



Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah di Atas Laut

Nita Anggraini^{1*}, Rudy Iskandar Ichlas¹, Multi Sri Asnani¹

¹Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Kendari

*Corresponding Author's e-mail: nitafbrianir@gmail.com

Article History:

Received: November 25, 2025

Revised: December 13, 2025

Accepted: December 30, 2025

Keywords:

Legal Certainty, Government Authority, Normative Emptiness, Marine Space, Permanent Buildings, Al-Alam Mosque.

Abstract: This study examines the regulatory challenges arising from the utilization of marine space for the construction of permanent buildings and their implications for the exercise of state authority in Indonesia. The problem emerges from a normative dualism between agrarian law and maritime law. The Basic Agrarian Law confines the regime of land rights and state control to terrestrial areas, while maritime regulations merely regulate the administrative licensing of marine space utilization without recognizing permanent legal rights. This regulatory gap creates legal uncertainty and constrains government institutions from acting consistently with the principle of legality, particularly in determining the legal status of permanent structures built over water, such as the Al-Alam Mosque in Kendari. The research aims to analyze the impact of this normative vacuum on governmental authority in providing legal certainty and to assess the juridical consequences resulting from the absence of a clear legal basis governing permanent buildings in marine areas. A normative juridical method is employed, using statutory analysis and conceptual approaches to examine regulatory hierarchy, coherence between legal regimes, and the scope of administrative authority in managing marine space. The findings reveal that the absence of explicit norms regulating the legal status of marine space for permanent structures prevents government bodies from issuing legally sustainable decisions that ensure long-term protection. The study contributes to legal discourse by clarifying structural weaknesses within the existing regulatory framework and provides practical insights for policymakers by emphasizing the urgency of establishing integrated legal instruments to ensure legal certainty, and institutional coherence.

Copyright © 2025, The Author(s).

This is an open access article under the CC-BY-SA license



How to cite: Anggraini, N., Ichlas, R. I., & Asnani, M. S. (2025). Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah di Atas Laut. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 4(12), 4478–4487. <https://doi.org/10.55681/sentri.v4i12.5203>

PENDAHULUAN

Secara geografis, Indonesia membentang dari 6° LU hingga 11° LS dan 92° BT hingga 142° BT, serta terdiri atas pulau-pulau besar dan kecil dengan jumlah sekitar 17.504 pulau. Sekitar tiga perempat wilayah Indonesia merupakan wilayah laut seluas ±5,9 juta km² dengan panjang garis pantai mencapai 95.161 km, menjadikannya sebagai salah satu negara dengan garis pantai terpanjang di dunia. Melalui Deklarasi Djuanda pada 13 Desember 1957, Indonesia menyatakan bahwa laut di sekitar, di antara, dan di dalam kepulauan Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Status Indonesia sebagai negara kepulauan kemudian memperoleh pengakuan internasional melalui United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982), yang diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 (Lasabuda, 2013). Berdasarkan UNCLOS 1982, luas wilayah laut Indonesia mencapai 5,9 juta km² yang

terdiri atas 3,2 juta km² perairan teritorial dan 2,7 juta km² Zona Ekonomi Eksklusif, belum termasuk wilayah landas kontinen (Lasabuda, 2013).

Kondisi geografis tersebut menimbulkan kompleksitas dalam pengelolaan pertanahan, khususnya pada wilayah peralihan antara daratan dan lautan. Permasalahan hukum muncul ketika masyarakat membutuhkan kepastian hukum atas tanah atau bangunan yang secara geografis berada di wilayah perairan. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (UUD NRI 1945). Ketentuan konstitusional tersebut kemudian dioperasionalisasikan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, khususnya Pasal 2 yang menyatakan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa berada di bawah penguasaan negara. Namun, UUPA tidak secara eksplisit mengatur penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah laut, sehingga menimbulkan kekosongan hukum yang berdampak pada ketidakpastian hukum bagi masyarakat serta keterbatasan kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam praktik administrasi pertanahan (Harris & Meilana, 2025).

Dalam rezim hukum kelautan, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 mengatur bahwa pengelolaan wilayah pesisir merupakan proses perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber daya pesisir secara terpadu lintas sektor dan lintas pemerintahan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep.10/Men/2003 menjelaskan bahwa wilayah pesisir merupakan wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut dengan batas ke arah laut sejauh 12 mil dari garis pantai dan ke arah darat mencakup wilayah administrasi kabupaten/kota (Roland Berliando et al., 2014).

Kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum tidak dapat diabaikan, terutama untuk kepentingan sosial dan keagamaan. Kasus Masjid Al-Alam Kendari merupakan contoh konkret bangunan permanen yang berdiri di atas wilayah perairan dan memiliki nilai historis serta spiritual yang tinggi, namun menghadapi kendala dalam memperoleh sertifikat hak atas tanah (Mahfudz, 2023). Fenomena serupa juga terjadi di kawasan pesisir lainnya, seperti Pantai Moramo dan permukiman masyarakat Suku Bajo di Sulawesi Tenggara, yang secara turun-temurun memanfaatkan wilayah laut sebagai ruang hidup dan aktivitas sosial-ekonomi, tetapi mengalami kesulitan dalam memperoleh kepastian hukum atas penguasaan ruang tersebut (Muhidin et al., 2024).

Sejumlah penelitian terdahulu menunjukkan bahwa penerbitan sertifikat hak atas tanah atau Hak Guna Bangunan di atas laut mencerminkan adanya tindakan administratif yang melampaui kewenangan serta kekosongan norma hukum (Harris & Meilana, 2025). Penelitian Adi (2019) menyoroti dampak lingkungan dari penerbitan HGB di kawasan pesisir, sedangkan Budi (2020) menganalisis sengketa kepemilikan tanah di wilayah perairan. Sementara itu, Fikri (2025) menegaskan perlunya peninjauan ulang kebijakan yang membuka peluang penerbitan sertifikat tanah di atas perairan agar tetap sejalan dengan prinsip dasar agraria dalam UUPA 1960. Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara komprehensif membahas dampak kekosongan norma terhadap kepastian hukum bangunan permanen di atas laut, khususnya bangunan keagamaan.

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan utama dalam penelitian ini adalah bagaimana kekosongan norma memengaruhi kepastian hukum terhadap bangunan permanen Masjid Al-Alam Kendari yang berdiri di atas wilayah perairan.

LANDASAN TEORI

1. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum menekankan bahwa hukum harus memberikan kejelasan, konsistensi, dan prediktabilitas bagi setiap subjek hukum. Kepastian hukum merupakan unsur fundamental negara hukum yang menjamin bahwa setiap tindakan pemerintah dan setiap hak masyarakat memiliki dasar normatif yang jelas (Muhidin et al., 2024). Dalam konteks pemanfaatan ruang laut untuk bangunan permanen, teori ini digunakan untuk menilai sejauh mana sistem hukum agraria dan kelautan mampu memberikan jaminan status hukum yang pasti terhadap bangunan yang telah berdiri dan dimanfaatkan secara nyata oleh masyarakat. Ketidadaan pengaturan eksplisit mengenai status hukum bangunan permanen di atas laut menunjukkan belum terpenuhinya prinsip kepastian hukum, sehingga menimbulkan kerentanan terhadap perlindungan hak dan keberlanjutan fungsi bangunan publik.

2. Teori Kewenangan Pemerintahan

Teori kewenangan pemerintahan menjelaskan bahwa setiap tindakan dan keputusan pejabat atau badan pemerintahan harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Kewenangan tersebut bersifat atributif, delegatif, atau mandat, dan pelaksanaannya harus tunduk pada asas legalitas. Teori ini relevan untuk menganalisis batas kewenangan institusi negara, khususnya Badan Pertanahan Nasional dan instansi kelautan, dalam mengatur dan menetapkan status hukum bangunan yang berada di wilayah perairan. Kekosongan norma menyebabkan tidak adanya dasar kewenangan yang sah bagi pemerintah untuk menerbitkan keputusan yang bersifat memberikan perlindungan hukum jangka panjang terhadap bangunan permanen di atas laut.

3. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum berpijak pada gagasan bahwa hukum harus melindungi kepentingan masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan ketidakpastian kebijakan. Perlindungan hukum mencakup perlindungan preventif melalui pengaturan yang jelas serta perlindungan represif melalui mekanisme penyelesaian sengketa (Harris & Meilana, 2025). Dalam penelitian ini, teori perlindungan hukum digunakan untuk mengkaji sejauh mana kerangka hukum yang ada mampu melindungi bangunan permanen yang memiliki fungsi sosial dan keagamaan, seperti Masjid Al-Alam Kendari. Ketidadaan instrumen hukum yang memadai menyebabkan bangunan tersebut berada dalam posisi rentan terhadap perubahan kebijakan dan konflik kewenangan, sehingga tujuan perlindungan hukum belum tercapai secara optimal.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif yang memusatkan analisis pada peraturan perundang-undangan serta doktrin hukum yang berkaitan dengan pengaturan hak atas tanah di wilayah laut. Metode ini dipilih karena permasalahan kekosongan pengaturan mengenai penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah laut.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kekosongan Hukum dalam Pengaturan Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah di Atas Laut

Kewenangan negara dalam mengatur dan memanfaatkan sumber daya alam ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada di bawah penguasaan negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusional ini kemudian menjadi dasar filosofis dan yuridis bagi pembentukan regulasi pertanahan di Indonesia, yang secara sistematis diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA memuat ketentuan mengenai jenis-jenis hak atas tanah, subjek dan objek hak, serta prosedur pemberian dan pendaftarannya, sehingga menjadi instrumen utama dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum di bidang pertanahan.

Dalam kerangka tersebut, kepastian hukum atas tanah merupakan prinsip fundamental yang menjadi dasar pengaturan karena memberikan legitimasi terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh subjek hukum yang berwenang. Berdasarkan ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), hanya Warga Negara Indonesia yang dapat memiliki tanah dengan status Hak Milik. Ketentuan ini mencerminkan prinsip nasionalitas dalam sistem hukum pertanahan Indonesia (Republik Indonesia, 1960). Hak Guna Bangunan (HGB) dapat dilekatkan pada tanah negara, tanah yang berada di bawah hak pengelolaan, dan tanah dengan status hak milik. Mekanisme pemberiannya pun berbeda, di mana HGB atas tanah negara diberikan melalui keputusan pejabat yang berwenang, sedangkan HGB di atas tanah hak pengelolaan mensyaratkan adanya usulan dari pemegang hak pengelola kepada menteri yang berwenang (Arba & Suhartana, 2019).

Dasar pengaturan pertanahan di Indonesia berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi fondasi utama sistem hukum agraria nasional. Pasal 2 UUPA menegaskan bahwa negara, sebagai pemegang mandat konstitusional, memiliki kewenangan untuk mengatur, menguasai, dan mengelola pemanfaatan tanah demi sebesar-besarnya kepentingan masyarakat, sekaligus memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk menjalankan fungsi penguasaan terhadap bumi, air, dan ruang angkasa (Republik Indonesia, 1960).

Kewenangan tersebut meliputi pengaturan peruntukan dan penggunaan tanah, pengawasan terhadap ketersediaan serta pemeliharaannya, serta penetapan hubungan hukum antara subjek hukum dengan objek agraria. Selain itu, pemerintah juga berwenang mengatur berbagai tindakan hukum yang berkaitan dengan pemanfaatan unsur-unsur agraria. Dengan demikian, negara tidak hanya berperan sebagai pengelola sumber daya agraria, tetapi juga sebagai pihak yang berwenang memberikan hak kepada masyarakat, baik secara individu maupun kolektif, termasuk kepada badan hukum, untuk menguasai dan menggunakan tanah (Ridwan HR, 2018).

Jenis-jenis hak atas tanah yang diatur dalam UUPA meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, serta bentuk hak lainnya. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta mendukung pengelolaan agraria sebagai instrumen kesejahteraan umum (Apriani & Bur, 2021).

Namun, dalam konteks wilayah laut, konstruksi hukum agraria tersebut memperlihatkan adanya ruang kosong pengaturan. UUPA maupun peraturan turunannya tidak memberikan definisi maupun mekanisme mengenai kemungkinan pemberian HGB atau sertifikat hak atas tanah di atas laut. Ketidadaan pengaturan mengenai status perairan sebagai objek hak atas tanah serta tidak adanya prosedur pemberian hak di wilayah tersebut menimbulkan kekosongan hukum yang berdampak pada penyelenggaraan administrasi pertanahan. Kekosongan ini tidak hanya menyulitkan penentuan batas kewenangan negara, tetapi juga menghambat upaya masyarakat dalam memperoleh kepastian hukum terhadap bangunan yang berdiri di atas ruang laut (Hidayat et al., 2025; Harris & Meilana, 2025).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K) merupakan implementasi legislatif dari mandat konstitusional Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam konteks pengelolaan wilayah pesisir dan laut (Republik Indonesia, 1945). Pasal 1 angka 2 UU PWP3K mendefinisikan wilayah pesisir sebagai daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut, dengan batas ke arah laut sejauh 12 mil laut dari garis pantai dan ke arah darat mencakup wilayah administrasi kabupaten/kota (Republik Indonesia, 2014).

Pasal 16 UU PWP3K mengatur bahwa pemanfaatan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dilakukan melalui mekanisme perizinan yang diberikan oleh Menteri, Gubernur, atau Bupati/Wali Kota sesuai dengan kewenangannya. Instrumen perizinan ini bersifat administratif dan berbeda secara fundamental dengan mekanisme pemberian hak atas tanah dalam rezim hukum agraria karena menciptakan hubungan hukum publik antara pemerintah dan penerima izin (Pransisto et al., 2025).

Selanjutnya, Pasal 23 ayat (1) UU PWP3K menegaskan bahwa pemanfaatan ruang dari sebagian perairan pesisir tertentu dapat diberikan kepada orang perseorangan, korporasi, dan/atau pemerintah daerah berdasarkan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K). Ketentuan ini menunjukkan bahwa UU PWP3K tidak mengakui eksistensi hak atas tanah di wilayah laut, melainkan hanya memberikan izin pemanfaatan ruang laut yang bersifat temporer dan dapat dicabut apabila tidak sesuai dengan RZWP3K atau kepentingan umum (Zahra & Hanifah, 2025).

Praktik penerbitan SHM dan SHGB di kawasan perairan juga menunjukkan adanya penyimpangan administratif yang berimplikasi pada lemahnya kepastian hukum dan potensi pemalsuan dokumen (Pertiwi et al., 2025). Dari perspektif definisi objek agraria, UUPA hanya mengatur tanah sebagai permukaan bumi yang bersifat padat dan statis. Perairan laut memiliki karakteristik fisik yang berbeda, yakni bersifat cair, dinamis, dan tidak dapat dibatasi secara permanen dengan tanda-tanda fisik sebagaimana tanah daratan. Ketidaksesuaian karakteristik ini mengakibatkan prinsip-prinsip pendaftaran tanah, seperti asas publisitas, asas spesialisitas, dan asas pemisahan horizontal, tidak dapat diterapkan secara efektif pada wilayah perairan. penerbitan sertifikat di atas laut menciptakan konflik

normatif dengan prinsip penguasaan negara atas wilayah perairan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 PWP3K. Apabila sertifikat hak atas tanah diterbitkan di wilayah laut, maka secara yuridis telah terjadi konversi status ruang laut dari domain publik menjadi objek hak privat. Konversi semacam ini tidak memiliki landasan hukum dalam sistem hukum Indonesia dan berpotensi mengakibatkan privatisasi wilayah perairan yang seharusnya tetap berada dalam penguasaan negara untuk kepentingan publik.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki kewenangan terbatas hanya untuk menerbitkan sertifikat atas objek agraria sebagaimana didefinisikan dalam UUPA. Penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah perairan berpotensi melampaui kewenangan Badan Pertanahan Nasional karena objek perairan tidak termasuk dalam ruang lingkup agraria sebagaimana diatur dalam UUPA (Arba & Suhartana, 2019).. Ketidadaan mekanisme pemberian hak yang bersifat permanen dalam hukum kelautan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang telah memanfaatkan ruang laut untuk berbagai kepentingan, khususnya untuk bangunan permanen seperti tempat ibadah, pemukiman, dan fasilitas publik lainnya. Sistem perizinan yang bersifat temporer tidak memberikan jaminan perlindungan hukum yang memadai, terutama dalam hal terjadi perubahan kebijakan atau perencanaan tata ruang wilayah pesisir.

Masjid Al-Alam Kendari sebagai Contoh Pemanfaatan Ruang Laut

Masjid Al-Alam Kendari merupakan salah satu rumah ibadah yang secara fisik berdiri di atas wilayah perairan Teluk Kendari. Keberadaan bangunan ini menunjukkan bagaimana ruang laut dimanfaatkan untuk kepentingan keagamaan dan sosial masyarakat. Keberadaan Masjid Al-Alam Kendari tidak hanya memiliki nilai keagamaan, tetapi juga memberikan dampak ekonomi yang signifikan bagi pengembangan wisata religi di wilayah pesisir (Mahfudz, 2023). Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria hanya mengenal objek agraria berupa tanah dalam arti permukaan bumi, sedangkan laut tidak termasuk dalam definisi tersebut. Artinya, tidak terdapat ketentuan eksplisit mengenai pemberian hak atas tanah di wilayah perairan, termasuk kemungkinan menempatkan Hak Guna Bangunan (HGB) atau bentuk hak lain di atas laut.

Dalam konteks Masjid Al-Alam, kondisi ini menunjukkan tidak adanya dasar hukum yang secara langsung mengatur penetapan status kepemilikan atau penguasaan lahan yang berada di permukaan laut. Ketidadaan norma tersebut menciptakan kekosongan hukum karena prosedur administratif yang lazim digunakan dalam penerbitan hak atas tanah tidak dapat diterapkan pada wilayah perairan. Selain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang tidak mengatur tanah di atas laut, regulasi sektoral kelautan seperti Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP3K) juga tidak menyediakan mekanisme pemberian hak atas tanah, melainkan hanya mengatur izin pemanfaatan ruang laut (Pransisto et al., 2025). Akibatnya, Masjid Al-Alam berada dalam zona abu-abu normatif, yaitu:

- a. UUPA tidak mengakui laut sebagai tanah sehingga tidak dapat diberikan hak atas tanah.
- b. UU PWP3K hanya memberikan izin pemanfaatan ruang laut, bukan hak agraria seperti HGB.

- c. BPN tidak memiliki dasar prosedural untuk menerbitkan sertifikat di wilayah yang tidak dikategorikan sebagai tanah (Pransisto et al., 2025).

Dampak Kekosongan Norma terhadap Kepastian Hukum Bangunan Masjid Al-Alam di Kota Kendari

Kekosongan norma hukum dalam pengaturan penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah perairan menimbulkan konsekuensi yuridis yang signifikan terhadap kepastian hukum bangunan Masjid Al-Alam Kendari. Berdasarkan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, kepastian hukum merupakan salah satu tujuan fundamental hukum yang berfungsi menjamin prediktabilitas dan perlindungan hak-hak subjek hukum (Supriyadi et al., 2025). Prinsip kepastian hukum juga tercermin dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengamanatkan perlunya jaminan kepastian hukum atas hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Ketentuan tersebut dipertegas dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Republic of Indonesia, 1960).

Namun, dalam kasus Masjid Al-Alam Kendari, tidak tersedia mekanisme sertifikasi yang dapat memberikan perlindungan hukum secara memadai karena objek bangunan berada di atas wilayah perairan. Kondisi ini bertentangan dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) sebagai pilar negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Asas kepastian hukum menghendaki adanya kejelasan status hukum terhadap setiap objek hukum agar subjek hukum dapat mengetahui secara pasti hak dan kewajibannya. Dalam konteks hukum pertanahan, asas ini dioperasionisasikan melalui sistem publikasi pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang bertujuan memberikan perlindungan hukum dan kepastian hak bagi pemegangnya (Apriani & Bur, 2021).

Implikasi yuridis dari ketiadaan kepastian status hukum lahan di wilayah maritim adalah munculnya potensi konflik normatif di masa mendatang, baik dengan pemerintah daerah, pemerintah pusat, maupun subjek hukum privat yang dapat mengajukan klaim konkuren atas hak pemanfaatan kawasan perairan yang sama. Kondisi tersebut merupakan bentuk pengingkaran terhadap asas perlindungan hukum (*legal protection*), yang menempatkan negara pada kewajiban untuk memberikan jaminan perlindungan yuridis terhadap hak-hak yang telah ada dan diakui secara *de facto* dalam praktik sosial kemasyarakatan (Hanisa et al., 2025).

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hak atas tanah didefinisikan secara limitatif sebagai hak atas permukaan bumi (Republic of Indonesia, 1960). Definisi tersebut mengakibatkan Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki kewenangan atributif untuk menerbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan maupun bentuk hak atas tanah lainnya di wilayah perairan. Kewenangan BPN secara tegas dibatasi oleh Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2021, yang hanya memberikan mandat pengelolaan administrasi pertanahan atas objek agraria sebagaimana dimaksud dalam UUPA (Republic of Indonesia, 2015; Republic of Indonesia, 2021).

Kendala administratif tersebut juga berkaitan erat dengan asas legalitas dalam hukum administrasi negara. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan pemerintahan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan atau pejabat yang berwenang (Republic of Indonesia, 2014). Asas legalitas menghendaki agar setiap tindakan administratif memiliki dasar hukum yang jelas dan tegas sebagai prasyarat keabsahan tindakan pemerintahan (Ridwan HR, 2018). Oleh karena itu, ketiadaan dasar hukum untuk penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah perairan menyebabkan Badan Pertanahan Nasional tidak dapat melakukan tindakan administratif tersebut tanpa melanggar asas legalitas.

Karena tidak terdapat ketentuan yang secara tegas mengatur pemberian hak atas tanah di wilayah laut, bangunan permanen seperti Masjid Al-Alam Kendari menghadapi sejumlah konsekuensi hukum. Pertama, secara administratif Badan Pertanahan Nasional tidak dapat menerbitkan sertifikat Hak Guna Bangunan maupun bentuk hak lainnya yang lazim melekat pada bangunan permanen. Kedua, terdapat potensi konflik kewenangan karena wilayah laut berada dalam rezim hukum kelautan, sementara bangunan permanen secara konseptual berada dalam rezim hukum agraria, sehingga membuka ruang perbedaan interpretasi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Hidayat et al., 2025). Ketiga, ketiadaan dasar hukum yang jelas menjadikan keberadaan bangunan tersebut rentan terhadap perubahan kebijakan dan pergeseran kehendak politik (*political will*), yang pada akhirnya menciptakan ketidakpastian hukum dalam jangka panjang (Hanisa et al., 2025).

KESIMPULAN

Penelitian ini menegaskan bahwa kekosongan norma dalam sistem hukum pertanahan dan kelautan Indonesia mempunyai implikasi langsung terhadap absennya kepastian hukum bagi bangunan permanen Masjid Al-Alam Kendari yang berdiri di atas wilayah perairan. Undang-Undang Pokok Agraria sebagai hukum agraria nasional tidak memberikan ruang pengaturan mengenai kemungkinan pemberian hak atas tanah di area laut, sehingga ruang laut tidak dapat dikonstruksikan sebagai objek hak agraria. Kondisi ini membatasi kewenangan Badan Pertanahan Nasional secara atributif untuk menerbitkan sertifikat hak atas tanah atau bentuk hak turunannya bagi bangunan tersebut. Di sisi lain, rezim hukum kelautan melalui UU PWP3K hanya menyediakan instrumen izin pemanfaatan ruang laut yang bersifat administratif, tidak berkarakter hak keperdataan, dan tidak memberikan perlindungan hukum jangka panjang.

Keadaan tersebut menempatkan Masjid Al-Alam pada situasi *vacuum of legal protection*, karena tidak tersedia instrumen yuridis yang dapat menetapkan status penguasaan dan pemanfaatan ruang laut secara pasti dan berkelanjutan. Kekosongan norma ini berimplikasi pada potensi terjadinya konflik kewenangan antara lembaga yang berwenang, ketidakpastian dalam perencanaan tata ruang pesisir, serta kerentanan bangunan permanen terhadap perubahan kebijakan pemerintah. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa sumber utama ketidakpastian hukum terkait Masjid Al-Alam adalah tiadanya regulasi yang secara eksplisit mengatur mekanisme pemberian hak atau bentuk perlindungan hukum atas bangunan permanen di wilayah perairan.

DAFTAR REFERENSI

- Apriani, D., & Bur, A. (2021). Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia. *Jurnal Hukum*, 5, 1–15.
- Arba, M., & Suhartana, L. W. P. (2019). Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan. *Jurnal Ilmiah Hukum*, 7, 1–15.
- Berliando, R., Tihadanah, & Tarigan, A. E. (2014). Tinjauan Yuridis Pemberian Hak Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terhadap Warga Asing Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. *Jurnal Hukum*, 1–15.
- Fatmawati, F., Rustan, A., Dirawati, D., & Yusak, F. A. (2024). Aspek Hukum Dalam Pengendalian Dan Pemanfaatan Ruang Di Kota Kendari. *Jurnal Hukum*, 13, 119–134.
- Fikri, M. Z. (2025). Ketika Tanah Mengapung: Aspek Hukum Sertifikat Tanah Di Atas Air. *Hukumonline*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/ketika-tanah-mengapung--aspek-hukum-sertifikat-tanah-di-atas-air-lt6818f04b7be41/>
- Harris, F., & Meilana. (2025). Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN) Dalam Penerbitan Sertifikat Ilegal Di Laut. *AJSH*, 5(2). <https://doi.org/10.57250/Ajsh.V5i2.1502>
- Hanisa, I., Karjoko, L., Rachmi, A., & Ketut, I. G. (2025). Implikasi Hukum Sengketa Sertifikat Ganda Terhadap Kepastian Hak Atas Tanah Dan Asas Kepastian Hukum Di Indonesia. *Jurnal Hukum*, 4, 144–149.
- Hidayat, S., Rifa, M., & Nurdiansyah, R. (2025). Analisis Keabsahan Sertifikat Hak Guna Bangunan Yang Terbit Di Atas Laut. *Jurnal Amandemen*, 2, 1–15. <https://journal.appihi.or.id/index.php/amandemen/article/download/824/1072/4350>
- Lasabuda, R. (2013). Tinjauan Teoritis Dalam Perspektif Negara Kepulauan Republik Indonesia: Regional Development In Coastal And Ocean In Archipelago Perspective. *Jurnal Ilmiah Platax*, 92–101.
- Mahfudz. (2023). Dampak Ekonomi Terhadap Pengembangan Wisata Religi Masjid Al-Alam Kota Kendari. *Jurnal Pariwisata*, 260–270.
- Muhidin, K., Badan Pertanahan Nasional, & Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. (2024). Analisis Penerbitan Sertipikat Hak Guna Bangunan Permukiman Suku Bajo Kelurahan Anaiwoi Kecamatan Tanggetada Kabupaten Kolaka Provinsi Sulawesi Tenggara. *Jurnal Pertanahan*, 1–15.
- Nur Jaya, M. B., Arifin, D., & Khayati, S. (2025). Tinjauan Hukum Terhadap Pengaturan Penguasaan Dan Penggunaan Tanah Di Kawasan Pantai (Studi Di Kecamatan Moramo). *Sulawesi Law Review*, 7, 3687–3704. <https://mail.jurnal-unsultra.ac.id/index.php/sulrev/article/view/1181>
- Pertiwi, P. I., Pratama, R. D., Azman, M. F. B., Pratama, M. I., & Ramdhani, F. N. (2025). Analisis Yuridis Pemalsuan Dokumen Dalam Penerbitan SHM Dan SHGB (Studi Kasus: Pagar Laut Tangerang). *Jurnal Hukum Pertanahan*, 1–15.
- Pransisto, J., Suryani, L., Heridah, A., Saharuddin, & Rasda, D. (2025). Konflik Dan Harmonisasi Regulasi Hak Atas Tanah Laut: Studi Kasus Penataan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil. *Jurnal Hukum Kelautan*, 12, 247–254.
- Putri, C., Devy, T., & Rigel, Y. (2024). Analisis Putusan Nomor 89/Pdt.G/2016/PN Gin Berdasarkan Asas Pemisahan Horizontal Dalam Hukum Agraria Nasional. *Jurnal PKN*, 8, 637–647.

<https://Journal.Upy.Ac.Id/Index.Php/Pkn/Article/Download/6363/3815/19463>

- Ridwan, H. R. (2018). *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi). Rajagrafindo Persada.
- Republic Of Indonesia. (1945). *The 1945 Constitution Of The Republic Of Indonesia* (Article 33(3)).
- Republic Of Indonesia. (1960). *Law No. 5 Of 1960 On Basic Agrarian Principles* (State Gazette No. 104 Of 1960, Supplement No. 2043).
- Republic Of Indonesia. (2014). *Law No. 30 Of 2014 On Government Administration* (State Gazette No. 292 Of 2014, Supplement No. 5601).
- Republic Of Indonesia. (2014). *Law No. 1 Of 2014 Amending Law No. 27 Of 2007 On Coastal Areas And Small Islands Management*.
- Republic Of Indonesia. (2015). *Presidential Regulation No. 20 Of 2015 On The National Land Agency*.
- Republic Of Indonesia. (2021). *Presidential Regulation No. 17 Of 2021 On The Ministry Of Agrarian Affairs And Spatial Planning / National Land Agency*.
- Salsabella, S., & Widyastuti, T. V. (2023). Pembaharuan Regulasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Konsepsi Ganti Untung. *PLJ*, 47–56. <https://Plj.Fh.Upstegal.Ac.Id/Index.Php/Plj/Article/Download/59/46/646>
- Sidabutar, B. (2023). Legal Security Of Land Ownership By The System Law In Indonesia And Judicial Practice. *Jurnal Hukum*, 5–6.
- Supriyadi, M. W., Achmad, M. M., Putra, N. R., & Syahuri, T. (2025). Pokok Pikiran Dan Sumbangsih Fundamental Gustav Radbruch Terhadap Teori Kepastian Hukum. *Jurnal Filsafat Hukum*, 7, 395–413.
- Zahra, M., & Priyono, E. A. (2025). Kepastian Hukum Atas Status Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria. *Jurnal Hukum Agraria*, 9, 131–146.
- Zahra, Z., & Hanifah, L. (2025). Penerbitan Hak Guna Bangunan (HGB) Di Atas Perairan (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010). *Jurnal Kajian Sosial*, 8, 3515–3539. <https://Doi.Org/10.56338/Jks.V8i6.7866>