

**KEDUDUKAN IZIN LOKASI TERHADAP IZIN KESESUAIAN
KEGIATAN PEMANFAATAN RUANG LAUT DALAM
RANGKA PENERBITAN HGB DI ATAS HPL
TESIS**

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Guna Mengikuti Seminar Usulan Penelitian
Pada Program Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Pasundan

Oleh:

Nama : SITI NURHASANAH

NIM : 238100060

Di Bawah bimbingan:

Hj. Irma Rachmawati, S.H., Sp.1., M.H., Ph.D.



**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS PASUNDAN BANDUNG
2025**

ABSTRAK

Pemanfaatan ruang laut dalam beberapa tahun terakhir meningkat seiring kebutuhan pembangunan dan investasi, namun memunculkan persoalan hukum yang serius sebagaimana terlihat pada kasus pemagaran laut di perairan Kabupaten Tangerang, ketika ratusan sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) dan Sertipikat Hak Milik terbit di atas area yang secara faktual masih berupa perairan laut tanpa diketahui keberadaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL) dan Hak Pengelolaan (HPL). Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum sekaligus menyentuh praktik kenotariatan, karena akta yang dibuat Notaris menjadi mata rantai awal penerbitan hak atas tanah. Penelitian ini mengkaji tiga permasalahan, yaitu kedudukan dan bentuk perjanjian HGB di atas HPL dalam pemanfaatan ruang laut berdasarkan sistem perizinan berbasis izin lokasi dan izin pengelolaan wilayah pesisir, penerbitan HPL pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, serta kekuatan mengikat HGB dasar HPL pada area reklamasi yang belum memiliki izin lokasi dan KKPRL.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan metode pendekatan yuridis kualitatif dan spesifikasi deskriptif analitis. Data utama berupa data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, dikumpulkan melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, putusan pengadilan, dan literatur yang relevan. Data sekunder tersebut didukung oleh data primer berupa kuesioner terhadap 28 pemangku kepentingan yang meliputi aparat Kementrian ATR/BPN, Notaris/PPAT, aparat penegak hukum, akademisi, praktisi, dan mahasiswa, yang diolah dalam bentuk distribusi frekuensi dan dianalisis secara yuridis kualitatif dengan fungsi konfirmatif, diagnostik, dan indikatif terhadap temuan normatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pertama, perjanjian pemanfaatan tanah antara pemegang HPL dan pemohon HGB berkedudukan sebagai syarat mutlak penerbitan HGB dengan karakter ganda keperdataan dan publik yang sepatutnya dituangkan dalam akta autentik, dan batal demi hukum apabila objeknya masih berupa ruang laut tanpa KKPRL karena tidak memenuhi syarat objektif Pasal

1320 KUHPperdata. Kedua, penerbitan HPL di wilayah pesisir bersifat berjenjang melalui lima tahapan yang diawali KKPRL dan dibatasi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, sehingga hanya dapat menjangkau daratan nyata atau hasil reklamasi yang sah. Ketiga, kekuatan mengikat HGB bersifat bertingkat: batal demi hukum dan tidak dapat diperbaiki apabila objeknya masih berupa laut, dapat dibatalkan apabila objek sah namun prosedurnya cacat, dan dinilai kasus per kasus bagi sertifikat produk rezim izin lokasi lama. Temuan empiris memperlihatkan konsensus para pelaksana pada tataran prosedur namun fragmentasi pada tataran akibat hukum, sehingga penelitian merekomendasikan penegasan norma kualifikasi kebatalan sertifikat serta pelembagaan kehati-hatian substantif Notaris/PPAT yang didukung seluruh responden.

Kata Kunci: Hak Guna Bangunan; Hak Pengelolaan; Izin Lokasi; Kepastian Hukum; Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut; Notaris

ABSTRACT

The utilization of marine space has increased in recent years alongside development and investment needs, yet it has raised serious legal problems, as reflected in the sea fencing case in the waters of Tangerang Regency, where hundreds of Building Rights Titles (HGB) and Ownership Certificates were issued over areas that factually remain sea waters, without any known Marine Spatial Utilization Suitability Approval (KKPRL) or Management Right (HPL). This situation creates legal uncertainty and directly touches notarial practice, since deeds drawn up by Notaries constitute the first link in the chain of land title issuance. This research examines three problems: the position and form of the HGB agreement over HPL in marine space utilization under the licensing system based on location permits and coastal management permits, the issuance of HPL in coastal areas and small islands, and the binding force of HGB derived from HPL on reclamation areas that have not obtained location permits and KKPRL.

This study is legal research employing a qualitative juridical approach with analytical descriptive specification. The principal data are secondary data comprising primary, secondary, and tertiary legal materials, collected through library research on legislation, doctrines, court decisions, and relevant literature. The secondary data are supported by primary data in the form of a questionnaire administered to 28 stakeholders, including officials of the Ministry of Agrarian Affairs/National Land Agency, Notaries/Land Deed Officials, law enforcement officers, academics, practitioners, and students, processed as frequency distributions and analyzed juridically and qualitatively with confirmatory, diagnostic, and indicative functions toward the normative findings.

The results show that, first, the land utilization agreement between the HPL holder and the HGB applicant constitutes an absolute requirement for HGB issuance, bearing a dual civil and public character that should be set forth in an authentic deed, and is null and void when its object remains marine space without KKPRL for failing the objective requirements of Article 1320 of the Civil Code. Second, the issuance of HPL in coastal areas is tiered through five sequential stages

commencing with KKPRL and is limited by Constitutional Court Decision Number 3/PUU-VIII/2010, so that it may only cover actual land or lawfully reclaimed land. Third, the binding force of HGB is stratified: null and void and irreparable where the object remains sea, voidable where the object is lawful but the procedure is defective, and assessed case by case for certificates issued under the former location permit regime. The empirical findings reveal consensus among implementers at the procedural level but fragmentation regarding legal consequences, so this research recommends normative clarification of certificate nullity qualifications and the institutionalization of substantive prudence for Notaries/Land Deed Officials, which was supported by all respondents.

Keywords: *Building Rights Title; Legal Certainty; Location Permit; Management Right; Marine Spatial Utilization Suitability; Notary*

RINGKESAN

Pamanfaatan rohang laut dina sababaraha taun ka tukang beuki ningkat luyu jeung kabutuhan pangwangunan katut investasi, tapi ngabalukarkeun pasualan hukum anu serius sakumaha katembong dina kasus pager laut di perairan Kabupaten Tangerang, nalika ratusan sertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) jeung Sertipikat Hak Milik medal di luhureun wewengkon anu sacara nyata masih mangrupa cai laut, bari teu kanyahoan ayana Kasaluyuan Kagiatan Pamanfaatan Rohang Laut (KKPRL) jeung Hak Pengelolaan (HPL). Kaayaan ieu ngabalukarkeun teu pastina hukum sarta patali langsung jeung praktik kanotariatan, lantaran akta anu dijieun ku Notaris jadi tatali munggaran dina runtuyan medalna hak kana taneuh. Ieu panalungtikan ngaguar tilu pasualan, nyaeta kalungguhan jeung wangun perjangjian HGB di luhureun HPL dina pamanfaatan rohang laut dumasar sistem perizinan anu ngadasar kana idin lokasi jeung idin pangelolaan wewengkon basisir, medalna HPL di wewengkon basisir jeung pulo-pulo leutik, sarta kakuatan ngiket HGB anu asalna tina HPL di wewengkon reklamasi anu can boga idin lokasi jeung KKPRL.

Ieu panalungtikan mangrupa panalungtikan hukum kalawan padika pamarekan yuridis kualitatif sarta spesifikasi deskriptif analitis. Data utamana mangrupa data sekunder anu ngawengku bahan hukum primer, sekunder, jeung tersier, dikumpulkeun ngaliwatan studi kapustakaan kana peraturan perundang-undangan, doktrin, putusan pengadilan, jeung pustaka anu patali. Data sekunder eta dirojong ku data primer mangrupa kuesioner ka 28 pihak nu boga kapentingan, di antarana aparatur Kementerian ATR/BPN, Notaris/PPAT, aparat penegak hukum, akademisi, praktisi, jeung mahasiswa, anu diolah dina wangun sebaran frekuensi tuluy dianalisis sacara yuridis kualitatif kalawan fungsi konfirmatif, diagnostik, jeung indikatif kana hasil ulikan normatif.

Hasil panalungtikan nembongkeun yen, kahiji, perjangjian pamanfaatan taneuh antara nu nyekel HPL jeung nu ngajukeun HGB kalungguhanana jadi sarat mutlak medalna HGB kalawan watek ganda kaperdataan jeung publik anu sakuduna dituangkeun dina akta autentik, sarta batal demi hukum lamun objekna

masih mangrupa rohang laut tanpa KKPRL lantaran teu nyumponan sarat objektif Pasal 1320 KUHPerdato. Kadua, medalna HPL di wewengkon basisir sipatna undak-usuk ngaliwatan lima tahapan anu dimimitian ku KKPRL sarta diwatesan ku Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, nepi ka ngan bisa ngahontal daratan anu nyata atawa hasil reklamasi anu sah. Katilu, kakuatan ngiket HGB sipatna tingkatan: batal demi hukum sarta teu bisa dioméan lamun objekna masih laut, bisa dibatalkeun lamun objekna sah tapi prosedurna cacad, jeung ditaksir kasus demi kasus pikeun sertipikat titinggal rezim idin lokasi heubeul.

Kecap Konci: *Hak Guna Bangunan; Hak Pengelolaan; Idin Lokasi; Kapastian Hukum; Kasaluyuan Kagiatan Pamanfaatan Rohang Laut; Notaris*

DAFTAR ISI

BAB I Error! Bookmark not defined.

A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian.....	11
E. Kerangka Pemikiran/Teoretis	12
F. Metode Penelitian	15
1. Spesifikasi Penelitian	15
2. Metode Pendekatan.....	15
3. Tahap Penelitian.....	16
4. Teknik Pengumpulan Data.....	17
5. Pengumpulan Data.....	18
6. Analisis Data	18
7. Lokasi Penelitian.....	18
8. Jadwal Penelitian.....	19

BAB II TEORI PEMANFAATAN TENTANG KEGUNAAN IZIN LOKASI, KESESUAIAN KEGIATAN PEMANFAATAN RUANG LAUT (KKPRL), HAK PENGELOLAAN LAHAN (HPL), DAN HAK GUNA BANGUNAN (HGB) DALAM KERANGKA PEMANFAATAN RUANG LAUT.....

A. Perizinan Berbasis Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan.....	20
B. Hak Menguasai Negara Atas Wilayah Pesisir	21
C. Reklamasi Sebagai Objek Penguasaan Negara.....	23

BAB III DASAR HUKUM IZIN LOKASI, KKPRL DAN PENERBITAN HGB DIATAS HPL BERDASARKAN PERATURAN DI INDONESIA.....

A. Fenomena Penerbitan HGB di Wilayah Pesisir dan Ruang Laut	26
1. Wilayah Pesisir dan Ruang Laut Dalam Perspektif Hak Penguasaan Negara dan Hak Atas Tanah	26
2. Kasus Pemagaran Laut dan Penerbitan Hak Atas Tanah di Perairan Tangerang.....	28
B. Pengaturan Dalam Hukum Positif di Indonesia Terkait Izin Lokasi dan PKKPR.....	29

1. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.....	31
2. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Ruang Laut.....	33
3. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2019 tentang Izin Lokasi.....	35
4. Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.....	37
5. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko	40
C. Peran dan Kewenangan Notaris/PPAT.....	42
BAB IV ANALISIS KEDUDUKAN IZIN LOKASI DAN IZIN KESESUAIAN KEGIATAN PEMANFAATAN RUANG LAUT (KKPRL) SEBAGAI DASAR PENERBITAN HAK GUNA BANGUNAN (HGB) DI ATAS HAK PENGELOLAAN (HPL)	44
A. Kedudukan dan Bentuk Perjanjian Hak Guna Bangunan (HGB) di Atas Hak Pengelolaan (HPL) dalam Pemanfaatan Ruang Laut Berdasarkan Sistem Perizinan Berbasis Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan Wilayah Pesisir	34
1. Dasar Hukum Pemberian HGB di Atas HPL.....	44
2. Bentuk dan Karakter Hukum Perjanjian Pemanfaatan Tanah HPL.....	52
3. Keabsahan Perjanjian dari Perspektif Hukum Perikatan	57
B. Penerbitan Hak Pengelolaan (HPL) pada Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.....	61
1. HPL sebagai Derivasi Menguasai Negara	61
2. Rezim Khusus Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.....	63
3. Tahapan Berjenjang Penerbitan HPL di Wilayah Pesisir	64
4. Pembalikan Urutan dalam Kasus Tanggerang dan Konfirmasi Empiris	67
C. Kekuatan Mengikat HGB Dasar HPL Pada Area Reklamasi Yang Belum Memiliki Izin Lokasi Dan Izin KKPRL.....	70
1. KKPRL sebagai Syarat Konstitutif Pemanfaatan Ruang Laut	70
2. Penyelesaian Pertautan Norma melalui Asas Preferensi Hukum	71
3. Kualifikasi Cacat Yuridis Sertifikat: Batal Demi Hukum atau Dapat Dibatalkan	73
4. Status Sertifikat Produk Rezim Peralihan Izin Lokasi	77
5. Implikasi terhadap Akta Notaris dan Standar Kehati-hatian Notaris/PPAT	79
BAB V PENUTUP.....	86
A. SIMPULAN.....	86
B. SARAN	89

DAFTAR PUSTAKA	93
-----------------------------	-----------

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai negara tersebut bukan berarti "dimiliki", melainkan memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur, menentukan hubungan hukum, serta menentukan perbuatan hukum yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk ruang laut.

Hak Pengelolaan (HPL) tidak diatur secara tegas dalam UUPA, melainkan bersumber dari Penjelasan Umum UUPA yang membuka ruang bagi negara untuk memberikan tanah kepada suatu badan penguasaan guna pelaksanaan tugasnya. Di atas HPL tersebut kemudian dapat diberikan Hak Guna Bangunan (HGB) kepada pihak ketiga. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pemanfaatan ruang laut dilaksanakan berdasarkan rezim izin lokasi. Setelah reformasi perizinan berusaha berbasis risiko, izin lokasi digantikan oleh Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut (KKPRL) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2021. Perubahan rezim ini menimbulkan persoalan mengenai kedudukan izin lokasi lama terhadap KKPRL dalam proses penerbitan HGB di atas HPL, khususnya pada kegiatan reklamasi.

Persoalan tersebut menjadi nyata dalam kasus pemagaran laut di perairan Kabupaten Tangerang yang terungkap pada Januari 2025. Audit internal Kementerian ATR/BPN menemukan 280 sertifikat di Desa Kohod dan Tanjung Burung, terdiri atas 263 bidang HGB (254 bidang atas nama badan hukum dan 9 bidang atas nama perorangan) serta 17 bidang Sertipikat Hak Milik (SHM), yang seluruhnya terletak di sepanjang garis pagar laut sepanjang lebih dari 30 kilometer, tanpa didahului proses reklamasi yang sah maupun KKPRL. Penyelidikan Dittipidum Bareskrim Polri turut mengungkap indikasi penggunaan dokumen palsu, seperti girik dan bukti kepemilikan fiktif, sebagai dasar permohonan sertifikat.

Persoalan ini menyentuh langsung praktik kenotariatan, karena akta-akta yang dibuat Notaris/PPAT, seperti Akta Jual Beli, Perjanjian Pengikatan Jual Beli, maupun Akta RUPS, menjadi mata rantai awal (legal framework) sebelum diterbitkannya KKPRL dan hak atas tanah. Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, Notaris wajib bertindak jujur, teliti, dan saksama, sehingga aspek kehati-hatian terhadap keabsahan objek pertanahan di wilayah pesisir menjadi bagian dari tanggung jawab profesional Notaris. Atas dasar uraian tersebut, penelitian ini disusun dengan judul

“Kedudukan Izin Lokasi Terhadap Izin Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut Dalam Rangka Penerbitan HGB di Atas HPL”.

B. Identifikasi Masalah

- Bagaimana kedudukan dan bentuk perjanjian Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) dalam pemanfaatan ruang laut berdasarkan sistem perizinan berbasis izin lokasi dan izin pengelolaan wilayah pesisir?
- Bagaimana penerbitan Hak Pengelolaan (HPL) pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil?
- Bagaimana kekuatan mengikat HGB dasar HPL pada area reklamasi yang belum memiliki izin lokasi dan KKPRL?

C. Tujuan Penelitian

- Menganalisis konsep dan mekanisme perjanjian HGB atas HPL dalam konteks penguasaan ruang perairan pesisir melalui perizinan berbasis izin lokasi dan izin pengelolaan.
- Menguraikan dan mengevaluasi proses penerbitan HPL pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, termasuk dasar hukum, prosedur, dan pihak yang berwenang.
- Menilai kekuatan mengikat dan kepastian hukum HGB yang berdiri di atas HPL pada area reklamasi yang belum memiliki izin lokasi dan KKPRL.

D. Kegunaan Penelitian

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan memperkaya khazanah ilmu hukum agraria, khususnya mengenai kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah di wilayah pesisir serta peran Notaris dalam pemanfaatan ruang laut. Secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran bagi penyelesaian masalah hukum sertifikasi tanah reklamasi serta masukan bagi para pihak terkait proses penerbitan hak atas tanah di ruang laut.

E. Kerangka Pemikiran/Teoretis

Penelitian ini bertumpu pada tiga kerangka teoretis. Pertama, Teori Perizinan Berbasis Izin Lokasi dan Izin Pengelolaan menurut Maria S.W. Sumardjono, yang memandang izin lokasi bukan sekadar izin teknis, melainkan instrumen pengendalian penguasaan ruang agar sesuai rencana tata ruang dan kepentingan umum. Teori ini menjelaskan kedudukan KKPRL sebagai gatekeeper administratif sebelum HPL dan HGB dapat diterbitkan, dan digunakan untuk menjawab identifikasi masalah pertama.

Kedua, Teori Hak Menguasai Negara Atas Wilayah Pesisir menurut Boedi Harsono, yang menegaskan bahwa hak menguasai negara (Pasal 2 ayat (2) UUPA) merupakan hubungan hukum publik yang berbeda dengan hak milik privat, dan

memberi kewenangan kepada negara untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya alam, termasuk melahirkan HPL dan HGB di wilayah pesisir. Teori ini digunakan untuk menjawab identifikasi masalah kedua.

Ketiga, Teori Reklamasi sebagai Objek Penguasaan Negara menurut Urip Santoso, yang membedakan penguasaan dalam arti fisik dan yuridis, serta aspek privat dan publik. Teori ini menjelaskan bahwa ruang laut sebelum direklamasi berada di bawah hak menguasai negara, dan status penguasaan tersebut tidak hilang meskipun telah menjadi daratan hasil reklamasi. Teori ini digunakan untuk menjawab identifikasi masalah ketiga.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan spesifikasi deskriptif analitis dan metode pendekatan yuridis normatif, dilengkapi data lapangan sebagai pendukung. Data primer berupa data sekunder (bahan hukum primer, sekunder, dan tersier) diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, putusan pengadilan, dan literatur relevan, yang dilaksanakan di Perpustakaan Program Pascasarjana Universitas Pasundan. Data tersebut didukung oleh data primer berupa kuesioner kepada 28 responden yang mencakup aparatur Kementerian ATR/BPN, Notaris/PPAT, aparat penegak hukum, akademisi, praktisi, dan mahasiswa, serta wawancara terarah dengan Biro Hukum Badan Pertanahan Nasional Pusat. Data primer diolah dalam bentuk distribusi frekuensi dan dianalisis secara yuridis kualitatif dengan fungsi konfirmatif, diagnostik, dan indikatif terhadap temuan normatif.

II. TINJAUAN PUSTAKA DAN DASAR HUKUM

A. Konsep Perizinan Pemanfaatan Ruang Laut

Menurut Ateng Syarifudin, izin merupakan peniadaan larangan umum dalam peristiwa konkret (als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval), sedangkan menurut Sjachran Basah izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret. Berdasarkan Pasal 1 angka 18 dan angka 19 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, izin lokasi adalah izin untuk memanfaatkan ruang dari sebagian perairan pesisir mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dasar laut, sedangkan izin pengelolaan adalah izin untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan pulau-pulau kecil.

Setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang memperkenalkan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), yang untuk wilayah laut dikenal sebagai KKPR-L. Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2021, KKPR-L adalah kesesuaian antara rencana

kegiatan pemanfaatan ruang laut dengan Rencana Tata Ruang (RTR) dan/atau Rencana Zonasi (RZ), yang wajib dimiliki oleh setiap pihak yang memanfaatkan ruang laut secara menetap paling singkat 30 hari, dan diproses melalui sistem Online Single Submission (OSS). Sementara itu, izin lokasi dalam bidang hukum pertanahan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 17 Tahun 2019, adalah izin bagi pelaku usaha untuk memperoleh tanah yang diperlukan bagi kegiatan usahanya. Kedudukan izin lokasi dan KKPRP bersifat koordinatif dan saling melengkapi: izin lokasi berkaitan dengan perolehan tanah dalam rezim hukum pertanahan, sedangkan KKPRP berkaitan dengan kesesuaian pemanfaatan ruang laut dalam rezim hukum kelautan dan penataan ruang.

B. Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Guna Bangunan (HGB)

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya dilaksanakan oleh pemegang hak pengelolaan. Di atas tanah HPL dapat diberikan HGB kepada pihak ketiga sebagaimana diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 36 peraturan tersebut, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun, dan diperbarui 30 tahun, yang perpanjangan maupun pembaruannya memerlukan persetujuan pemegang HPL. Relasi antara HPL dan HGB bersifat induk-turunan, sehingga cacat pada HPL menjalar kepada keabsahan HGB yang diterbitkan di atasnya.

Pasal 88 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 28 Tahun 2021 mensyaratkan adanya perjanjian pemanfaatan tanah antara pemegang HPL dan pemohon HGB, yang memuat kewajiban menjaga akses umum, tanggung jawab sosial, dan fungsi konservasi sempadan badan air, sehingga perjanjian tersebut berkarakter ganda: keperdataan pada lapis kesepakatan para pihak, dan publik pada lapis kewajiban yang dititipkan negara.

C. Wilayah Pesisir sebagai Objek Penguasaan Negara

Wilayah pesisir, berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut. Ruang laut, sebelum direklamasi, berada langsung di bawah hak menguasai negara dan tidak dapat menjadi objek hak atas tanah privat. Ketika reklamasi dilaksanakan berdasarkan izin yang sah, daratan baru yang terbentuk tetap berada di bawah penguasaan negara dan harus ditatausahakan sebagai tanah negara, umumnya melalui pemberian HPL, sebelum dapat diberikan HGB kepada pihak ketiga.

Batas jangkauan HPL di wilayah pesisir tidak dapat dilepaskan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 yang menguji Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan ketentuan mengenai Hak Penguasaan Perairan Pesisir (HP-3) bertentangan dengan konstitusi, dengan pertimbangan bahwa pemberian hak penguasaan eksklusif atas

perairan pesisir kepada perorangan atau badan hukum berpotensi menghilangkan kedaulatan negara serta meniadakan akses nelayan tradisional. Prinsip ini menegaskan bahwa perairan pesisir hanya dapat dimanfaatkan melalui izin yang terbatas dan tidak eksklusif, sehingga HPL hanya dapat menjangkau objek yang telah berkualifikasi tanah, yaitu daratan nyata atau hasil reklamasi yang sah, dan tidak pernah dapat menjangkau ruang laut yang belum direklamasi.

D. Peran dan Kewenangan Notaris/PPAT

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang dikehendaki para pihak. Kewenangan PPAT diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, yaitu melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah melalui pembuatan akta. Dalam praktik pemberian HGB di atas HPL pada wilayah pesisir, Notaris/PPAT dituntut memperhatikan legalitas objek, termasuk keberadaan izin lokasi maupun KKPR, guna menjamin kepastian hukum akta yang dibuat.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan dan Bentuk Perjanjian HGB di Atas HPL

Perjanjian pemanfaatan tanah antara pemegang HPL dan pemohon HGB berkedudukan sebagai syarat mutlak (*conditio sine qua non*) bagi penerbitan HGB, sebagaimana ditentukan Pasal 88 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN, dan tidak dapat dipahami semata sebagai hubungan keperdataan biasa. Dari sisi bentuk, perjanjian tersebut berkarakter ganda, keperdataan sekaligus publik, sehingga menurut penulis sepatutnya dituangkan dalam akta autentik notariil demi kekuatan pembuktian, kecermatan perumusan kewajiban publik, dan fungsi verifikasi kehati-hatian Notaris.

Dari sisi keabsahan, perjanjian tersebut tetap tunduk pada syarat sah perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdata. Kesepakatan dan kecakapan merupakan syarat subjektif, sedangkan suatu hal tertentu dan sebab yang halal merupakan syarat objektif. Apabila objek perjanjian masih berupa ruang perairan laut tanpa KKPR, perjanjian bermasalah pada kedua syarat objektif sekaligus: objeknya belum berkualifikasi tanah yang dapat diperdagangkan, dan sebabnya terlarang karena bertentangan dengan Pasal 147 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 yang mewajibkan KKPR bagi pemanfaatan ruang laut secara menetap. Konsekuensinya, perjanjian tersebut batal demi hukum, dianggap tidak pernah ada, sehingga permohonan HGB yang bersandar padanya kehilangan salah satu fondasi hukumnya.

Temuan normatif ini memperoleh dukungan empiris yang kuat: 96,4% responden menyatakan perjanjian pemanfaatan tanah wajib ada sebelum penerbitan HGB di atas HPL, dan proporsi responden yang sama menempatkan urutan perizinan pada

susunan KKPRL terlebih dahulu, disusul perizinan berusaha, HPL, dan barulah HGB. Konsensus yang datang terutama dari aparaturnya pertanahan selaku pelaksana teknis ini menunjukkan bahwa konstruksi berjenjang tersebut bukan sekadar tafsir akademik, melainkan pemahaman yang telah mapan di lingkungan pelaksana.

B. Penerbitan HPL pada Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Penerbitan HPL pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil bersifat berjenjang, kondisional, dan subordinat terhadap rezim hukum pemanfaatan ruang laut, melalui lima tahapan yang berurutan dan tidak dapat dipertukarkan:

- Penetapan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang laut melalui KKPRL berdasarkan rencana tata ruang dan rencana zonasi.
- Pemenuhan perizinan berusaha dan persetujuan lingkungan (termasuk AMDAL) melalui sistem OSS.
- Pelaksanaan reklamasi berdasarkan perizinan yang sah, menghasilkan daratan baru berstatus tanah negara.
- Penatausahaan tanah negara hasil reklamasi disertai pemberian HPL kepada subjek yang memenuhi syarat.
- Pemanfaatan HPL oleh pihak ketiga melalui perjanjian pemanfaatan tanah yang dilanjutkan dengan penerbitan HGB.

Setiap jenjang menjadi prasyarat bagi jenjang berikutnya, sehingga kegagalan pada satu jenjang meruntuhkan keabsahan seluruh jenjang di atasnya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 menutup kemungkinan pemberian hak penguasaan privat yang eksklusif atas ruang perairan, sehingga HPL hanya dapat menjangkau daratan pesisir yang nyata atau daratan hasil reklamasi yang sah, dan tidak pernah dapat menjangkau ruang laut yang belum direklamasi.

Kasus pemagaran laut di Kabupaten Tangerang memperlihatkan pembalikan urutan tahapan tersebut: HGB dan SHM terbit terlebih dahulu di wilayah yang faktanya masih berupa perairan laut, sementara KKPRL dan dokumen lingkungan belum terpenuhi, bahkan tanpa diketahui keberadaan HPL yang menjadi induknya. Data empiris menegaskan temuan ini: 89,3% responden menyatakan KKPRL wajib diterbitkan lebih dahulu sebelum HPL, 78,6% menegaskan tanpa KKPRL BPN tidak dapat memproses HPL, dan 75% responden menilai telah terjadi penyimpangan prosedur perizinan dan pertanahan dalam kasus tersebut. Jawaban tersebut sebagian besar berasal dari aparaturnya BPN sendiri, menunjukkan bahwa persoalan yang terjadi bukanlah kekaburan norma, melainkan penyimpangan pelaksanaan atas norma yang telah dipahami secara seragam.

C. Kekuatan Mengikat HGB Dasar HPL pada Area Reklamasi

Kekuatan mengikat HGB dasar HPL pada area reklamasi yang belum memiliki izin lokasi dan KKPRL dijawab secara bertingkat berdasarkan keadaan objeknya, dengan merujuk pada kerangka Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang membedakan keputusan tidak sah dan keputusan dapat dibatalkan:

- HGB yang diterbitkan atas area yang secara faktual masih berupa ruang perairan laut tidak memiliki kekuatan mengikat sama sekali. Sertifikatnya batal demi hukum karena cacat pada ketiadaan objek dan ketiadaan dasar kewenangan, cacat mana bersifat tidak dapat diperbaiki (niet herstelbaar), meskipun penegakannya tetap memerlukan tindakan aktif berupa pembatalan oleh pejabat berwenang atau putusan pengadilan.
- HGB atas daratan hasil reklamasi yang sah namun mengandung ketidaklengkapan perizinan atau prosedur berkedudukan sebagai keputusan yang dapat dibatalkan, sehingga tetap mengikat sampai dibatalkan, namun kekuatan mengikatnya rapuh.
- Sertifikat produk rezim izin lokasi lama dinilai kasus per kasus dengan tiga tolak ukur: keadaan faktual objek pada saat penerbitan, keabsahan perolehan izin lokasi lama, dan kepatuhan pada ketentuan peralihan rezim, dengan penegasan bahwa cacat ketiadaan objek tidak pernah tersembuhkan oleh pergantian rezim maupun berjalannya waktu.

Data empiris memperkuat pembedaan ini: 71,4% responden menilai sertifikat HGB yang terbit di atas ruang laut tanpa izin lokasi dan KKPRL berstatus batal demi hukum, dan 67,9% menilai cacatnya tidak dapat diperbaiki. Sebaliknya, pada isu sertifikat produk rezim peralihan izin lokasi, pemahaman pelaksana paling terfragmentasi: 57,1% memilih penilaian kasus per kasus, 25% menyatakan otomatis batal demi hukum, dan 17,9% menyatakan tetap berlaku sepanjang memenuhi ketentuan peralihan. Fragmentasi ini menunjukkan bahwa norma peralihan belum menyediakan kriteria pembeda yang tegas.

Diterapkan pada kasus Tangerang, sertifikat-sertifikat yang bersangkutan diterbitkan setelah rezim KKPRL berlaku, atas nama badan hukum yang baru didirikan pada tahun 2023, dan atas objek yang secara faktual masih berupa perairan laut, sehingga tidak berada dalam wilayah perlindungan ketentuan peralihan sama sekali.

Dalam kondisi demikian, akta perjanjian pemanfaatan tanah yang menjadi dasar permohonan HGB turut kehilangan kekuatan mengikatnya karena bertumpu pada objek yang belum sah. Standar kehati-hatian substantif Notaris/PPAT dalam konteks ini sekurang-kurangnya mencakup empat langkah verifikasi: memastikan keberadaan dan keabsahan KKPRL, memastikan objek telah berkualifikasi tanah yang nyata atau hasil reklamasi yang sah, memastikan keberadaan dan kewenangan pemegang HPL, serta memastikan muatan perjanjian memenuhi Pasal 88 ayat (2)

Permen ATR/BPN. Data empiris menunjukkan 85,7% responden mengharapkan Notaris/PPAT memverifikasi keabsahan KKPRIL sebelum membuat akta, 71,4% menghendaki kehati-hatian substantif, dan seluruh responden tanpa kecuali menyetujui bahwa Notaris/PPAT perlu menunda atau menolak pembuatan akta apabila KKPRIL belum terpenuhi.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Pertama, perjanjian HGB di atas HPL dalam pemanfaatan ruang laut berkedudukan sebagai syarat mutlak (*conditio sine qua non*) bagi penerbitan HGB, berkarakter ganda keperdataan dan publik yang sepatutnya dituangkan dalam akta autentik, dan batal demi hukum apabila objeknya masih berupa ruang laut tanpa KKPRIL karena tidak memenuhi syarat objektif Pasal 1320 KUHPerdota.

Kedua, penerbitan HPL di wilayah pesisir bersifat berjenjang melalui lima tahapan yang diawali KKPRIL dan dibatasi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, sehingga hanya dapat menjangkau daratan nyata atau hasil reklamasi yang sah, sebagaimana dikonfirmasi kasus pemagaran laut di Tangerang yang memperlihatkan pembalikan urutan tahapan dan terputusnya mata rantai penguasaan negara.

Ketiga, kekuatan mengikat HGB bersifat bertingkat: batal demi hukum dan tidak dapat diperbaiki apabila objeknya masih berupa laut, dapat dibatalkan apabila objek sah namun prosedurnya cacat, dan dinilai kasus per kasus bagi sertifikat produk rezim izin lokasi lama. Temuan empiris memperlihatkan konsensus para pelaksana pada tataran prosedur namun fragmentasi pada tataran akibat hukum.

B. Saran

- Bagi pemerintah dan pembentuk peraturan, diperlukan penegasan norma mengenai kriteria kualifikasi cacat yuridis sertifikat serta ketentuan peralihan yang eksplisit, disertai penguatan koordinasi dan keterhubungan data KKPRIL dengan data pertanahan.
- Bagi Kementerian ATR/BPN, perlu dilembagakan verifikasi silang KKPRIL sebagai tahapan wajib sebelum permohonan HPL dan HGB di wilayah pesisir diproses, disertai audit menyeluruh terhadap sertifikat yang telah terbit di ruang perairan.
- Bagi aparat penegak hukum, kasus Tangerang perlu dijadikan preseden penegakan hukum administratif, pidana, dan perlindungan masyarakat pesisir secara konsisten dan harmonisatif.
- Bagi Notaris/PPAT dan organisasi profesinya, perlu dilembagakan standar kehati-hatian substantif melalui empat langkah verifikasi sebagaimana diuraikan di atas, serta perjuangan akses elektronik terhadap data KKPRIL.

- Bagi pelaku usaha dan masyarakat, perlu dilakukan uji tuntas menyeluruh atas mata rantai perizinan sebelum melakukan perbuatan hukum atas tanah di wilayah pesisir.
- Bagi peneliti selanjutnya, disarankan mengkaji implementasi pembatalan sertifikat pasca kasus Tangerang serta desain keterhubungan data KKPRL, pertanahan, dan kenotariatan dalam kerangka cyber notary.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adrian Sutedi, *“Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik”*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Aslan Noor, *“Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia: Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia”*, Mandar Maju, Bandung 2006.
- Boedi Harsono, *“Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaanya”*, Djambatan, Jakarta, 1997.
- , *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008.
- , *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2018.
- Maria S.W. Sumardjono, *“Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi”*, Kompas, Jakarta 2008.
- , *“Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya”*, Kompas, Jakarta, 2019.
- Philipus M. Hadjon, *“Pengantar Hukum Administrasi Indonesia”*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2019.
- Sjahan Basah, *“Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia”*, ed. 3, Alumni, Bandung, 1997.
- Sudikno Mertokusumo, *“Penemuan Hukum”*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2019.
- Urip Santoso, *“Hukum Agraria: Kajian Komprehensif”*, Kencana, Jakarta, 2020.
- . *“Hukum Agraria: Kajian Komprehensif”*, Ed. Pertama, Kencana, Jakarta, 2017.
- Utrecht, *“Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia”*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994.

B. Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang *Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang *Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*.

Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja*.

Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2019 tentang *Rencana Tata Ruang Laut*.

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang *Hak Pengelolaan*.

Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2021 tentang *Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*.

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2025 tentang *Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 17 Tahun 2019 tentang *Izin Lokasi*.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 28 Tahun 2021 tentang *Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut*.

C. Jurnal

Asih Wastuti, I Gusti Ketut A.R.H, dan Lego Karjoko, *Harmonization of Land Regulations and Notary Authority in The Issuance of Building Rights Title Over Management Rights*, Siber International Journal of Advanced Law (SIJAL), Vol. 2, No. 3, Maret 2025.

Catherine Ayunia Z.P., Nurafni K. A, dan Yusuf S. Z., *Sistem Pengawasan Penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan dan Sertifikat Hak Milik di Atas Laut*, Acta Djurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Vol. 8, No. 2, Juni 2025.

Defitria Octaviani dan Hendrawarman, *Analisa Yuridis Terhadap Penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan di Wilayah Laut Pantai Indah Kapuk 2*, Kampus Akademik Publising Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik, Vol. 2, No. 5, Oktober 2025.

Hardianto Djanggih dan Salle, *Aspek Hukum Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Pandecta: Research Law Journal, Vol. 12, No. 2, 2017.

I Gusti Ayu Ketut R.H, *Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Perlindungan Masyarakat*, Jurnal Rechts Vinding, Vol. 10, No. 1 (2021).

Maret Priyanta, *Implikasi Konsep Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang Laut Dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan Berkelanjutan*, Wawasan Yuridika, Vol. 5, No.1, Maret 2021.

Septhian Lucky D.P.G, Aldo Trias K., Okka Soegiharta R., dan Victor Van's H.S.O., *Analisa Yuridis Hak Guna Bangunan di Atas Hak Pengelolaan yang Bisa Dijadikan Jaminan Utang*, UNES Law Review, Vol 5, no. 4, 2023.

D. Website

Irfan Maulana. "Pagar Laut, Terungkap Ratusan HGB dan SHM Kavling Laut Tangerang." *Mongabay*, 25 Januari 2025.
<https://mongabay.co.id/2025/01/25/pagar-laut-terungkap-ratusan-hgb-dan-shm-kavling-laut-tangerang/>, Diakses 26 Desember 2025.

Mohamad Farhan Zhuhri. "Terungkap, Anak Usaha PIK 2 Pemilik Sertifikat HGB di Area Pagar Laut." *Media Indonesia*, 21 Januari 2025.
https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/736294/terungkap-anak-usaha-pik-2-pemilik-sertifikat-hgb-di-area-pagar-laut?utm_source=chatgpt.com#goog_rewarded, Diakses 26 Desember 2025.