudian dianalisis secara kritis untuk menemukan adanya inkonsistensi, disharmoni, atau bahkan kekosongan hukum. Penalaran yang digunakan adalah deduktif, di mana norma hukum umum dijadikan dasar untuk menarik kesimpulan terhadap permasalahan khusus mengenai kepastian hukum penerbitan HGB di wilayah pesisir laut.¹⁴

Rekonstruksi Normatif Regulasi Agraria dan Kelautan terkait Hak Guna Bangunan di Kawasan Pesisir

Dalam kerangka hukum Indonesia, Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan salah satu hak atas tanah yang bersifat *derivatif*, artinya hak tersebut berasal dari tanah negara, tanah hak pengelolaan, atau tanah hak milik yang kemudian diberikan kepada subjek hukum tertentu.¹⁵ Pasal 35 UUPA menyatakan bahwa, “HGB memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, yang dapat diperpanjang selama 20 tahun”.¹⁶ Artinya konsep ini menempatkan tanah sebagai dasar utama

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Rajawali Pers 2015).[14].

¹⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Raja Grafindo Persada 2017).[123].

¹⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit.*[173].

¹⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104).

kepastian hukum dalam pemanfaatan ruang darat bagi pembangunan ekonomi maupun tujuan kepentingan sosial.¹⁷

Secara konseptual, UUPA memandang tanah sebagai bagian dari permukaan bumi yang dapat diberikan hak-hak tertentu untuk kepentingan individu maupun badan hukum. Namun, definisi tanah dalam UUPA tidak secara eksplisit mencakup wilayah laut. Hal ini karena wilayah laut, baik perairan maupun ruang pesisir, memiliki pengaturan tersendiri yang tidak identik dengan tanah dalam pengertian agraria.

Dalam praktiknya, Badan Pertanahan Nasional (BPN) seringkali memperluas interpretasi dengan memberikan HGB di wilayah pesisir untuk keperluan pembangunan pelabuhan, resort, atau fasilitas komersial. Akan tetapi, hal ini menimbulkan perdebatan para ahli dibidang akademik dan para praktisi, karena secara *doktrinal* pesisir dan laut bukanlah objek hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA.¹⁸ Praktik tersebut kerap menimbulkan kontroversi karena secara doktrinal laut tidak masuk dalam kategori objek agraria. Sejumlah akademisi menilai pemberian HGB di kawasan pesisir merupakan bentuk *overlapping authority* yang berpotensi merugikan masyarakat dan menciptakan ketidakpastian hukum.¹⁹

Berbeda dengan hukum agraria, rezim hukum kelautan menempatkan wilayah pesisir dan laut sebagai ruang publik yang harus dikelola secara hati-hati. Penerapan Hak Guna Bangunan (HGB) di kawasan pesisir telah menjadi topik diskusi panjang karena menimbulkan benturan antara hukum agraria dan hukum kelautan. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP3K) menekankan tiga prinsip utama, “perlindungan lingkungan pesisir, pemberdayaan masyarakat pesisir, serta pemanfaatan berkelanjutan”.²⁰

UU PWP3K memperkenalkan mekanisme Hak Pengelolaan Perairan Pesisir (HP-3)

¹⁷ SW Wahyudi, ‘Kontroversi Penerapan Hak Guna Bangunan Di Wilayah Pesisir’ (2022) 8 (1) Jurnal Hukum Maritim.[33].

¹⁸ A. Kurnia, ‘Disharmoni Regulasi Agraria Dan Kelautan: Perspektif Normatif’ (2021) 5 (2) Jurnal Rechtsvinding.[122].

¹⁹ SW Wahyudi, ‘Kontroversi Penerapan Hak Guna Bangunan Di Wilayah Pesisir’ (2022) 8 (1) Jurnal Hukum Maritim.[33].

²⁰ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84).

sebagai instrumen hukum untuk memberikan akses pemanfaatan kepada pihak tertentu. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 membatalkan ketentuan HP-3 karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3).²¹ Putusan ini mempertegas bahwa laut dan pesisir tidak dapat diperlakukan seperti tanah yang dapat diberi hak milik atau hak turunannya. Dengan demikian, hukum kelautan pada dasarnya menolak konsep privatisasi ruang pesisir yang mirip dengan pemberian hak atas tanah dalam hukum agraria.²² Sejalan dengan hukum internasional, di mana ruang laut tidak dapat dijadikan objek hak milik privat karena merupakan bagian dari *common heritage of mankind* sebagaimana diatur dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)* 1982 dan ditegaskan kembali dalam studi *UN Environment Programme (UNEP)* 2018 yang menyoroti pentingnya keadilan ruang laut bagi masyarakat pesisir.²³

Ketika hukum agraria dan hukum kelautan bersinggungan di wilayah pesisir, muncul persoalan mengenai tumpang tindih norma, ketidakpastian hukum, baik bagi pemegang hak, masyarakat pesisir, maupun negara.²⁴ Hukum agraria membuka ruang bagi pemberian HGB atas tanah, sementara hukum kelautan melarang privatisasi ruang pesisir. Titik singgung ini menciptakan ketidakpastian hukum karena dua rezim hukum yang berlaku saling bertentangan. Sehingga kedua rezim ini menimbulkan *legal vacuum* dalam praktik.²⁵

Hasil penelitian ini sejalan dengan temuan beberapa studi terdahulu. Sutedi berpendapat bahwa pemberian HGB di kawasan pesisir sering kali mengabaikan prinsip kehati-hatian hukum dan berpotensi melanggar asas fungsi sosial tanah.²⁶ Demikian pula penelitian Wahyudi menunjukkan bahwa praktik tersebut mengancam keberlanjutan

²¹ Indra Lorenly Nainggolan, 'Analisis Yuridis Perubahan Ketentuan Hp-3 (Hak Pengelolaan Perairan Pesisir) Menjadi Ip-3 (Izin Pengelolaan Perairan Pesisir) Dalam Perubahan Uu No.27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil' (2014).

²² M. Hidayat, 'HP-3 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi' (2019) 14 (2) Jurnal Konstitusi.[188].

²³ UN Environment Programme, 'Marine and Coastal Ecosystems and Human Wellbeing: A Synthesis Report' (2018) 4 UNEP, Nairobi.[14].

²⁴ R Sitorus, 'Hak Atas Tanah Dan Relevansinya Dengan Laut' (2020) 17 (3) Jurnal Legislasi Nasional. [199].

²⁵ N Pratiwi, 'Privatisasi Ruang Pesisir Dalam Perspektif Hukum' (2021) 9 (1) Jurnal Hukum Samudra. [55].

²⁶ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya* (Sinar Grafika 2015).[87].

ekosistem laut dan menimbulkan konflik antara masyarakat lokal dan investor.²⁷ Sementara itu, Mulyadi menegaskan pentingnya asas keberlanjutan (*sustainability principle*) dalam pengelolaan wilayah pesisir agar tidak terjadi eksploitasi ruang publik laut untuk kepentingan komersial semata.²⁸

Dari perspektif perundang-undangan disharmoni ini lahir karena regulasi dibuat dengan paradigma sektoral. UUPA lahir dengan orientasi pada pengaturan tanah sebagai objek pembangunan darat, sedangkan UU PWP3K berorientasi pada perlindungan ekologi laut dan masyarakat pesisir. Tidak ada regulasi yang secara eksplisit menjembatani keduanya.²⁹

Dari sisi konsepnya, perbedaan ini dapat dipahami melalui asas hukum yang dianut. Hukum agraria berlandaskan pada asas kepastian hukum dan asas fungsi sosial tanah, sedangkan hukum kelautan berlandaskan pada asas keberlanjutan lingkungan dan keadilan antar generasi. Ketidaksinkronan asas inilah yang memperkuat disharmoni, sehingga penerapan HGB di pesisir seringkali menimbulkan masalah legitimasi.³⁰ Untuk itu, diperlukannya upaya agar dapat mengharmonisasi regulasi sehingga hukum sesuai dengan marwahnya dapat memberikan kepastian, keadilan, sekaligus melindungi ekosistem dan masyarakat pesisir.³¹

Perbandingan dengan teori hukum juga menunjukkan adanya pertentangan nilai. Dalam pandangan Gustav Radbruch, hukum ideal mengandung tiga nilai dasar: keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.³² Namun dalam konteks penerapan HGB di wilayah pesisir, tampak bahwa nilai keadilan sosial dan kemanfaatan ekologis dikorbankan demi kepastian hukum formal bagi pemegang hak. Kondisi ini menandakan perlunya rekonstruksi normatif agar hukum tidak hanya menekankan aspek legalistik, tetapi juga memperhatikan dimensi sosial-ekologis sebagaimana dikehendaki Pasal 33 UUD 1945.

²⁷ Wahyudi S, 'Kontroversi Penerapan Hak Guna Bangunan di Wilayah Pesisir' (2022) 8(1) Jurnal Hukum Maritim.[33].

²⁸ Mulyadi T, 'Asas Keberlanjutan dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir' (2020) 15(2) Jurnal Ekologi Hukum 211.

²⁹ Johnny Ibrahim, *Op.Cit.*

³⁰ T Mulyadi, 'Asas Keberlanjutan Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir' (2020) 15 (2) Jurnal Ekologi Hukum.[211].

³¹ B Setiawan, 'Konflik Agraria Di Kawasan Pesisir' (2022) 18 (2) Jurnal Hukum Agraria.[134].

³² Gustav Radbruch, *Filsafat Hukum (Terj. Rasjidi)* (2006).[23].

Dari perspektif asas hukum, disharmoni ini memperlihatkan benturan antara asas kepastian hukum dalam hukum agraria dan asas keberlanjutan lingkungan serta keadilan sosial dalam hukum kelautan. Kedua asas tersebut harus direkonsiliasi agar tercipta keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan pelestarian lingkungan. Oleh karena itu, rekonstruksi normatif diperlukan untuk menata kembali hubungan hukum agraria dan kelautan dengan menegaskan bahwa pemberian HGB di wilayah pesisir hanya dapat dilakukan setelah reklamasi dan dengan tetap melibatkan masyarakat pesisir sebagai pemangku kepentingan utama.

Implikasi Disharmoni Regulasi terhadap Kepastian Hukum dan Perlindungan Hak Pihak Terkait

Dampak akibat ketidaksinkronan regulasi agraria dan kelautan menimbulkan disharmoni regulasi dan menciptakan risiko hukum yang tinggi bagi pemegang HGB. Sertifikat HGB yang diterbitkan oleh BPN berpotensi dianggap tidak sah karena bertentangan dengan UU PWP3K yang melarang privatisasi ruang pesisir. Kondisi ini merugikan investor karena menimbulkan keraguan dalam jaminan kepastian hukum atas aset yang mereka bangun di atas lahan bersertifikat HGB.³³ Akibatnya, sektor investasi di wilayah pesisir menjadi tidak menarik bagi pelaku usaha yang membutuhkan kepastian dalam jangka panjang.³⁴ Akibatnya, investor cenderung berpikir ulang untuk menanamkan modal di wilayah pesisir karena kekhawatiran terhadap legitimasi hukum yang rapuh.³⁵

Dalam praktiknya, terdapat kasus di beberapa daerah pesisir di mana sertifikat HGB yang sudah diterbitkan justru menimbulkan sengketa karena dianggap merugikan masyarakat pesisir. Hal ini membuktikan bahwa ketidakselarasan regulasi dapat berimplikasi pada konflik horizontal maupun konflik vertikal antara pemegang hak, masyarakat, dan pemerintah.³⁶ Situasi ini membuktikan bahwa disharmoni regulasi

³³ Sutedi Adrian, 'Kepastian Hukum Atas Sertifikat Hak Guna Bangunan Di Kawasan Pesisir' (2022) 11 (2) Jurnal Hukum Prioris.[55].

³⁴ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya* (Sinar Grafika 2015).[211].

³⁵ MF Ali, 'Investasi Di Wilayah Pesisir: Problematika Hukum Dan Kepastian Hak Atas Tanah' (2021) 5 (2) Jurnal Ilmu Hukum Tambora.[99].

³⁶ Rachmad Safa'at *Op.Cit.*[90].

berimplikasi langsung pada stabilitas sosial di kawasan pesisir.³⁷

Dampak bagi Masyarakat Pesisir, penerbitan HGB di wilayah pesisir mengandung risiko marginalisasi.³⁸ Wilayah pesisir yang sebelumnya menjadi ruang hidup dan sumber nafkah dapat beralih fungsi menjadi kawasan komersial atau privat yang membatasi akses mereka, yang selama ini menggantungkan hidupnya pada akses terbuka ke laut.³⁹ Padahal, UU PWP3K menekankan, “perlunya perlindungan hak-hak tradisional masyarakat pesisir, termasuk hak untuk mengakses sumber daya laut secara adil dan berkelanjutan”.⁴⁰

Penelitian J. Sihombing menunjukkan bahwa pemberian hak privat atas wilayah pesisir menyebabkan marginalisasi struktural masyarakat pesisir karena hukum lebih berpihak pada kepentingan modal daripada kepentingan rakyat kecil.⁴¹ Senada dengan itu, Wahyuni menegaskan bahwa pemberian HGB di kawasan pesisir telah mengubah ruang publik menjadi ruang eksklusif yang membatasi akses masyarakat terhadap laut sebagai sumber nafkah dan identitas budaya.⁴²

Jika negara lebih berpihak pada kepentingan investasi melalui penerbitan HGB, maka masyarakat pesisir akan kehilangan ruang hidupnya. Secara sosiologis, hal ini akan memunculkan ketidakadilan struktural, di mana hukum digunakan untuk memperkuat kepentingan modal, sementara hak-hak komunitas lokal terabaikan. Alih fungsi wilayah pesisir menjadi kawasan komersial atau wisata menimbulkan risiko marginalisasi dan eksklusi sosial, di mana komunitas lokal kehilangan hak

³⁷ Y Anggraeni, ‘Potensi Sengketa Hukum Akibat HGB Di Pesisir’ (2020) 7 (2) Jurnal Peradilan Hukum.[199].

³⁸ Muhamad Gagah Aufa Gavra Fiko Rusdianantoa, Prastiti Suryaning Ramadhanib, Shafa Syfiahc, ‘Legalitas Dan Dampak Penerbitan Hak Guna Bangunan (HGB) Di Atas Permukaan Laut: Perspektif Hukum Dan Keberlanjutan Lingkungan Di Indonesia’ (2025) 2 (1) Jurnal Batavia.[30].

³⁹ L Wahyuni, ‘Dampak Pemberian HGB Di Wilayah Pesisir Terhadap Masyarakat Lokal’ (2019) 15 (3) Yustisia.[201].

⁴⁰ Undang-undang (UU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2).

⁴¹ J. Sihombing, ‘Marginalisasi Masyarakat Pesisir dalam Perspektif Hukum’ (2021) 8(2) Jurnal Yustisia 211.

⁴² L. Wahyuni, ‘Dampak Pemberian HGB di Wilayah Pesisir terhadap Masyarakat Lokal’ (2019) 15(3) Jurnal Yustisia 201.

tradisional nya atas sumber daya alam.⁴³ Padahal, UU PWP3K secara tegas menekankan pentingnya perlindungan hak-hak tradisional masyarakat pesisir, termasuk akses yang adil terhadap sumber daya laut.⁴⁴

Disharmoni regulasi juga menimbulkan kerusakan lingkungan di kawasan pesisir. Pemberian HGB di wilayah pesisir tanpa melalui tahap reklamasi yang sah bertentangan dengan prinsip kehati-hatian lingkungan. Secara hukum, laut tidak dapat menjadi objek HGB karena bukan termasuk kategori tanah menurut Pasal 4 dan 35 UUPA. Oleh karena itu, HGB di wilayah pesisir hanya dapat diberikan apabila wilayah tersebut telah melalui proses reklamasi dan berubah menjadi tanah hasil reklamasi yang sah secara yuridis.

Namun, praktik di lapangan seringkali menunjukkan sebaliknya. Banyak pembangunan di wilayah pesisir dilakukan tanpa dasar hukum reklamasi yang jelas, sehingga menimbulkan dampak ekologis berupa abrasi pantai, pencemaran laut, serta hilangnya vegetasi mangrove yang berfungsi menjaga keseimbangan ekosistem.⁴⁵ Hal ini sejalan dengan temuan Mulyadi bahwa pemberian hak privat di pesisir tanpa kajian lingkungan strategis menimbulkan eksploitasi ruang laut dan mengabaikan asas keberlanjutan lingkungan.⁴⁶

Dalam perspektif hukum lingkungan, keadaan ini mencerminkan pelanggaran terhadap asas tanggung jawab negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menegaskan bahwa negara berkewajiban menjaga keberlanjutan lingkungan bagi generasi mendatang.

Dari sisi politik hukum, disharmoni regulasi mencerminkan orientasi pembangunan yang masih menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi dan kepastian investasi, namun mengabaikan aspek sosial dan ekologis. Negara seolah lebih berfokus pada jaminan kepastian hukum bagi investor dibandingkan pemenuhan keadilan sosial bagi masyarakat pesisir.

⁴³ J Sihombing, 'Marginalisasi Masyarakat Pesisir Dalam Perspektif Hukum' (2021) 8 (2) Jurnal Yustisia.[211].

⁴⁴ N Pratiwi, *Op.Cit.*

⁴⁵ MF Ali, 'Investasi di Wilayah Pesisir: Problematika Hukum dan Kepastian Hak Atas Tanah' (2021) 5(2) Jurnal Ilmu Hukum Tambora 99.

⁴⁶ Mulyadi T., 'Asas Keberlanjutan dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir' (2020) 15(2) Jurnal Ekologi Hukum 211.

Padahal, secara normatif HGB tidak diperuntukkan bagi laut, karena laut bukan objek hak atas tanah. Penerapan HGB di wilayah pesisir tanpa reklamasi terlebih dahulu adalah bentuk penyimpangan hukum yang menyalahi asas-asas agraria. Oleh sebab itu, reklamasi menjadi syarat mutlak sebelum wilayah pesisir dapat dijadikan objek hak atas tanah. Dengan kata lain, reklamasi merupakan proses transformasi yuridis dari laut menjadi tanah, yang kemudian dapat tunduk pada ketentuan UUPA.⁴⁷

Rachmad Safa'at menegaskan bahwa politik hukum sumber daya alam di Indonesia harus berorientasi pada keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan sosial, dan keberlanjutan lingkungan.⁴⁸ Ketika salah satu aspek tersebut diabaikan, maka hukum kehilangan legitimasi moralnya sebagai instrumen kemaslahatan publik.

Dampak bagi negara, disharmoni regulasi ini menimbulkan dilema politik hukum. Negara berkewajiban menjamin kepastian hukum bagi investor, tetapi pada saat yang sama juga wajib menjaga keadilan sosial dan kelestarian lingkungan. Ketidaktepatan hukum dalam penerapan HGB di pesisir melemahkan legitimasi negara sebagai penguasa sumber daya alam sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945.⁴⁹

Dari perspektif *conceptual approach*, kondisi ini menandakan adanya kekosongan hukum (*legal gap*). Hukum agraria tidak menyediakan perangkat pengaturan bagi ruang laut, sementara hukum kelautan tidak memberikan detail mekanisme pemberian hak di kawasan pesisir.⁵⁰ Kekosongan hukum inilah yang mendorong munculnya praktik administratif yang berpotensi melanggar asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Kepastian hukum merupakan asas fundamental dalam negara hukum. Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah salah satu nilai utama hukum selain keadilan dan kemanfaatan.⁵¹ Tanpa kepastian hukum, masyarakat tidak dapat mempercayai sistem hukum dan investor tidak memiliki jaminan dalam menjalankan aktivitas

⁴⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya* (Djambatan 2003) 255.

⁴⁸ Rachmad Safa'at, *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam di Indonesia* (Intrans Publishing 2015) 88.

⁴⁹ Moh Mahfud MD, *Op.Cit.*[213].

⁵⁰ K Dwi, 'Legal Gap Dalam Pengaturan Wilayah Pesisir' (2020) 10 (1) Jurnal Hukum Progresif. [66].

⁵¹ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie* (Koehler 1973).[57].

ekonominya.⁵²

Dalam konteks HGB di pesisir, kepastian hukum hanya dapat terwujud apabila terdapat harmonisasi regulasi antara hukum agraria dan hukum kelautan. Harmonisasi tersebut harus dilakukan melalui pembaruan hukum yang secara eksplisit mengatur batasan penerapan HGB di pesisir, serta mekanisme perlindungan bagi masyarakat lokal. Dengan demikian, hukum dapat berfungsi tidak hanya sebagai instrumen pembangunan, tetapi juga sebagai sarana perlindungan hak-hak dasar masyarakat pesisir.

Kesimpulan

Pembahasan mengenai disharmoni regulasi agraria dan kelautan dalam penerbitan Hak Guna Bangunan (HGB) di wilayah pesisir menunjukkan adanya permasalahan normatif yang mendasar. Pertama, dari hasil analisis terhadap rekonstruksi normatif regulasi agraria dan kelautan, dapat disimpulkan bahwa penerapan Hak Guna Bangunan (HGB) di wilayah pesisir laut merupakan bentuk penyimpangan norma hukum. Secara yuridis, laut bukan merupakan objek hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), karena ruang laut termasuk wilayah publik yang tunduk pada hukum kelautan. HGB hanya dapat diberlakukan apabila wilayah tersebut telah melalui proses reklamasi yang sah, sehingga secara hukum berubah menjadi tanah hasil reklamasi. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip bahwa hak atas tanah hanya dapat diberikan di atas tanah dalam arti fisik dan yuridis, bukan di atas perairan laut. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi dan harmonisasi norma antara hukum agraria dan hukum kelautan agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dan kewenangan dalam pengelolaan wilayah pesisir. Harmonisasi ini penting untuk mengembalikan fungsi hukum sebagai sarana perlindungan kepentingan masyarakat, sekaligus menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan sosial, dan keberlanjutan lingkungan.

Kedua, dari hasil pembahasan mengenai implikasi disharmoni regulasi, ditemukan bahwa ketidaksinkronan antara hukum agraria dan hukum kelautan tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum administratif, tetapi juga berdampak sosial dan

⁵² Mangisi Simanjuntak Muhamad Rigel, Andrew Betlen, 'Kepastian Hukum Terhadap Keamanan Investasi Bagi Pelaku Bisnis Pelayaran Di Perairan Indonesia' (2024) 6 (10) Joernal Syntax Idea 4.

ekologis. Privatisasi ruang pesisir melalui pemberian HGB telah memarginalkan hak-hak tradisional masyarakat pesisir, membatasi akses terhadap ruang hidup dan sumber penghidupan mereka, serta menyebabkan kerusakan lingkungan pesisir akibat konversi ruang publik menjadi kawasan komersial tanpa dasar hukum reklamasi dan kajian lingkungan yang memadai. Akibatnya, masyarakat pesisir kehilangan ruang ekonomi, sosial, dan budaya yang selama ini menjadi bagian dari identitas dan keberlanjutan hidup mereka.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian disharmoni regulasi tidak dapat hanya diarahkan pada penciptaan kepastian hukum HGB, tetapi harus menempatkan perlindungan masyarakat pesisir dan pelestarian ekosistem laut sebagai prioritas utama. Negara perlu menegaskan batas kewenangan antarrezim hukum melalui harmonisasi peraturan yang memastikan pemanfaatan ruang pesisir berlangsung secara adil, partisipatif, dan berkelanjutan. Dengan demikian, hukum dapat berfungsi tidak hanya sebagai alat legalitas pembangunan, tetapi juga sebagai instrumen keadilan sosial dan keberlanjutan lingkungan di wilayah pesisir.

Daftar Bacaan

Buku

- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya* (Sinar Grafika 2015).
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Raja Grafindo Persada 2017).
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, Dan Pelaksanaannya* (Djambatan 2003).
- Gustav Radbruch, *Filsafat Hukum* (Terj. Rasjidi) (2006).
- Johnny Ibrahim, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayumedia 2006).
- Mamudji SS dan S, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Rajawali Pers 2015).
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya* (Cet 1, Yayasan Obor Indonesia 2008).
- MD MM, *Politik Hukum Di Indonesia* (Rajawali Pers 2014).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana 2016).

Rachmad Safa'at, *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Di Indonesia* (Intrans Publishing 2015).

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Citra Aditya Bakti 2000).

Jurnal

Gavra Fiko Rusdianantoa, Prastiti Suryaning Ramadhanib, Shafa Syfiahc MGA, 'Legalitas Dan Dampak Penerbitan Hak Guna Bangunan (HGB) Di Atas Permukaan Laut: Perspektif Hukum Dan Keberlanjutan Lingkungan Di Indonesia' (2025) 2 (1) Jurnal Batavia 30.

J Sihombing, 'Marginalisasi Masyarakat Pesisir Dalam Perspektif Hukum' (2021) 8 (2) Jurnal Yustisia 211.

Johnny Ibrahim, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayumedia 2006).

K Dwi, 'Legal Gap Dalam Pengaturan Wilayah Pesisir' (2020) 10 (1) Jurnal Hukum Progresif 66.

L Wahyuni, 'Dampak Pemberian HGB Di Wilayah Pesisir Terhadap Masyarakat Lokal' (2019) 15 (3) Yustisia 201.

M. Hidayat, 'HP-3 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi' (2019) 14 (2) Jurnal Konstitusi 188.

MF Ali, 'Investasi Di Wilayah Pesisir: Problematika Hukum Dan Kepastian Hak Atas Tanah' (2021) 5 (2) Jurnal Ilmu Hukum Tambora 99.

Muhamad Rigel, Andrew Betlen MS, 'Kepastian Hukum Terhadap Keamanan Investasi Bagi Pelaku Bisnis Pelayaran Di Perairan Indonesia' (2024) 6 (10) Joernal Syntax Idea 4.

Mulyadi T, 'Asas Keberlanjutan Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir' (2020) 15 (2) Jurnal Ekologi Hukum 211.

N Pratiwi, 'Privatisasi Ruang Pesisir Dalam Perspektif Hukum' (2021) 9 (1) Jurnal Hukum Samudra 55.

UN Environment Programme, 'Marine and Coastal Ecosystems and Human Wellbeing: A Synthesis Report' (2018) 4 UNEP, Nairobi 14.

R Sitorus, 'Hak Atas Tanah Dan Relevansinya Dengan Laut' (2020) 17 (3) Jurnal Legislasi Nasional 199.

Setiawan B, 'Konflik Agraria Di Kawasan Pesisir' (2022) 18 (2) Jurnal Hukum Agraria 134.

Sutedi Adrian, 'Kepastian Hukum Atas Sertifikat Hak Guna Bangunan Di Kawasan Pesisir' (2022) 11 (2) Jurnal Hukum Prioris 55.

Wahyudi S, 'Kontroversi Penerapan Hak Guna Bangunan Di Wilayah Pesisir' (2022) 8 (1) Jurnal Hukum Maritim 33.

Y Anggraeni, 'Potensi Sengketa Hukum Akibat HGB Di Pesisir' (2020) 7 (2) Jurnal Peradilan Hukum 199.

Laman

Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 'Perkuat Posisi Indonesia Sebagai Poros Maritim Dunia, Kemenhub Gelar Sosialisasi Penerapan Unclos 1982' (*Bagian Organisasi dan Humas*, 2024) <<https://hubla.dephub.go.id/home/post/read/23369/perkuat-posisi-indonesia-sebagai-poros-maritim-dunia-kemenhub-gelar-sosialisasi-penerapan-unclos-1982>> accessed 10 September 2025.

Tesis

Nainggolan Il, 'Analisis Yuridis Perubahan Ketentuan Hp-3 (Hak Pengelolaan Perairan Pesisir) Menjadi Ip-3 (Izin Pengelolaan Perairan Pesisir) Dalam Perubahan UU No.27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil' (2014).

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84).

Undang-undang (UU) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2).

How to cite: Masda Agatha Sari, 'Disharmoni Regulasi Agraria dan Kelautan : Marginalisasi Hak Tradisional Masyarakat Pesisir dan Implikasinya terhadap Penerbitan Hak Guna Bangunan' (2025) 8 *Notaire*.

--This page is intentionally left blank--