

**DISERTASI**

**REKONSTRUKSI REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA  
PERTANAHAN BERBASIS NILAI KEADILAN**

**Diajukan untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum  
pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



Oleh:

**FONAHA HULU, S.H. M.Kn**

**031017594**

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA) SEMARANG**

**2022**

**HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI**  
**REKONSTRUKSI REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA**  
**PERTANAHAN BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh

**FONAHA HULU, S.H. M.Kn**

**NIM: 031017594**

**DISERTASI**

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian  
Guna Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Ini.

Semarang, Agustus 2022

**PROMOTOR**

**CO-PROMOTOR**

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum  
NIDN. 06-0503-6205

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun,  
SH., M.Hum NIDN. 06-2105-7002

Mengetahui,

**Ketua Program Doktor Ilmu Hukum**  
**Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung**



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH., M.Hum  
NIDN. 06-2105-7002

## PERNYATAAN KEASLIAN (ORISINALITAS) PENELITIAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini menyatakan :

1. Bahwa Disertasi saya adalah asli dan belum pernah dibuat untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister atau doktor) di Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) atau di Perguruan Tinggi lain.
2. Bahwa Disertasi saya adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing (Promotor dan Co Promotor) dan masukan Tim Penguji.
3. Bahwa Disertasi saya di dalamnya tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang saya peroleh karena karya tulis ini, dan sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Semarang, 13 September 2022  
Pembuat Pernyataan,



**Fonaha Hulu, S.H., M.Kn**

**NIM ; 031017594**

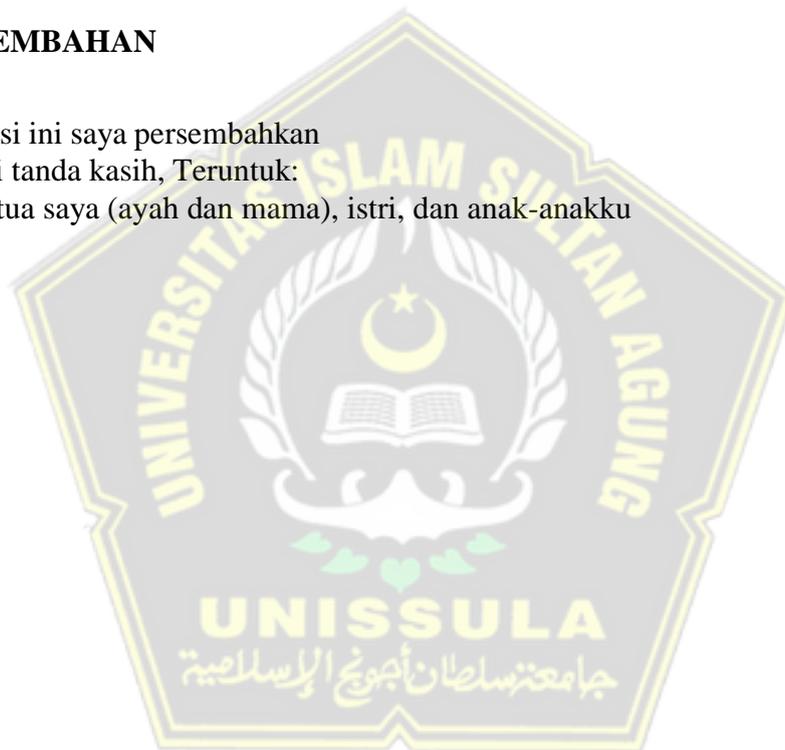
## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO

**Takut akan TUHAN adalah permulaan pengetahuan, tetapi orang bodoh menghina hikmat dan didikan.  
(AMSAL 1:7)**

### PERSEMBAHAN

Disertasi ini saya persembahkan  
sebagai tanda kasih, Teruntuk:  
Orang tua saya (ayah dan mama), istri, dan anak-anakku



## ABSTRAK

Rekonstruksi adalah upaya reorientasi dan reevaluasi serta penyusunan kembali nilai hukum, sosiologis, politik, sosio filosofis dan sosio-kultural. Rekonstruksi adalah merupakan proses membangun kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. Dalam konteks penelitian ini, rekonstruksi diartikan membangun kembali penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis regulasi penyelesaian sengketa pertanahan yang belum berkeadilan, dan kelemahan-kelemahan dalam regulasi penyelesaian sengketa tanah, serta untuk merekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa pertanahan yang berbasis nilai keadilan. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif berbasis empirik dengan analisis data berdasarkan pendekatan kualitatif. Dengan demikian ada beberapa hal yang ditemukan dalam penelitian antara lain, regulasi penyelesaian sengketa pertanahan belum berkeadilan dapat dipahami bahwa timbulnya sengketa pertanahan disebabkan oleh adanya benturan-benturan kepentingan antara pihak yang hendak menguasai tanah dan pihak yang mempunyai hak kepentingan atas tanah yang dipengaruhi oleh peraturan perundangannya dan kebijakan pemerintah yang tumpang tindih. Hal tersebut yang menyebabkan penyelesaian sengketa pertanahan selama ini belum berkeadilan bagi pihak yang bersengketa. Penyelesaian perkara melalui pengadilan di Indonesia melelahkan, biaya tinggi dan waktu penyelesaian yang lama, birokrasi pengadilan yang berbelit-belit. Melalui rekonstruksi regulasi penyelesaian pertanahan yang berbasis nilai keadilan, penulis menawarkan satu solusi dalam penyelesaian sengketa pertanahan yaitu diwajibkan melakukan mediasi sebelum sengketa pertanahan dibawa ke pengadilan hal ini didasarkan pada peraturan pemerintah Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 21 Tahun 2020 pasal 2 poin e. selain itu harus dibentuk Komisi Pertanahan Nasional (KPN) sesuai peraturan pemerintah Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 21 Tahun 2020 pasal 3, hal ini dapat memberi kemudahan proses regulasi penyelesaian sengketa pertanahan yang berbasis nilai keadilan yang menguntungkan berbagai pihak dibidang pembiayaan, waktu dan mempercepat penyelesaian kasus penyelesaian sengketa pertanahan yang hingga saat ini mengalami penumpukan di pengadilan.

***Kata Kunci: Rekonstruksi, Regulasi, Penyelesaian Sengketa Tanah***

## **ABSTRACT**

*Reconstruction is an effort to reorient and reevaluate as well as rearrange legal, sociological, political, socio-philosophical and socio-cultural values. Reconstruction is the process of rebuilding or reorganizing something. In the context of this research, reconstruction is defined as rebuilding land dispute resolution based on the value of justice. The purpose of this study is to analyze land dispute settlement regulations that have not been fair, and weaknesses in land dispute settlement regulations, as well as to reconstruct land dispute settlement regulations based on the value of justice. The research method used in this study is an empirical-based normative juridical method with data analysis based on a qualitative approach. Thus there are several things found in the research, among others, the regulation of defense dispute settlement has not been fair, it can be understood that the emergence of land disputes is caused by conflicts of interest between parties who want to control the land and parties who have interest rights to land which are influenced by the legislation. and overlapping government policies. This is what causes the settlement of land disputes so far has not been fair to the disputing parties. The settlement of cases through the courts in Indonesia is tiring, the costs are high and the settlement time is long, the court bureaucracy is convoluted. Through the reconstruction of land settlement regulations based on the value of justice, the author offers a solution in resolving land disputes, namely being required to mediate before land disputes are brought to court. 21 of 2020 article 2 point e. In addition, a National Land Commission (KPN) must be formed in accordance with Agrarian government regulations / Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia No. 21 of 2020 article 3, this can facilitate the regulatory process of land dispute resolution based on the value of justice that benefits various parties in the field of financing, time and accelerates the settlement of land dispute settlement cases which until now have been piling up in court.*

**Keywords: Reconstruction, Regulation, Land Dispute Resolution**

## RINGKASAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Tanah adalah salah satu sumber utama penghidupan, merupakan karunia Sang Pencipta. Falsafah bangsa Indonesia ingin mencapai suatu idealis bahwa akan mengusahakan tanah untuk pencapaian sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya perlu diatur. Tujuannya, sebagaimana berbagai pengaturan lain, adalah menjamin kepastian hukum, memberikan perlindungan hukum bagi rakyat dalam konteks mendukung pembangunan yang berkelanjutan tanpa mengabaikan prinsip kelestarian lingkungan.

Kebutuhan tanah yang memegang peranan penting, baik dalam kehidupan manusia maupun dalam dinamika pembangunan membawa dampak positif dengan meningkatnya harga tanah serta dampak negatif dengan berkembangnya konflik/sengketa pertanahan baik kualitas maupun kuantitas dengan berbagai macam modus operandinya. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya perlu diatur kembali, agar terjamin kepastian hukum dengan tetap terselenggaranya perlindungan hukum bagi rakyat banyak dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya mendukung pembangunan yang berkelanjutan.

Mengingat pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup manusia, ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang masalah tanah sangat diperlukan. Adanya kebutuhan masyarakat akan suatu peraturan kepastian hukum terhadap tanah sedemikian rupa, bahwa setiap pemilik tanah-tanah seberapa boleh dapat terjamin dalam mempertahankan haknya terhadap gangguan dari pihak lain.

Dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat sebagai tugas dan tanggung jawab negara yang didelegasikan kepada pemerintah dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*), termasuk dalam hal ini bidang pertanahan yang meliputi antara lain pengaturan (*regulasi*), pelaksanaan kewenangan hingga sampai penegakan hukum pertanahan. Oleh karena itu, untuk pengaturan lebih lanjut dari UUD NRI Tahun 1945 mengenai hukum pertanahan di Indonesia, pada 24 September 1960 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Pengaturan lebih lanjut terhadap tanah terdapat pada Pasal 2 ayat (1) UUPA yang ditentukan bahwa: Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Maksud Pasal 2 ayat (1) UUPA adalah bahwa negara mempunyai kekuasaan mengatur tanah-tanah yang telah dimiliki seseorang atau badan hukum maupun tanah-tanah bebas yang belum dimiliki seseorang atau badan hukum-yang akan langsung dikuasai oleh negara.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa hak penguasaan oleh negara mencakup wewenang untuk

mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Kemudian negara berwenang juga mengatur dan menentukan hubungan hukum antara manusia dengan air, bumi dan ruang angkasa tersebut. Selain itu, negara juga berwenang untuk menentukan dan mengatur hubungan antara orang dan tindakan hukum yang menyangkut bumi, air, dan ruang angkasa di wilayah hukumnya.

Menurut Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa wewenang penguasaan tanah oleh negara ini digunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat sebesar-besarnya dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan masyarakat dan negara hukum Indonesia yang berdaulat, adil dan makmur. Untuk melaksanakan prinsip dasar UUPA yang mengatur tentang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Tujuan UUPA sebagaimana yang dimuat dalam Penjelasan Umumnya yaitu:

1. Meletakkan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Untuk menertibkan kepemilikan hak atas tanah dibuat bukti kepemilikan hak atas tanah dalam bentuk sertifikat tanah, sebab dapat menjamin kepastian hukum bagi setiap orang. Perwujudan pemberian kepastian hukum hak atas tanah termuat dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

(2)

Pendaftaran tanah tersebut pada ayat (1) meliputi:

- a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
- b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
- c. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Meskipun kepemilikan tanah telah diatur sedemikian rupa, namun masih saja terdapat permasalahan dalam hal kepemilikan sebidang tanah, misalnya saja terhadap sebidang tanah yang sudah dikuasai oleh subjek hukum selama bertahun-tahun dan telah dilengkapi dengan sertifikat. Terhadap tanah itu masih ada pihak luar yang menuntut hak atas tanah tersebut. Permasalahan ini sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia baik di Badan Pertanahan Nasional, Pengadilan Negeri secara perdata, pidana, Pengadilan Agama dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Bahwa konflik agraria di Indonesia menjadi persoalan yang terus terjadi dan tak kunjung memperoleh penyelesaian. Bahkan terjadi eskalasi konflik terus meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan itu salah satunya dipicu oleh gencarnya upaya pemerintah menggenjot pembangunan infrastruktur. Dimana program tersebut membutuhkan lahan yang tidak sedikit. Program ini kerap berdampak

terjadinya gesekan antara kepentingan proyek infrastruktur dengan kepemilikan lahan.

Pada saat ini banyak sengketa pertanahan yang tidak bisa diselesaikan secara cepat dan baik oleh lembaga mediasi di Badan Pertanahan Nasional atau lewat badan peradilan umum. Namun pembentukan peradilan khusus akan menghadapi sejumlah kendala. Diantaranya terkait kompleksitas masalah tanah, sehingga harus ditentukan Hakim yang benar-benar paham masalah pertanahan. Kita menginginkan hakim-hakim yang paham betul mengenai pengetahuan tentang pertanahan sehingga dia bisa memberikan putusan dan ketetapan yang seadil-adilnya terkait permasalahan pertanahan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa regulasi penyelesaian sengketa tanah belum berkeadilan?
2. Kelemahan-kelemahan apa sajakah dalam regulasi penyelesaian sengketa pertanahan saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa pertanahan yang berbasis nilai keadilan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian disertasi ini adalah:

1. Untuk menganalisis regulasi penyelesaian sengketa pertanahan belum berkeadilan;
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan dalam regulasi penyelesaian sengketa pertanahan saat ini;
3. Untuk merekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa pertanahan yang berbasis nilai keadilan.

## **D. Metode Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam artikel ini adalah pendekatan yuridis normative. digunakan untuk mengetahui sejauhmana asas hukum, sinkronisasi vertikal/horizontal, dan sistemik hukum diterapkan, yang bertumpu pada data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Menurut Soerjono Soekanto, dalam penelitian hukum normatif perbandingan hukum merupakan suatu metode. Pengumpulan data ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan dan studi dokumen. Analisis data dalam penelitian hukum mempergunakan metode pendekatan kualitatif, dengan menggunakan rumusan statistik, yang menjelaskan segala sesuatu mengenai bagaimana penyelesaian sengketa bidang pertanahan. Data tersebut selanjutnya, dianalisis dan disusun untuk dapat memberikan gambaran dan jawaban mengenai subyek dan obyek penelitian dalam penerapan hukum tersebut.

## **E. Hasil Penelitian**

### **Regulasi Penyelesaian Sengketa Tanah**

Sengketa pertanahan merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Penekanan yang tidak berdampak luas inilah yang membedakan definisi sengketa pertanahan dengan definisi konflik pertanahan. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat ([www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id)).

Akar permasalahan sengketa pertanahan di Indonesia pada umumnya dapat ditimbulkan oleh (Kompas: Sumarjono, 2009) pertama, konflik kepentingan yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif. Kedua, konflik struktural yang disebabkan antara lain karena pola perilaku atau interaksi yang destruktif; kontrol pemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang; kekuasaan kewenangan yang tidak seimbang, serta factor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerjasama. Ketiga, konflik nilai yang disebabkan karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku, perbedaan gaya hidup, ideologi atau agama/kepercayaan. Keempat, konflik hubungan yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah, pengulangan perilaku yang negatif. Kelima, konflik data yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian.

Berdasarkan uraian dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), ada 10 (sepuluh) tipologi perkara pertanahan yang terjadi di Indonesia, yakni (Kompas: Sumarjono, 2009): pertama, terdapat penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu. Kedua, sengketa batas surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPN berkaitan dengan hak kepemilikan/penguasaan atas tanah yang bersifat konkrit, individual dan final.

Adapun penyelesaian sengketa tanah melalui jalur non litigasi dapat ditempuh dengan rekonsiliasi, negosiasi, mediasi dan arbitrase. Menurut Peraturan Presiden (PERPRES) dengan Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), BPN RI mendapatkan mandat untuk melakukan pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan dan untuk itu dibentuk kedeputian khusus untuk menangani mandat tersebut. Untuk menjalankan amanat tersebut, BPN menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, yang selanjutnya disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

([www.bphn.go.id](http://www.bphn.go.id)). Upaya penyelesaian sengketa tanah melalui suatu peradilan khusus untuk saat ini memang belumlah ada, dan hanya dilaksanakan oleh peradilan umum. Akan tetapi, peradilan penyelesaian sengketa tanah ini pernah berdiri di Indonesia. Dengan semangat terwujudnya *landreform* yang kondusif, maka kemudian pada tanggal 31 Oktober tahun 1964 pemerintah resmi mengeluarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform*.

Selanjutnya menurut data Badan Pertanahan Nasional (BPN RI) tepatnya pada data terakhir, yakni September 2013 disinyalir adanya peralihan penyelesaian sengketa tanah ke pengadilan umum adalah menumpuknya kasus pertanahan yang mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus. Hal ini menunjukkan adanya ketidakberesan dalam penyelesaian sengketa tanah oleh peradilan umum.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, maka terdapat persoalan-persoalan aspek yang dapat dikategorikan, a) Sebagian besar kasus sengketa tanah di Indonesia belum dapat di selesaikan secara tuntas oleh pengadilan umum; b) Tidak terlaksananya asas peradilan cepat, dan biaya ringan; c) Dapat merambah pada persoalan hukum lain. Seperti permasalahan hukum pidana yang dialami oleh para pihak. Peradilan umum dalam penyelesaian sengketa tanah tersebut tidak mencerminkan adanya pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Pertama, Pengadilan umum dalam penyelesaian sengketa tanah tidak mampu menegakkan norma-norma dalam ketentuan perundang-undangan secara nyata agar sesuai dengan pola formulasi hukum yang berlaku, seperti norma yang menjadi asas pelaksanaan peradilan yakni pengadilan dilaksanakan dengan cepat dan biaya ringan.

Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat dikaitkan dengan praktik pengadilan yang menangani sengketa tanah di Indonesia dewasa ini, dapat dikatakan bahwa badan peradilan, melalui keputusannya seharusnya merupakan media untuk menciptakan ketertiban dibidang pertanahan. Oleh karena itu, penegakan prinsip keadilan dan demokrasi ekonomi perlu disertai kepedulian terhadap kaum lemah, penggalian potensi bangsa, baik sebagai konsumen, pengusaha maupun sebagai tenaga kerja tanpa membedakan suku, agama dan gender untuk memperoleh kesempatan, perlindungan dan hak untuk meningkatkan taraf hidupnya maupun untuk turut berperan aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi, termasuk dalam memmanfaatkanserta memelihara tanah sebagai salah satu kekayaan alam Indonesia.

Sengketa pertanahan dan penyelesaiannya secara umum, sengketa pertanahan timbul akibat adanya beberapa faktor, antara lain, peraturan yang belum lengkap; Ketidaksesuaian peraturan; Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia; Data yang kurang akurat dan kurang lengkap; Data tanah yang keliru; Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah; Transaksi tanah yang keliru; Ulah pemohon hak/adanya penyelesaian dari instansi lain, sehingga

terjadi tumpang tindih kewenangan. Secara umum, sengketa pertanahan yang timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 klasifikasi permasalahan, yaitu permasalahan yang berkaitan dengan: a) Pengakuan kepemilikan atas tanah; b) Peralihan hak atas tanah; c) Pembebanan hak dan d) Pendudukan eks tanah partikelir.

Berkaitan dengan proses penyelesaian sengketa pertanahan di lembaga peradilan, Pasal 4 Ayat (2) Undang-undang Mahkamah Agung RI mengatur supaya peradilan dilakukan dengan cepat, sederhana dan berbiaya ringan. Hal ini dimaksud agar pihak yang bersengketa maupun warga masyarakat yang terlibat dalam sengketa tanah tidak dirugikan serta tidak dibebani dengan biaya yang mahal demi mendapatkan kepastian hukum atas tanah yang disengketakan. Waktu penyelesaian yang panjang dan bahkan disertai dengan segala macam prosedur administrasi yang berbelit-belit justru akan meningkatkan jumlah sengketa tanah.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dipahami bahwa sengketa pertanahan yang ada di Indonesia diselesaikan dengan cara biasa melalui pengadilan umum dan pengadilan Tata Usaha Negara dengan hasil yang tidak tuntas dan tidak optimal. Hal ini disebabkan oleh saling tumpang tindihnya keputusan yang telah ditetapkan oleh masing-masing badan peradilan, sulitnya dilakukan eksekusi atas keputusan badan peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan tidak adanya ketegasan tentang peraturan perundang-undangan mana yang berkopeten untuk menyelesaikan kasus pertanahan di Indonesia. Akibatnya, timbullah ketidakadilan, ketidakpastian hukum, penyerobotan tanah, gangguan terhadap laju pertumbuhan ekonomi dan pembangunan akibat investor enggan untuk menanamkan modalnya di Indonesia, hingga timbulnya konflik sosial dan politik. Untuk mengatasi kelemahan dalam penyelesaian sengketa pertanahan tersebut di atas, perlu adanya revitalisasi fungsi peradilan. Revitalisasi itu sendiri lebih ditunjukkan kepada badan peradilan karena istilah “peradilan” merujuk pada prosedur atau cara serta proses mengadili dari suatu perkara pengertian revitalisasi itu sendiri.

### **Implementasi Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Belum Berkeadilan**

Penyelesaian sengketa tanah melalui badan peradilan, yaitu di ajukan ke pengadilan umum secara perdata atau pidana, jika sengketanya mengenai penyelesaian tanah secara ilegal yang dimungkinkan oleh Undang-undang No. 51/Prp/1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya atau melalui peradilan tata usaha negara. Pada umumnya semua sengketa pertanahan dapat diajukan ke pengadilan, baik dalam lingkup peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara. Namun, bukan rahasia lagi apabila relatif banyak sengketa pertanahan yang penyelesaiannya melalui pengadilan dirasakan kurang efektif di samping memakan waktu dan biaya.

Di samping itu, dari hasil analisis terhadap beberapa kasus menyangkut sengketa pertanahan yang telah diputuskan oleh pengadilan, baik dalam tingkat pertama, banding, maupun kasasi; tanpa bermaksud untuk menggeneralisasi, tampak bahwa diperlukan peningkatan pemahaman substansi permasalahan berkenaan dengan konsep yang mendasarinya agar keputusan yang diambil

sungguh-sungguh dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum, sehingga bermanfaat bagi pencari keadilan.

Masalah pertanahan ditinjau dari segi yuridisnya saja merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya dan dalam suatu kasus, tidak jarang terlibat beberapa instansi yang langsung atau tidak langsung berkaitan dengan masalah/sengketa yang diajukan di pengadilan. Kesamaan pemahaman terhadap konsep diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan. Dalam perkembangan sengketa pertanahan yang melibatkan sekelompok anggota masyarakat, dilandasi oleh sikap pesimis terhadap jalur pengadilan, pernah timbul gagasan untuk membentuk 'Pengadilan Pertanahan' di dalam lingkup peradilan umum.

Secara teoretis, pembentukan pengadilan pertanahan dapat dilakukan. Sebagai contoh, di masa lalu pernah dibentuk Pengadilan Ekonomi sebagai konsekuensi diterbitkannya Undang-undang No. 7/Drt/1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pengadilan Tindak Pidana Ekonomi (ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-undang No. 1 tahun 1961). Setelah terbitnya Undang-undang No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, dasar hukum pembentukan pengadilan pertanahan dalam lingkungan peradilan umum dapat dilihat dalam Pasal 8, yang menyebutkan bahwa di lingkungan Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan yang diatur dengan undang-undang.

Ciri pokok Pengadilan Pertanahan yang diharapkan adalah pertama, Di setiap Pengadilan Negeri ditempatkan seorang hakim atau lebih, yang sematamata diberi tugas (dengan demikian: diangkat) mengadili perkara-perkara pertanahan. Dengan demikian, hakim Pengadilan Pertanahan adalah hakim Pengadilan Negeri dengan penugasan khusus. Kedua, Hukum acara yang dipergunakan adalah hukum acara perdata yang berlaku bagi pengadilan Negeri. Ketiga, Bila salah satu pihak berkeberatan terhadap putusan dapat banding ke Pengadilan Tinggi dan kasasi ke Mahkamah Agung, serta terbuka kemungkinan untuk dimohonkan Peninjauan Kembali.

### **Kelemahan Regulasi Penyelesaian Sengketa Tanah**

Konflik pertanahan yang terjadi di masyarakat muncul dalam beragam bentuk. Pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik tersebut pun tidak sedikit, baik negara maupun institusi civil society seperti; lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tetapi proses penyelesaian sengketa acapkali menemui jalan buntu sehingga menjadikan konflik semakin berlarut-larut (Limbong, 2012). Hal ini antara lain diakibatkan oleh masih lemahnya identifikasi terhadap akar-akar penyebab konflik dan pemetaan aspek-aspek social, politik, ekonomi dan budaya yang terlibat didalamnya. Akibatnya tawaran-tawaran penyelesaian konflik acapkali merupakan formula yang bersifat sementara. Identifikasi dan penelitian mendalam terhadap akar-akar konflik dan pemetaan yang akurat terkait aspek-aspek sosial, ekonomi, politik dan kultural sangat diperlukan guna membantu penyelesaian sengketa pertanahan secara permanen.

Masalah tanah dilihat dari segi yuridis merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Timbulnya sengketa hukum tentang tanah adalah bermula dari pengaduan satu pihak (orang/badan) yang berisi tentang keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah ataupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku (Murad, 1991). Pada saat itu akses masyarakat terhadap tanah bisa dikatakan sudah tersumbat, akibat pelaksanaan pembangunan di masa orde baru semata-mata mengejar pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut menjadi pemicu keresahan masyarakat yang pada akhirnya juga mendorong timbulnya konflik pertanahan (Limbong, 2012).

Dari berbagai pendapat tentang akar masalah pertanahan yang akhirnya menjadi sengketa tanah terjadi di Indonesia di sebabkan oleh Limbong (2012): (1) kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu; (2) ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah; (3) sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif; (4) meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah; (5) peraturan perundangan saling tumpang tindih, baik secara horizontal maupun vertikal, demikian juga substansi yang diatur; (6) masih banyaknya terdapat tanah terlantar; (7) kurang cermat notaris dan pejabat pembuat akta tanah dalam menjalankan tugasnya; (8) belum terdapat pelaksanaan persepsi atau intrepetasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan; dan (9) para penegak hukum belum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten.

Sengketa tanah dipicu dengan terjadinya kasus-kasus sengketa tanah yang selanjutnya bisa muncul sebagai konflik yang berdampak social-politik, di berbagai wilayah dinegeri ini dapat diidentifikasi dalam beberapa kategori sebagai berikut: *Pertama*, masalah sengketa atas keputusan pengadilan antara lain terdiri dari a) tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa; b) keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan pemilikannya sudah berubah; c) keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara yang sama; dan d) adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap. *Kedua*, masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan klaim kawasan hutan, terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi sebagai hutan lagi. *Ketiga*, masalah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertifikat di atas tanah yang sama. *Keempat*, masalah *reclaiming* dan pendudukan kembali tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi. *Kelima*, masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat atau adat. *Keenam*, masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah perkebunan, antara lain a) proses ganti rugi yang belum tuntas disertai tindakan intimidasi; b) pengambilalihan tanah garapan rakyat yang telah dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebunan; dan d) perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah warisan.

Mencermati masalah pertanahan yang semakin kompleks dan meningkat secara kualitas maupun kuantitas, maka diperlukan penanganan serius dan sistematis. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui proses litigasi (peradilan) yang ada dianggap belum mampu menyelesaikan sengketa, sehingga dibutuhkan beragam upaya alternatif penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan (Non-Ligitasi). Mulai dari melalui mediasi, fasilitasi, dan lainnya untuk meminimalisir sengketa pertanahan yang sarat dengan kepentingan pembangunan maupun masyarakat sendiri. Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 11 tahun 2009 tentang Kebijakan dan Strategis Kepala BPN RI Menangani dan Menyelesaikan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan tahun 2009, dengan berpedoman pada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 34 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknik (Juknis) Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

Terdapat 10 (sepuluh) petunjuk teknis dalam keputusan Kepala BPN tersebut, yang mengatur penanganan permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan. Salah satunya mengenai Mekanisme Pelaksanaan Mediasi, yang dirumuskan melalui Petunjuk Teknis No. 5/JUKNIS/DV/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi, terbit pada tanggal 31 Mei 2007. Keberadaan aturan tersebut seyogyanya menjadi jalan keluar bagi masyarakat yang memiliki permasalahan di bidang pertanahan.

Berkaitan dengan permasalahan sengketa pertanahan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka apabila dikaji dari teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman dapat dijelaskan sebagai berikut : Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Yang pertama, hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku. Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum (Limbong, 2012).

Jadi dengan demikian, permasalahan sengketa pertanahan yang terjadi di Indonesia ini pada tataran substansi hukumnya dapat dikatakan bahwa pengaturan terhadap penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia masih tumpang tindih dan belum memenuhi nilai-nilai keadilan dalam penyelesaiannya. Upaya hukum melalui pengadilan terkadang tidak pernah menuntaskan persoalan. Sebagai contoh, para pihak yang tidak menerima tanahnya diokupasi pihak lain bilamana menempuh jalur hukum tidak pernah memperoleh kepastian hukum. Penyelesaian perkara melalui pengadilan di Indonesia melelahkan, biaya tinggi dan waktu penyelesaian yang lama, belum lagi terjebak dengan mafia peradilan, maka keadilan tidak pernah berpihak kepada yang benar. Sehingga bahwa kalau kehilangan seekor kambing jangan berurusan dengan hukum karena bisa jadi akan kehilangan sekandang kambing menjadi bukan isapan jempol.

Berdasarkan uraian dan pembahasan di atas, maka dapat dipahami bahwa akar konflik pertanahan secara umum dan hal ini sekaligus merupakan kelemahan pengaturan penyelesaian sengketa tanah adalah : tumpang tindih peraturan, regulasi kurang memadai, tumpang tindih peradilan, penyelesaian dan birokrasi yang berbelit-belit, nilai ekonomis tinggi, kesadaran masyarakat meningkat, tanah tetap sedangkan penduduk bertambah, dan kemiskinan. Sedangkan akar konflik pertanahan secara khusus adalah *Pertama*, masalah sengketa atas keputusan pengadilan antara lain terdiri dari a) tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa; b) keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan pemilikannya sudah berubah; c) keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara yang sama; dan d) adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap. *Kedua*, masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan klaim kawasan hutan, terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi sebagai hutan lagi. *Ketiga*, masalah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertifikat di atas tanah yang sama. *Keempat*, masalah reclaming dan pendudukan kembali tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi. *Kelima*, masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat atau adat. *Keenam*, masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah perkebunan, antara lain a) proses ganti rugi yang belum tuntas disertai tindakan intimidasi; b) pengambil alihan tanah garapan rakyat yang telah dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebunan; dan d) perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah warisan.

### **Kelemahan Lembaga Penyelesaian Sengketa Tanah**

Menurut peraturan perundangan-undangan, penyelesaian sengketa/konflik agraria dapat ditempuh melalui dua cara, yakni: [1] melalui pengadilan; dan [2] di luar pengadilan (Pasal 74 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 dan Pasal 30 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1997, Pasal 88 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air). Sedangkan mengenai tugas, asas, jenis-jenis dan kompetensi peradilan telah diatur dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang membagi peradilan di bawah Mahkamah Agung ke dalam: lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Di samping itu pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Artinya, pengadilan khusus tersebut dapat dibentuk pada lingkungan peradilan umum atau peradilan agama, atau peradilan militer atau peradilan tata usaha negara. Belakangan terdapat sejumlah pengadilan khusus seperti didirikannya pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan HAM, pengadilan pajak dan pengadilan tindak pidana korupsi. Bahkan dibentuk pula peradilan *ad hoc* semacam peradilan *ad hoc* HAM dan (rencana) peradilan *ad hoc* tindak pidana *illegal logging*. Dari beberapa studi yang telah dilakukan, terlihat pemihakan pengadilan bukanlah kepada rasa keadilan, tetapi lebih kepada kekuasaan dan pengusaha yang

memiliki kepentingan ekonomi terhadap lahan-lahan yang disengketakan (Abdul dan Budiman, 1997; Bachriadi, 1998; Bachriadi dan Anton, 2001).

Kasus yang sangat mencolok yang dapat dikemukakan sebagai contoh adalah Kasus Cimacan (pembangunan lapangan golf). Terlepas dari segala isu soal suap yang diterima oleh majelis hakim, putusan yang diambil oleh majelis hakim pada waktu itu sangat mengesankan mereka tidak mau melihat sejarah dari keberadaan tanah tersebut hingga bisa berada di tangan rakyat dan alasan-alasan mengapa mereka menolak pembangunan lapangan golf, di samping majelis hakim itu sendiri tidak seksama memperhatikan kelemahan bukti-bukti dan kesaksian yang disampaikan oleh pihak pengusaha (Bachriadi & Lucas, 2001). Ini menunjukkan bahwa hakim-hakim pada pengadilan umum lemah dalam segi penguasaan terhadap masalah-masalah agraria dan lemah pengalamannya dalam hal penyelesaian sengketa agraria yang dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat (Bachriadi & Lucas, 2001).

Mengacu pada kasus-kasus di atas, dapat disimpulkan bahwa lembaga peradilan umum yang "diserahi" tugas untuk menyelesaikan sengketa-sengketa itu tidak menunjukkan kinerja yang baik sebagai sebuah institusi yang bertugas dan berwenang untuk menjadi penentu bagi keberlanjutan atau terputus atau berpindahnya hubungan yang terjalin antara pihak-pihak yang berseengketa dengan tanah yang disengketakan. Akibatnya banyak masyarakat yang menggunakan jalur *nonlitigasi* ketimbang pengadilan dalam menyelesaikan kasusnya. Hal ini terlihat dengan peningkatan sejumlah pengaduan ke lembaga-lembaga *nonlitigasi*, seperti Komnas HAM dan DPR yang diharapkan dapat menyelesaikan sengketa, dan terus maraknya aksi-aksi unjuk rasa menuntut penyelesaian konflik agraria.

Dalam setiap persoalan sengketa agraria tampak ada "keengganan" dan "ketidakmampuan" dari lembaga peradilan yang ada sekarang untuk memasuki wilayah analisa perkara yang lebih besar yang terjalin dalam hubungan sebab-akibat dengan persoalan awal yang diajukan ke meja pengadilan. Karena wilayah-wilayah analisis perkara itu bisa jadi akan masuk ke dalam dimensi-dimensi lain dari hubungan manusia/masyarakat dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya, yaitu dimensi politik atau dimensi religius. Padahal jika menengok kepada sejumlah kasus-kasus sengketa agraria yang muncul, nyaris tidak ada yang lepas dari persoalan politik itu (Bachriadi & Lucas, 2001).

Sementara di sisi lain, ketika ada satu-dua proses pengadilan sengketa agraria yang secara langsung masuk ke dalam substansi persoalan sengketa agraria itu sendiri, muncul persoalan lain yang juga memelotkan wibawa lembaga peradilan yang ada sekarang. Persoalannya adalah ketidakberdayaan lembaga peradilan tertinggi dalam hal ini MA untuk menjalankan fungsinya melahirkan putusan-putusan hukum yang memenangkan rakyat yang berseengketa (bukan pihak lawannya) untuk sebuah keadilan yang wilayah-wilayah keputusan tersebut berada di dalam wilayah-wilayah politik.

Dengan kata lain, lembaga peradilan yang ada sekarang ketika sudah memasuki wilayah substansi sengketa agraria itu sendiri dan dengan sendirinya sudah masuk ke dalam dimensi politik dari persoalan-persoalan agraria tidak

memiliki keberanian untuk independen dan melahirkan keputusan akhir yang mengalahkan entitas politik yang lebih berkuasa (*powerful*) yang sedang bersengketa dengan rakyat demi sebuah keadilan yang memang sudah semestinya.

Pembentukan lembaga pengadilan agraria tidak berarti menghidupkan kembali UU No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform*, tetapi lebih mengacu kepada corak-corak sengketa dan model penanganannya. Manakala sengketa pertanahan atau agraria hanya dijadikan bagian dari penyebab terjadinya tindak pidana atau hanya sekedar menjadi persoalan perdata. Makna tanah sebagai sumber kehidupan yang memiliki dimensi sosial-politik-ekonomi-religius menjadi hilang. Padahal keempat ciri ini tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat Indonesia yang berhubungan dengan tanah dan/atau sumber-sumber agraria lainnya. Sengketa-sengketa agraria yang saat ini terjadi dan masih terus terjadi sudah turut membantu menguak sisi gelap hubungan ketatanegaraan di Indonesia selama masa Orde Baru. Sehingga penciptaan lembaga peradilan agraria yang independen bisa menjadi pintu masuk untuk memperbaiki sisi gelap hubungan tersebut.

Jadi, sesungguhnya agenda menegakkan Peradilan Agraria yang independen bukan hanya sebuah agenda untuk menyelesaikan persoalan-persoalan sengketa agraria dengan cara yang lebih adil dan beradab, tetapi juga merupakan bagian dari agenda untuk menciptakan perubahan sistem dan kultur politik di Indonesia yang dicengkeram oleh kekuasaan otoritarian lembaga eksekutif. Dengan kata lain, agenda yang lebih besar dari menegakkan lembaga Peradilan Agraria yang independen adalah bagian penting dalam menegakkan kehidupan demokrasi yang bersumber dari kepentingan rakyat di Indonesia. Mengingat Hukum Tanah merupakan hukum yang tidak netral, diperlukan kehati-hatian dalam menyusun ketentuan baru yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan (Hasan, 1996).

Supaya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial, alat pembaharuan dan pembangunan masyarakat dapat terwujud, sejumlah persyaratan harus terpenuhi, antara lain: a) Adanya aturan hukum yang baik, yang sinkron secara vertikal maupun horisontal. Sinkron secara vertikal berarti bahwa aturan ditingkat yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya (lebih tinggi). Sedangkan sinkron secara horisontal berarti bahwa aturan yang ada tidak boleh bertentangan dan/atau tumpang tindih dengan aturan setingkatnya, terutama jika mengatur materi hukum yang sama; b) Adanya sumber daya manusia yang baik, yaitu aparat penegak hukum yang kapabel, berkompentensi serta berintegritas tinggi dengan kepribadian yang jujur dan tangguh; c) Ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai. d) Adanya masyarakat yang baik, yang memiliki tingkat pendidikan yang memadai, berbudaya serta menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan.

Dalam rangka memenuhi keempat persyaratan tersebut, aplikasi fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial dan sebagai sarana pembaharuan serta pembangunan masyarakat dapat dirumuskan dalam konteks revitalisasi fungsi peradilan. Melalui revitalisasi, fungsi badan peradilan dapat lebih berperan dalam menunjang pembangunan ekonomi, sehingga pada akhirnya dapat

meningkatkan kesejahteraan bangsa Indonesia. Agar peran tersebut dapat terwujud, putusan yang dikeluarkan oleh badan peradilan yang menyelesaikan sengketa pertanahan haruslah dapat memberi kepastian hukum dan keadilan, dengan biaya yang seefisien mungkin serta penyelesaian dalam waktu yang singkat.

### **Nilai-Nilai Keadilan Dalam Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia**

Eksaminasi menjadi lembaga yang populer sebagai solusi dari berbagai konflik yang terjadi di masyarakat mulai dari eksaminasi publik sampai kepada eksaminasi pertanahan. Pada esensinya eksaminasi merupakan lembaga yang dibentuk untuk menyelesaikan konflik. Konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuat tidak berdaya. Taqiri dalam Newton dan Davis mengatakan bahwa konflik merupakan warisan kehidupan sosial yang boleh berlaku dalam berbagai keadaan akibat bangkitnya keadaan ketidaksetujuan, kontroversi, dan pertentangan di antara dua pihak atau lebih secara berterusan (Jhon & Keith, 1997).

Dalam bidang pertanahan, konflik dapat terjadi antara masyarakat satu dengan masyarakat lain dan bahkan antara masyarakat dengan negara. Konflik yang terjadi antar masyarakat dapat terjadi antara lain karena adanya penyerobotan tanah oleh salah satu pihak, masalah kewarisan, dan masalah klaim kepemilikan tanah karena sertifikat ganda. Konflik pertanahan yang terjadi antara masyarakat dengan negara biasa terjadi dikarenakan kekuasaan negara yang sewenang-wenang dalam mengambil tanah masyarakat dengan alasan kepentingan umum namun tidak disertai ganti rugi yang sepadan.

Banyaknya konflik pertanahan, BPN sebagai lembaga yang mengatur dan menangani bidang-bidang pertanahan di Indonesia harus berperan aktif dalam menangani konflik pertanahan tersebut. BPN memiliki kewenangan untuk mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan peraturan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Ditetapkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Semakin mempertegas kewenangan BPN untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Berdasarkan teori kewenangan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh BPN merupakan kewenangan dalam bentuk atributif karena kewenangan tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam *jo*. Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 mendefinisikan Eksaminasi sebagai penelitian, pemeriksaan, pengkajian dan rekomendasi terhadap keputusan maupun konsep keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar yang dibuat oleh pejabat yang berwenang di lingkungan BPN RI. Eksaminasi dilakukan oleh BPN Pusat maupun Provinsi dengan membentuk Tim Eksaminasi Pusat dan Tim Eksaminasi Provinsi sesuai kewenangannya masing-masing.

Dibentuknya kembali Lembaga Eksaminasi Pertanahan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 merupakan langkah tepat untuk mengatasi konflik pertanahan di Indonesia yang selama ini menumpuk di pengadilan. Berdasarkan Pasal 2, Eksaminasi dimaksudkan untuk: 1) Mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah; 2) Memantapkan pelaksanaan tugas berupa produk hukum yang dilakukan setiap pejabat yang berwenang di lingkungan BPN RI; 3) Mencegah atau menyelesaikan sengketa pertanahan secara efektif dan efisien yang berkaitan dengan keputusan pemberian, konversi/ penegasan/ pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar; 4) Membina dan menumbuhkan rasa tanggung jawab setiap pejabat di lingkungan BPN RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kemudian berdasarkan Pasal 3, tujuan dibentuknya Lembaga Eksaminasi Pertanahan yaitu: 1) Meningkatkan profesionalisme administrasi pertanahan dalam pembuatan keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) Melakukan upaya pencegahan dan memastikan penyelesaian sengketa pertanahan secara cepat. Tujuan dibentuknya Lembaga Eksaminasi adalah untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang selama ini menumpuk dan mencegah terjadinya konflik di bidang pertanahan.

Tata cara untuk melakukan eksaminasi adalah dengan melakukan penelitian, pemeriksaan, pengkajian, dan rekomendasi terhadap keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar yang telah selesai dibuat oleh pejabat yang berwenang Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan belum dijelaskan secara jelas mengenai bagaimana pelaksanaan penelitian, pemeriksaan pengkajian dan rekomendasi sebagaimana dimaksud di atas. Untuk memudahkan dalam pelaksanaan, dapat melihat konsep yang disusun oleh Bernhard Limbong. Menurutnya, mekanisme penanganan sengketa hukum atas tanah diselenggarakan dengan pengaduan, penelitian, pencegahan mutasi, musyawarah, dan penyelesaian secara litigasi.

Dalam pengaduan, pihak yang berhak atas tanah mengajukan surat pengaduan kepada lembaga pertanahan yang berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pemohon/pengadu adalah pihak yang berhak atas tanah yang disengketakan. Surat pengaduan tersebut dapat dilampiri bukti-bukti serta mohon penyelesaian. Mekanisme berikutnya setelah pengaduan adalah

penelitian yang berupa pengumpulan data atau administrasi maupun hasil penelitian fisik di lapangan mengenai penguasaannya.

Tindak lanjut dari penyelesaian sengketa adalah atas dasar petunjuk atasan maupun berdasarkan prakarsa Kepala Kantor Agraria yang bersangkutan terhadap tanah sengketa, dapat dilakukan langkah pengamanan berupa pencegahan untuk sementara terhadap segala bentuk perubahan atau mutasi. Tujuan dilakukannya pencegahan atau mutasi adalah menghentikan untuk sementara waktu segala bentuk perubahan terhadap tanah yang disengketakan. Selanjutnya adalah melalui musyawarah. Pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa melalui musyawarah sering berhasil di dalam usaha penyelesaian sengketa, dan biasanya menempatkan instansi pemerintah yang dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Agraria untuk bertindak sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa secara kekeluargaan. Apabila usaha melalui jalan musyawarah tidak mendatangkan hasil maka sengketa harus diselesaikan oleh instansi yang berwenang yaitu pengadilan. Jadi, pada umumnya sifat dari sengketa adalah adanya pengaduan yang mengadung pertentangan hak atas tanah maupun hak-hak lain atas suatu kesempatan/prioritas atau adanya suatu ketetapan yang merugikan dirinya. Para pihak menghendaki penyelesaian sengketa yang mendasarkan atau memperhatikan peraturan yang berlaku, memperhatikan keseimbangan kepentingan para pihak, menegakkan keadilan hukum dan penyelesaian tersebut harus tuntas (Limbong, 2014).

Peranan dari Lembaga Eksaminasi Pertanahan. Pertama, untuk menyelesaikan sengketa agraria. Dengan membentuk dan mengaplikasikan Lembaga Eksaminasi Pertanahan seperti amanat dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan maka konflik pertanahan yang terjadi dapat terselesaikan tanpa harus melalui lembaga peradilan. Kedua, untuk mempermudah akses masyarakat mendapatkan keadilan dan kepastian hukum. Dengan terselesaikannya konflik pertanahan yang terjadi maka masyarakat akan mendapatkan keputusan yang adil, mendapatkan kepastian hukum dan tidak ada pihak yang dirugikan. Ketiga, untuk kontrol atas keputusan yang dibuat oleh lembaga Badan Pertanahan Nasional. Dengan melalui Lembaga Eksaminasi Pertanahan pemerintah dapat melakukan kontrol terhadap setiap keputusan yang dibuat oleh Badan Pertanahan Nasional. Dengan lembaga ini, BPN dapat merevisi kesalahan yang terjadi.

Lembaga penyelesaian sengketa Pertanahan dapat disebut sebagai alternatif model penyelesaian sengketa di bidang pertanahan dikarenakan Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak sesuai dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang berisi tentang maksud dan tujuan Lembaga Eksaminasi Pertanahan yakni dapat menyelesaikan sengketa pertanahan tanpa harus melewati ranah pengadilan. Oleh karena itu, dapat menyelesaikan sengketa secara cepat dan putusannya bersifat *win win solution*. Mengurangi biaya

litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi. Mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan. Bahwa eksaminasi dilakukan oleh BPN sendiri sebagai lembaga penerbit sertifikat, sehingga akan lebih mudah diselesaikan. Karena memiliki data yang lengkap mengenai permasalahan tersebut. Ada dua jalur penyelesaian perkara pertanahan, pertama, jalur litigasi yaitu penyelesaian sengketa dengan lembaga peradilan dan kedua, jalur non litigasi yaitu jalur penyelesaian sengketa tanpa melalui lembaga peradilan.

Kelemahan dari Lembaga Penyelesaian Sengketa Pertanahan ini adalah sosialisasi yang kurang, belum semua kantor wilayah BPN membentuk tim eksaminasi, perlu adanya profesionalisme dan kesadaran BPN untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam melaksanakan eksaminasi di wilayah masing-masing. Terdapat tiga rekomendasi yang dapat diberikan yaitu memaksimalkan sosialisasi, segera membentuk tim eksaminasi, dan meningkatkan profesionalisme dan kesadaran BPN dalam melaksanakan eksaminasi. Berdasarkan uraian tersebut maka, ada tiga rekomendasi yang diberikan. Pertama, memaksimalkan sosialisasi. Kedua, segera membentuk tim eksaminasi Badan Pertanahan Nasional di BPN Pusat dan di setiap Kantor Wilayah Provinsi. Ketiga, meningkatkan profesionalisme dan kesadaran BPN dalam melaksanakan eksaminasi.

### **Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Tanah yang Berbasis Keadilan**

Sengketa tanah tidak dapat dihindari di zaman sekarang, ini disebabkan karena berbagai kebutuhan tanah yang sangat tinggi di zaman sekarang sementara jumlah bidang tanah terbatas. Hal tersebut menuntut perbaikan dalam bidang penataan dan penggunaan tanah untuk kesejahteraan masyarakat dan terutama kepastian hukumnya. Untuk itu berbagai usaha yang dilakukan pemerintah yaitu mengupayakan penyelesaian sengketa tanah dengan cepat untuk menghindari penumpukan sengketa tanah, yang dapat merugikan masyarakat misalnya tanah tidak dapat digunakan karena tanah tersebut dalam sengketa (Badan Pertanahan Nasional, 2007).

Selama konflik berlangsung tanah yang menjadi obyek konflik biasanya berada dalam keadaan status *quo* sehingga tanah yang bersangkutan tidak dapat dimanfaatkan. Akibatnya terjadi penurunan kualitas sumber daya tanah yang dapat merugikan kepentingan banyak pihak dan tidak tercapainya asas manfaat tanah (Boedi Harsono, 1999). Perundang-undangan (undang-undang dasar), kodifikasi, undang-undang, peraturan pemerintah, dan seterusnya dan norma hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (*judge made law*), serta hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan rancangan undang-undang) (Abdulkadir, 2004).

Berdasarkan kajian di atas, ternyata masalah urusan pertanahan, kehutanan dan pertambangan disebabkan karena kurangnya pengaturan dalam kosepsi dasar dan peraturan-perundang-undangan sektor banyak yang belum

sinkron dengan undang-undang pemerintahan daerah serta implementasinya belum dilaksanakan dengan konsisten. Untuk itu saran dalam penyempurnaan undang-undang tentang pemerintahan daerah serta perbaikan pelaksanaannya di masa yang akan datang dapat dijelaskan sebagai berikut (Hasni, 2008): *Pertama*, pentingnya pengaturan pertanahan, kehutanan dan pertambangan perlu diatur secara khusus dalam pasal tersendiri pada revisi undang-undang pemerintahan daerah; *Kedua*, sebagai syarat dasar daerah otonom melaksanakan ketiga urusan ini, wajib diterbitkan terlebih dahulu Norma, Standar, Kriteria dan Prosedur (NSPK) bidang pertanahan, kehutanan maupun NSPK bidang pertambangan. Selanjutnya urusan tersebut dapat dilaksanakan oleh daerah otonom secara penuh diikuti pembinaan dan pengawasannya secara melekat; *Ketiga*, perlu segera dilakukan harmonisasi peraturan-perundang-undangan yang tidak sesuai dengan undang-undang pemerintahan daerah; keempat, untuk menghindari kekosongan penetapan NSPK dalam waktu yang lama, akibat dari lamanya proses penyusunannya, maka penetapan NSPK dapat dipecah dalam sub bidang-sub bidang misalnya di bidang pertambangan, diterbitkan dulu NSPK pertambangan biji besi, NSPK pertambangan timah NSPK pertambangan batubara. NSPK di bidang kehutanan dapat diterbitkan dahulu NSPK kuasa kehutanan, NSPK penebangan pohon, NSPK reboisasi, NSPK konservasi lahan, NSPK satwa liar; *Keempat*, perlu diatur sanksi serta penegakan hukum yang tegas terhadap pelanggaran NSPK di bidang pertanahan, kehutanan dan pertambangan; *Kelima*, meskipun tanah, hutan dan tambang penting untuk kelangsungan hidup negara, kepentingan umum dan kelestarian lingkungan hidup, maka urusan pertanahan, kehutanan dan pertambangan tetap merupakan urusan yang didesentralisasikan serta tetap mendorong inovasi dan kreatifitas daerah dalam pemanfaatannya.

### **Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan**

No.	PENGATURAN	KELEMAHAN	USULAN REKONSTRUK
1.	Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Pasal 2 dan Pasal 3) Pasal 2 (1) Penyelesaian Kasus Pertanahan, dimaksudkan untuk: a. mengetahui riwayat dan akar permasalahan Sengketa, Konflik atau Perkara; b. merumuskan kebijakan strategis penyelesaian Sengketa, Konflik atau	Dalam praktek banyak perkara sengketa pertanahan membutuhkan waktu yang sangat panjang, bahkan tidak kunjung selesai serta belum memenuhi rasa keadilan dan masyarakat masih banyak yang awam perlu	MAKSUD, TUJUAN DAN RUANG LINGKUP Pasal 2 (1) Penyelesaian Kasus Pertanahan, dimaksudkan untuk: a. b. c. mengetahui riwayat dan akar permasalahan Sengketa, Konflik atau Perkara; merumuskan kebijakan strategis penyelesaian Sengketa, Konflik atau Perkara; dan menyelesaikan Sengketa, Konflik atau Perkara

	<p>Perkara; dan</p> <p>c. Menyelesaikan Sengketa, Konflik atau Perkara, agar tanah dapat dikuasai, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya.</p> <p>(2) Penyelesaian Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.</p> <p>Pasal 3 Ruang lingkup Peraturan Menteri ini, meliputi:</p> <p>a. Penyelesaian Sengketa dan Konflik;</p> <p>b. Penyelesaian Perkara;</p> <p>c. Pengawasan dan Pengendalian; dan</p> <p>d. Bantuan Hukum dan Perlindungan Hukum.</p>	<p>pendampingan hukum. Sertifikat tanah ganda masih banyak.</p>	<p><i>MELALUI WIN WIN SOLUTION</i>, agar tanah dapat dikuasai, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya.</p> <p>(2) Penyelesaian Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah <b>SECARA BERKELANJUTAN.</b></p> <p>Pasal 3 Ruang lingkup Peraturan Menteri ini, meliputi: a. b. c. d. Biro Hukum dan Hubungan Penyelesaian Sengketa dan Konflik; Penyelesaian Perkara; Pengawasan dan Pengendalian; dan Bantuan Hukum, Pendampingan dan Perlindungan Hukum.</p>
--	--	---	--

## F. Kesimpulan

1. Regulasi penyelesaian sengketa Pertanahan belum berkeadilan dapat dipahami bahwa timbulnya sengketa tanah disebabkan oleh adanya benturan-benturan kepentingan antara pihak yang hendak menguasai tanah dan pihak yang mempunyai hak dan kepentingan atas tanah yang juga dipengaruhi oleh peraturan perundangannya dan kebijakan pemerintah yang tumpang tindih. Hal tersebut yang menyebabkan penyelesaian sengketa tanah selama ini belum memenuhi rasa keadilan bagi para pihak yang bersengketa. Selanjutnya menyelesaikan sengketa pertanahan yang penting adalah bukan caranya, melainkan pemahaman tentang sumber hukum, asas ketentuan, serta penerapan asas dan ketentuan tersebut dalam menyelesaikan sengketa dan dapat memenuhi keadilan bagi para pihak dan masyarakat luas.
2. Kelemahan-kelemahan dalam penyelesaian sengketa pertanahan saat ini dapat dijelaskan bahwa upaya hukum melalui pengadilan terkadang tidak

pernah menuntaskan persoalan. Penyelesaian perkara melalui pengadilan di Indonesia melelahkan, biaya tinggi dan waktu penyelesaian yang lama, belum lagi terjebak dengan mafia peradilan, maka keadilan tidak pernah berpihak kepada yang benar. Sehingga bahwa kalau kehilangan seekor kambing jangan berurusan dengan hukum karena bisa jadi akan kehilangan sekandang kambing menjadi bukan isapan jempol. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan prinsip peradilan yang sederhana, cepat dan berbiaya murah, karena kondisi sebenarnya dalam berurusan dengan pengadilan adalah tidak sederhana, birokrasi pengadilan yang berbelit-belit dan lain sebagainya, dari pengadilan tingkat pertama sampai tingkat kasasi dan peninjauan kembali, serta biaya yang mahal. Selain itu, pemerintah gagal menyelesaikan berbagai konflik, termasuk konflik pertanahan. Hal ini dipengaruhi tiga penyebab, yaitu tidak ada sistem yang dibangun secara baik dalam penyelesaian konflik pertanahan, kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, dan adanya konflik kepentingan atas bidang tanah tertentu. Pemerintah tidak bertindak objektif dalam menyelesaikan sengketa dan cenderung berpihak kepada yang kuat seperti pemilik modal atau adanya unsur korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga mengurangi kepercayaan masyarakat.

3. Rekonstruksi Regulasi penyelesaian pertanahan yang berbasis nilai keadilan dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa pertanahan yang telah ada selama ini perlu dilakukan rekonstruksi dengan membentuk Sebuah lembaga yang bernama Komisi Pertanahan Nasional (KPN) yang merupakan bentuk implementasi regulasi kekuasaan Negara terhadap tanah Negara, yang sekarang diemban oleh kekuasaan pemerintah dan hanya sektoral.

Disamping itu perlu dibentuk suatu peradilan khusus yang menangani masalah pertanahan, yaitu Pengadilan Agraria, pengadilan khusus penyelesaian sengketa pertanahan ini harus masuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung RI yaitu lingkungan peradilan umum atau lingkungan peradilan khusus tata usaha negara. Untuk menentukan hal tersebut perlu dilihat hukum dan karakteristik tanah itu sendiri dan masalah apa saja yang dapat disidangkan dalam peradilan khusus penyelesaian sengketa pertanahan tersebut.

Disamping adanya kedua lembaga tersebut masyarakat perlu diberikan pilihan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan, yaitu melalui jalur mediasi, sehingga tercapailah *win win solution* diantara para pihak yang berperkara. Mediasi adalah salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat, murah, dan juga dapat memberikan akses keadilan yang lebih besar kepada pihak-pihak dalam menemukan jalan penyelesaian sengketa yang memuaskan dan memberikan rasa keadilan. Pengintegrasian mediasi kedalam proses beracara di pengadilan dapat menjadi salah satu instrumen yang cukup efektif dalam mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan dan juga memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga non-peradilan untuk penyelesaian sengketa disamping proses acara pengadilan yang bersifat adjudikatif (memutus). Dengan merekonstruksi Regulasi

Penyelesaian Sengketa Pertanahan yang Berbasis Nilai Keadilan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 pasal 2 dan pasal 3 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

## G. Saran

1. Hendaknya pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk dan menetapkan Undang-undang Penyelesaian Sengketa Pertanahan yang Berbasis Nilai Keadilan, sehingga masyarakat dapat mengetahui dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan tersebut dalam menyelesaikan sengketa tanah;
2. Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional perlu melakukan sosialisasi melalui Kantor Pertanahan di Kota/Kabupaten tentang tata cara penyelesaian sengketa pertanahan yang dapat ditempuh oleh masyarakat.
3. Pemerintah perlu dengan segera membentuk Komisi Pertanahan Nasional (KPN) dan Pengadilan Agraria, sehingga perkara penyelesaian sengketa tanah yang begitu banyak dapat segera diatasi dan diselesaikan melalui kedua lembaga tersebut dengan berpedoman pada nilai-nilai keadilan.

## H. Implikasi Kajian

### 1. Implikasi Teoritik

Hasil studi ini mempunyai implikasi yang bersifat teoritik, terutama berkaitan dengan tradisi pemikiran *legal positivistic* yang berkembang selama ini yang memandang bahwa perUndang-undangan berlaku sebagai satu-satunya standar kebenaran yang diakui (*absolute*).

Secara teoritik, perlu adanya pembentukan lembaga-lembaga dan peraturan perundang-undangan yang secara khusus menangani persoalan penyelesaian sengketa tanah yang berbasis nilai keadilan. Hal ini disebabkan karena selama ini peraturan perundang-undangan dan lembaga-lembaga yang menangani penyelesaian sengketa tanah masih belum bisa menyelesaikan sengketa tanah dengan baik dan belum berbasis nilai keadilan.

### 2. Implikasi Praktis

Penelitian ini juga mempunyai implikasi secara praktis, yaitu perlu adanya penerbitan peraturan perundang-undangan dan kebijakan serta studi lebih lanjut yang dapat mendukung pembentukan peraturan perundang-undangan tentang penyelesaian sengketa tanah yang berbasis nilai keadilan dan studi yang mendalam terhadap upaya pembentukan Komisi Pertanahan Nasional (KPN) dan pembentukan Pengadilan Agraria yang dapat memenuhi rasa keadilan bagi para pihak dalam penyelesaian sengketa pertanahan.

## *SUMMARY*

### **A. Background Issue**

Land is one of the main sources of livelihood, it is a gift from God Creator. philosophy nation Indonesia want to reach something idealist that will cultivate the land for the greatest achievement for the prosperity of the people in a fair and equitable manner. Its provision, designation, control, use and maintenance need to be regulated. The goal, like various other arrangements, is to guarantee legal certainty, provide legal protection for the people in the context of supporting sustainable development without ignoring the principle of sustainability environment.

The need for land that plays an important role, both in human life and in the dynamics of development has a positive impact with increasing land prices and a negative impact with the development of land conflicts/disputes. both quality and quantity with various modus operandi. In connection with that, the provision, designation, control, use, and maintenance need to be reorganized, so that guaranteed legal certainty by maintaining legal protection for the people at large while maintaining the sustainability of its ability to support sustainable development sustainable.

Given the importance of land for human survival, legal provisions governing land issues are indispensable. Existence needs Public will something regulation certainty law against the ground so appearance, that every owner lands how much can can be guaranteed in defending their rights against interference from third parties other.

In order to achieve public welfare as the duties and responsibilities of the state delegated to the government in the administration of general welfare (*bestuurzorg*), including in this case the land sector which includes, among others, regulation (*regulation*), the implementation of authority to the enforcement of land law. Therefore, for setting more carry on from constitution NRI Year 1945 about law land In Indonesia, on September 24, 1960, Law Number 5 of 1960 concerning Basic Agrarian Regulations was promulgated. (UUPA).

Further regulation of land is contained in Article 2 paragraph (1) of the LoGA which stipulates that: Earth, water, and space, including natural resources therein, are at the highest level controlled by the state as an organization of power for the entire people. The purpose of Article 2 paragraph (1) of the Lo GA is that the state has the power to regulate land that is owned by a person or legal entity or free land that is not owned by a person or legal entity which will be directly controlled by the state.

Based on the provisions contained in Article 2 paragraph (2) of the BAL, it is stated that the right of control by the state includes the authority to regulate and administer the designation, use, supply and maintenance of earth, water and space. Then the state has the authority to regulate and determine the legal relationship between humans and the water, earth and space. In addition, the state is also authorized to determine and regulate the relationship between

people and legal actions concerning the earth, water, and space in its jurisdiction.

According to Chapter 2 paragraph (2) mentioned that authority mastery soil by this state is used to achieve the greatest prosperity of the people in the sense of nationality, welfare, and independence of the Indonesian people and the rule of law that are sovereign, just and prosperous. To implement the basic principles of the UUPA which regulates the control, ownership, use and utilization of land to realize the welfare of the people with justice. The objectives of the LoGA as contained in its General Elucidation are:

4. Laying the basis for the preparation of a national agrarian law, which will be a tool to bring prosperity, happiness and justice to the state and people, especially the peasants, in the framework of a just and fair society. prosperous;
5. Laying the basis for establishing the unity and simplicity of the land law;
6. Laying the basis for providing legal certainty regarding land rights for the people entirely.

To control the ownership of land rights, proof of ownership is made land rights in the form of land certificates, because they can guarantee legal certainty for every person. Embodiment gift certainty law right on soil contained in Article 19 UUPA, that is:

- (3) To guarantee legal certainty, the government is holding land registration throughout the territory of the Republic of Indonesia, according to the provisions regulated by regulations government.
- (4) The registration of the land in paragraph (1) include:
  - a. Measurement, mapping and bookkeeping soil.
  - b. Registration of land rights and transfer of rights the;
  - c. Giving letter sign proof right which apply as tool proof strong.

Though ownership soil has set so appearance, however still Of course, there are problems in terms of ownership of a plot of land, for example, a plot of land that has been controlled by a legal subject for many years and has been equipped with a certificate. Against the land there are still outside parties who demand rights to the land. This problem often occurs in various regions in Indonesia, both in the National Land Agency, civil, criminal District Courts, Religious Courts and State Administrative Courts. That agrarian conflict in Indonesia is a problem that continues to occur and never gets a solution. In fact, conflict escalation continues to increase from year to year. One of the reasons for this increase was the government's incessant efforts to boost infrastructure development. Where The program requires a large amount of land. This program often results in friction between the interests of infrastructure projects and land ownership.

Currently, there are many land disputes that cannot be resolved quickly and well by mediation institutions at the National Land Agency or through the general judiciary. However, the establishment of a special court will face a number of obstacles. Among them are related to the complexity of land issues, so a judge must be determined who really understands land issues. We want judges who are well versed in the knowledge of land so that they can make decisions and decisions which as fair as possible regarding the problem land.

### **B. Problem Formulation**

Based on the description of the background, the formulation of the problem to be discussed in this study are:

4. Why is the regulation on land dispute settlement not fair?
5. What are the weaknesses in the current land dispute settlement regulations?
6. How reconstruction regulation solution disputes perland based justice value?

### **C. Research purposes**

The objectives of this dissertation research are:

4. To analyze regulations solution land disputes \_not yet fair;
5. To analyze the weaknesses in the current land dispute settlement regulations;
6. To reconstruct value-based land dispute settlement regulations justice.

### **D. Methods**

The approach used in this article is a normative juridical approach. used to determine the extent to which legal principles, vertical/horizontal synchronization, and legal systems are applied, which are based on secondary data. Secondary data in the field of law can be divided into three, namely primary, secondary, and legal materials tertiary. According to Soerjono Soekanto, in normative legal research, comparative law is a method. Data collection is done by conducting library research and document study. Data analysis in legal research uses a qualitative approach method, using statistical formulations, which explains everything about how to settle disputes in the land sector. The data is then analyzed and compiled to be able to provide an overview and answer regarding the subject and object of research in the application of the law.

### **E. Research result**

#### **Land Dispute Resolution Regulations**

Land disputes are land disputes between individuals, legal entities or institutions that do not have a broad socio-political impact. This emphasis that does not have a broad impact is what distinguishes the definition of a land dispute from the definition of a land conflict. Land disputes can be in the form of administrative disputes, civil disputes, criminal disputes related to ownership, transactions, registration, guarantee, utilization, control and customary rights disputes ([www.bpn.go.id](http://www.bpn.go.id)).

The root of the problem of land disputes in Indonesia in general can be caused by (Compass: Sumarjono, 2009) first, conflicts of interest caused by competing interests related to substantive interests. Second, structural conflicts caused by, among others, destructive behavior or interaction patterns;

ownership control or unequal distribution of resources; unequal power of authority, as well as geographical, physical or environmental factors that hinder cooperation. Third, conflict of values caused by differences in criteria used to evaluate ideas or behavior, differences in lifestyle, ideology or religion/belief. Fourth, relationship conflicts caused by excessive emotions, wrong perceptions, poor or wrong communication, repetition of negative behaviors. Fifth, data conflicts caused by incomplete information, erroneous information, different opinions on relevant matters, different interpretations of data, and differences in assessment procedures.

Based on the description of the National Land Agency of the Republic of Indonesia (BPN RI), there are 10 (ten) typologies of land cases that occur in Indonesia, namely (Compass: Sumarjono, 2009): first, there is land tenure without rights, namely differences in perceptions, values or opinions, interests regarding the status of control over certain lands that are not or have not been attached to rights (state land), or to which rights have been attached to certain parties. Second, the dispute over the boundary of the decision letter issued by BPN is related to the right of ownership/control over land which is concrete, individual and final.

The settlement of land disputes through non-litigation channels can be reached by reconciliation, negotiation, mediation and arbitration. According to Presidential Regulation (PERPRES) Number 48 of 2020 concerning the National Land Agency concerning the National Land Agency (BPN), BPN RI has a mandate to conduct studies and handle land disputes and conflicts and for this purpose a special deputy has been formed to handle this mandate. To carry out this mandate, BPN issued the Decree of the Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia No. 34 of 2007 concerning Technical Guidelines for Handling and Settlement of Land Problems, which was further refined by Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 concerning Handling and Settlement of Land Cases ([www.bphn.go.id](http://www.bphn.go.id)). Efforts to resolve land disputes through a special court do not currently exist, and are only carried out by the general court. However, this land dispute settlement court was once established in Indonesia. With the spirit of realizing a conducive *land reform*, then on October 31, 1964 the government officially issued Law Number 21 of 1964 concerning the *Land reform Court*.

Furthermore, according to data from the National Land Agency (BPN RI), precisely in the latest data, namely September 2013, it was indicated that the transition to land dispute resolution to the general court was the accumulation of land cases which reached 4,223 cases consisting of the remaining cases in 2012 as many as 1,888 cases and new cases as many as 2,335 case. This shows that there are irregularities in the settlement of land disputes by the general court.

Based on the description of the problem, then there are issues that can be categorized as aspects, a) Most land dispute cases in Indonesia have not been completely resolved by the general court; b) Failure to implement the principle of quick justice and low costs; c) Can penetrate into other legal issues. Such as

the criminal law problems experienced by the parties. The general court in the settlement of land disputes does not reflect the implementation of judicial power as mandated in Article 24 paragraph (1) of the 1945 Constitution. First, the general court in the settlement of land disputes is not able to enforce the norms in the provisions of the legislation in a real way to conform to the pattern applicable legal formulations, such as norms that serve as the basis for the implementation of justice, namely that courts are carried out quickly and at low cost.

The concept of law as a means of reform and community development is associated with the practice of courts dealing with land disputes in Indonesia today, it can be said that the judiciary, through its decisions, should be a medium to create order in the land sector. Therefore, the enforcement of the principles of justice and economic democracy needs to be accompanied by concern for the weak, exploring the nation's potential, both as consumers, entrepreneurs and as workers regardless of ethnicity, religion and gender to obtain opportunities, protection and rights to improve their standard of living as well as to take an active role in various economic activities, including in utilizing and maintaining land as one of Indonesia's natural resources.

Land disputes and their resolution in general, land disputes arise due to several factors, including incomplete regulations; Non-compliance with regulations; Land officials who are less responsive to the need and the amount of land available; Inaccurate and incomplete data; Incorrect land data; Limited human resources tasked with resolving land disputes; erroneous land transactions; The act of the right applicant/there is a settlement from another agency, resulting in overlapping authorities . In general, land disputes that arise in Indonesia can be grouped into 4 classifications of problems, namely problems related to: a) Recognition of land ownership; b) Transfer of land rights; c) encumbrance of rights and d) occupation of ex-private land.

In relation to the process of resolving land disputes in the judiciary, Article 4 Paragraph (2) of the Law of the Supreme Court of the Republic of Indonesia stipulates that trials are carried out quickly, simply and at low cost. This is so that the disputing parties and community members involved in land disputes are not harmed and are not burdened with expensive costs in order to obtain legal certainty over the disputed land. The long settlement time and even accompanied by all kinds of complicated administrative procedures will actually increase the number of land disputes.

Based on this description, it can be understood that land disputes in Indonesia are resolved in the usual way through general courts and state administrative courts with incomplete and not optimal results. This is due to the overlapping of decisions made by each judicial body, the difficulty of executing decisions of judicial bodies that have permanent legal force and the absence of firmness about which laws and regulations are competent to resolve land cases in Indonesia. As a result, there are injustices, legal uncertainty, land grabbing, disruption to the pace of economic growth and development due to investors' reluctance to invest in Indonesia, and social and political conflicts. To overcome the weaknesses in the settlement of land disputes mentioned

above, it is necessary to revitalize the function of the judiciary. Revitalization itself is more directed to the judiciary because the term "judicial" refers to the procedure or method and process of adjudicating a case.

### **Implementing Unfair Land Dispute Resolution**

Land dispute resolution through the judiciary, which is submitted to the general court in a civil or criminal manner, if the dispute is regarding the illegal settlement of land which is permitted by Law no. 51/Prp/1960 concerning the prohibition of the use of land without the right of permission or their proxies or through the state administrative court. In general, all land disputes can be brought to court, both within the scope of general courts and state administrative courts. However, it is no secret that there are relatively many land disputes whose resolution through the courts is felt to be less effective in addition to being time-consuming and costly.

In addition, from the analysis of several cases concerning land disputes that have been decided by the court, either in the first instance, appeal, or cassation; without intending to generalize, it appears that it is necessary to increase the understanding of the substance of the problem regarding the underlying concept so that the decisions taken can truly provide justice and legal certainty, so that they are beneficial for justice seekers.

Land issues from a juridical point of view alone are not simple to solve and in one case, it is not uncommon to involve several agencies that are directly or indirectly related to the problems/disputes that are submitted in court. A common understanding of the concept is needed so that there is a common perception that will result in a solid and fair decision for the parties asking for justice. In the development of land disputes involving a group of community members, based on a pessimistic attitude towards the judiciary, the idea arose to establish a 'Land Court' within the scope of the general court.

Theoretically, the establishment of a land court can be done. For example, in the past, an Economic Court was established as a consequence of the issuance of Law no. 7/Drt/1955 concerning Investigation, Prosecution, and Trial of Economic Crimes (enacted into law by Law No. 1 of 1961). After the issuance of Law no. 2 of 1986 concerning General Courts, the legal basis for the establishment of a land court in the general court environment can be seen in Article 8, which states that in the General Courts specializations can be held which are regulated by law.

The main characteristics of the Land Court that are expected are first, in each District Court there is a judge or more, who is solely given the task (thus: appointed) to adjudicate land cases. Thus, the Land Court judge is a District Court judge with a special assignment. Second, the procedural law used is the civil procedural law applicable to the district court. Third, if one of the parties objected to the decision, it can be appealed to the High Court and cassation to the Supreme Court, and it is possible to apply for a judicial review.

### **Weaknesses of Land Dispute Resolution Regulations**

Land conflicts that occur in the community appear in various forms. There are also many parties involved in the conflict resolution process, both the state and civil society institutions such as; non-governmental organizations (NGOs). But the dispute resolution process is often deadlocked, making the conflict more protracted (Limbong , 2012) . This is partly due to the lack of identification of the root causes of conflict and mapping of the social, political, economic and cultural aspects involved in it. As a result, conflict resolution offers are often temporary formulas. Identification and in-depth research on the roots of conflict and accurate mapping of social, economic, political and cultural aspects are very much needed to help settle land disputes permanently.

Land problems from a juridical point of view are not simple to solve. The emergence of legal disputes regarding land starts from a complaint from one party (person/entity) which contains objections and claims for land rights both to the status of the land or the priority of ownership in the hope of obtaining an administrative settlement in accordance with the provisions of the applicable regulations. 1991). At that time, people's access to land could be said to have been blocked, due to the implementation of development in the New Order era solely to pursue economic growth. This triggers community unrest which in the end also encourages the emergence of land conflicts (Limbong , 2012) .

From various opinions about the root of the land problem which eventually became a land dispute in Indonesia, it was caused by: Limbong (2012) : (1) lack of orderly land administration in the past; (2) inequality in the structure of land tenure and ownership; (3) negative land registration publication system; (4) increasing demand for land, so that land prices cannot be controlled due to the actions of the land mafia; (5) the laws and regulations overlap, both horizontally and vertically, as well as the substances regulated; (6) there are still many abandoned lands; (7) the notaries and land deed officials are not careful enough in carrying out their duties; (8) there has been no implementation of the perception or interpretation of law enforcers, especially judges on the laws and regulations in the land sector; and (9) law enforcers have not been less committed to implementing laws and regulations consistently.

Land disputes are triggered by the occurrence of land dispute cases which can then emerge as conflicts with socio-political impacts, in various areas of this country can be identified in several categories as follows : acceptance of the court's decision by the disputing party; b) court decisions that cannot be executed because the status of control and ownership has changed; c) court decisions have different legal consequences on the status of the object of the same case; and d) the existence of certain applications based on court decisions that do not yet have permanent legal force. *Second*, the problem of land rights applications related to forest area claims, especially those that physically no longer function as forests. *Third*, the issue of boundary disputes and land registration as well as overlapping certificates on the same land. *Fourth*, the problem of *reclaiming* and reoccupying land that has been acquired by housing

developers due to manipulated compensation. *Fifth*, land issues on ulayat or customary land claims. *Sixth*, problems related to plantation land, among others a) incomplete compensation process accompanied by acts of intimidation; b) expropriation of people's arable land which has been managed for more than 20 years for plantation land; and d) plantations are located on ulayat or clan land or inherited land.

Observing land issues that are increasingly complex and increasing both in quality and quantity, serious and systematic handling is needed. Settlement of land disputes through the existing litigation (judicial) process is considered to have not been able to resolve disputes, so that various alternative efforts to settle land disputes outside the court (non-litigation) are needed. Starting from through mediation, facilitation, and others to minimize land disputes which are loaded with development interests and the community itself. The National Land Agency (BPN) has issued the Decree of the Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia No. 11 of 2009 concerning Policies and Strategies for the Head of the National Land Agency for Handling and Resolving Land Disputes, Conflicts and Cases in 2009, based on the Decree of the Head of the National Land Agency no. 34 of 2007 concerning Technical Guidelines (Juknis) for Handling and Resolution of Land Problems.

There are 10 (ten) technical instructions in the decision of the Head of BPN, which regulates the handling of problems in the land sector. One of them is regarding the Mechanism for Implementation of Mediation, which is formulated through Technical Instructions No. 5/JUKNIS/DV/2007 concerning Mechanisms for Implementation of Mediation, published on May 31, 2007. The existence of these regulations should be a solution for people who have problems in the land sector.

relation to the land dispute problem as described above, if the theory of the legal system proposed by Friedman is examined, it can be explained as follows: A legal system in its actual operation is a complex organism in which structure, substance and culture interact. To explain the background and effects of each part, it is necessary to play the role of many elements of the system. First, it depends on the applicable legal provisions. The theory of legal systems, which was developed by Friedmann, describes that law as a system, in its operation, has three interacting components, namely *structure*, *substance* and *culture*. The legal structure is an institution created by the legal system (Limbong, 2012).

Thus, the problems of land disputes that occur in Indonesia at the level of legal substance can be said that the arrangements for the settlement of land disputes in Indonesia are still overlapping and have not met the values of justice in their resolution. Legal efforts through the courts sometimes never solve the problem. For example, parties who do not accept that their land is occupied by another party when taking legal action never get legal certainty. The settlement of cases through the courts in Indonesia is tiring, the costs are high and the settlement time is long, not to mention being stuck with the judicial mafia, so justice is never on the side of the right. So that if you lose a

goat, don't deal with the law because you might lose a goat's cage, it's not a figment.

Based on the description and discussion above, it can be understood that the roots of land conflicts in general and this is also a weakness of land dispute settlement arrangements are: overlapping regulations, inadequate regulations, overlapping judiciary, complicated settlement and bureaucracy, economic value high, public awareness increases, land remains while the population increases, and poverty. While the roots of land conflicts in particular are *First*, the dispute over court decisions, among others, consists of a) the non-acceptance of the court's decision by the disputing parties; b) court decisions that cannot be executed because the status of control and ownership has changed; c) court decisions have different legal consequences on the status of the object of the same case; and d) the existence of certain applications based on court decisions that do not yet have permanent legal force. *Second*, the problem of land rights applications related to forest area claims, especially those that physically no longer function as forests. *Third*, the issue of boundary disputes and land registration as well as overlapping certificates on the same land. *Fourth*, the problem of reclaiming and re-occupying land that has been acquired by housing developers due to manipulated compensation. *Fifth*, land issues on ulayat or customary land claims. *Sixth*, problems related to plantation land, among others a) incomplete compensation process accompanied by acts of intimidation; b) expropriation of people's arable land which has been managed for more than 20 years for plantation land; and d) plantations are located on ulayat or clan land or inherited land.

### **Weaknesses of Land Dispute Settlement Institutions**

According to the laws and regulations, the settlement of agrarian disputes/conflicts can be reached in two ways, namely: [1] through the courts; and [2] out of court (Article 74 paragraph (1) of Law No. 41 of 1999 and Article 30 paragraph (1) of Law No. 23 of 1997, Article 88 paragraph (2) of Law No. 7 of 40 2004 on Resources Water). Meanwhile, the duties, principles, types and competencies of the judiciary have been regulated in Law no. 4 of 2004 concerning Judicial Power which divides the judiciary under the Supreme Court into: general courts, religious courts, military courts, and state administrative courts.

In addition, special courts can only be formed in one of the judicial circles under the Supreme Court. This means that the special courts can be established within the general courts or religious courts, or military courts or state administrative courts. Recently there have been a number of special courts such as the establishment of juvenile courts, commercial courts, human rights courts, tax courts and courts for corruption. In fact, *ad hoc* courts such as *ad hoc* human rights courts and *ad hoc* courts for the crime of *illegal logging* have even been established. From several studies that have been carried out, it appears that the court's side is not with a sense of justice, but rather on power and entrepreneurs who have an economic interest in the disputed lands (Abdul and Budiman, 1997; Bachriadi, 1998; Bachriadi and Anton, 2001) .

A very striking case that can be cited as an example is the Cimacan Case (golf course development). Despite all the issues regarding bribes received by the panel of judges, the decision taken by the panel of judges at that time was very impressive that they did not want to see the history of the existence of the land until it was in the hands of the people and the reasons why they refused to build a golf course, in addition, the panel of judges themselves did not pay close attention to the weaknesses of the evidence and testimonies submitted by the entrepreneur (Bachriadi & Lucas, 2001). This shows that judges in general courts are weak in terms of mastery of agrarian issues and weak experience in resolving agrarian disputes that can fulfill the community's sense of justice (Bachriadi & Lucas, 2001).

Referring to the cases above, it can be concluded that the general judiciary which is "entrusted" with the task of resolving these disputes does not show good performance as an institution that has the duty and authority to be a determinant of the continuity or disconnection or transfer of the relationship that exists between parties to a dispute over the disputed land. As a result, many people use non-*litigation* rather than courts in resolving their cases. This can be seen from the increase in a number of complaints to non-*litigation institutions*, such as the National Human Rights Commission and the DPR which are expected to resolve disputes, and the continued rise of demonstrations demanding the resolution of agrarian conflicts.

In every issue of agrarian disputes, it appears that there is a "reluctance" and "inability" of the existing judiciary to enter the larger area of case analysis that is intertwined in a causal relationship with the initial issue that was brought to court. Because the areas of case analysis may enter into other dimensions of human/community relations with land or other agrarian resources, namely the political dimension or the religious dimension. In fact, if you look at a number of cases of agrarian disputes that have arisen, almost nothing can be separated from these political problems (Bachriadi & Lucas, 2001).

Meanwhile, on the other hand, when there are one or two agrarian dispute court processes that directly enter into the substance of the agrarian dispute issue itself, another problem arises which also undermines the authority of the existing judiciary. The problem is the inability of the highest judicial institution, in this case the Supreme Court, to carry out its function to produce legal decisions that win the people in dispute (not the opposing party) for a justice whose areas of decision are in political areas.

In other words, the existing judicial institutions when they have entered the territory of the substance of agrarian disputes themselves and automatically have entered the political dimension of agrarian issues do not have the courage to be independent and produce final decisions that defeat a more powerful political entity. who are in dispute with the people for the sake of justice that should be.

The establishment of an agrarian court institution does not mean reviving Law no. 21 of 1964 concerning the *Land reform Court*, but it refers more to the types of disputes and their handling models. When land or agrarian disputes are

only made part of the causes of criminal acts or only become civil matters. The meaning of land as a source of life that has a socio-political-economic-religious dimension is lost. In fact, these four characteristics have never been separated from the life of the Indonesian people related to land and/or other agrarian resources. The current and ongoing agrarian disputes have helped to uncover the dark side of constitutional relations in Indonesia during the New Order era. So that the creation of an independent agrarian justice institution can be an entry point to improve the dark side of the relationship.

So, in fact the agenda of establishing an independent Agrarian Court is not only an agenda to resolve agrarian disputes in a more just and civilized way, but is also part of the agenda to create changes in the political system and culture in Indonesia which is gripped by the authoritarian powers of the executive branch. In other words, a larger agenda than establishing an independent Agrarian Court is an important part of upholding a democratic life that is rooted in the interests of the people in Indonesia. Considering that Land Law is a non-neutral law, caution is needed in drafting new provisions relating to the land in question (Hasan, 1996).

In order for the function of law as a social engineering tool, a tool for community renewal and development to be realized, a number of requirements must be met, including: a) The existence of good legal rules, which are synchronous vertically and horizontally. Vertical sync means that the rules at the lower level must not conflict with the rules at the higher (higher) level. While horizontally synchronous means that the existing rules must not conflict and/or overlap with the rules of the same level, especially if they regulate the same legal material; b) The existence of good human resources, namely law enforcement officers who are capable, competent and have high integrity with honest and tough personalities; c) Availability of adequate facilities and infrastructure. d) The existence of a good society, which has an adequate level of education, is cultured and upholds the values of justice.

In order to fulfill these four requirements, the application of the function of law as a tool of social engineering and as a means of reform and community development can be formulated in the context of revitalizing the function of the judiciary. Through revitalization, the function of the judiciary can play a greater role in supporting economic development, so that in the end it can improve the welfare of the Indonesian people. In order for this role to be realized, decisions issued by judicial bodies that resolve land disputes must be able to provide legal certainty and justice, at the most efficient cost possible and in a short time.

### **Values of Justice in the Reconstruction of Land Dispute Resolution Regulations in Indonesia**

Examinations have become a popular institution as a solution to various conflicts that occur in society, ranging from public examinations to land examinations. In essence, examination is an institution formed to resolve conflicts. Conflict is defined as a social process between two or more people (it

can also be a group) where one party tries to get rid of the other party by destroying it or making it powerless. Taquiri in Newston and Davis said that conflict is a legacy of social life that may apply in various circumstances due to the emergence of a state of disagreement, controversy, and conflict between two or more parties continuously (John & Keith, 1997).

In the land sector, conflicts can occur between one community and another and even between the community and the state. Conflicts that occur between communities can occur, among others, due to land grabbing by one party, inheritance problems, and land ownership claims due to multiple certificates. Land conflicts that occur between the community and the state usually occur due to arbitrary state power in taking community land for reasons of public interest but not accompanied by commensurate compensation.

The number of land conflicts, BPN as an institution that regulates and handles land areas in Indonesia must play an active role in dealing with these land conflicts. BPN has the authority to seek land dispute resolution solutions based on applicable regulations by taking into account a sense of justice and respecting the rights and obligations of each party.

Stipulation of Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 concerning Settlement of Land Cases. It further emphasizes the authority of BPN to resolve land disputes. Based on the theory of authority that has been described previously, it can be concluded that the authority possessed by BPN is an attributive form of authority because the authority is given by legislation, namely the People's Consultative Assembly Decree No. IX/MPR/2001 concerning Agrarian Reform and Natural Resource Management *jo.* Presidential Decree No. 34 of 2003 and Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning / Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 concerning Settlement of Land Cases.

Regulation of the Minister of Agrarian and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 defines examination as research, examination, review and recommendation of decisions and concepts of decisions on granting, conversion/affirmation/recognition, cancellation of land rights or determination of abandoned land made by officials authorities within the BPN RI. Examinations are carried out by the Central and Provincial BPN by forming the Central Examination Team and the Provincial Examination Team according to their respective authorities.

The re-establishment of the Land Examination Institute through the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning / Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 is the right step to overcome land conflicts in Indonesia that have been piling up in courts. Based on Article 2, the examination is intended to: 1) Realize legal certainty of land rights; 2) Strengthening the implementation of tasks in the form of legal products carried out by every authorized official within the BPN RI environment; 3) Prevent or resolve land disputes effectively and efficiently related to decisions on granting, conversion/affirmation/recognition, cancellation of land rights or stipulation of abandoned land; 4) Fostering and fostering a sense of

responsibility for every official within the BPN RI in carrying out their duties and functions. Then based on Article 3, the objectives of the establishment of the Land Examination Institute are: 1) Improving the professionalism of the land administration in making decisions on granting, conversion/affirmation/recognition, cancellation of land rights or determination of abandoned land in accordance with the provisions of the legislation; 2) Make efforts to prevent and ensure the settlement of land disputes quickly. The purpose of the establishment of the Examination Institute is to resolve land disputes that have been piling up and prevent conflicts in the land sector.

The procedure for conducting an examination is by conducting research, examination, assessment, and recommendations on decisions on granting, conversion/affirmation/recognition, cancellation of land rights or determination of abandoned land that has been completed by an authorized official. Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the Agency National Land No. 21 of 2020 regarding the Handling and Settlement of Land Cases, it has not been clearly explained on how to carry out the research, examination of assessments and recommendations as referred to above. To facilitate the implementation, you can see the concept compiled by Bernhard Limbong. According to him, the mechanism for handling legal disputes over land is carried out through complaints, research, mutation prevention, deliberation, and litigation resolution.

In a complaint, the party entitled to the land submits a letter of complaint to the land agency containing matters and events that illustrate that the applicant/complainant is the party entitled to the disputed land. The complaint letter can be accompanied by evidence and request a settlement. The next mechanism after the complaint is research in the form of data collection or administration as well as the results of physical research in the field regarding its control.

Follow-up of dispute resolution is based on superior's instructions or based on the initiative of the Head of the Agrarian Office concerned on disputed land, security measures can be taken in the form of temporary prevention of all forms of changes or mutations. The purpose of prevention or mutation is to temporarily stop all changes to the disputed land. Next is through deliberation. The approach to the disputing parties through deliberation is often successful in dispute resolution efforts, and usually places a government agency, in this case the Directorate General of Agrarian Affairs, to act as a mediator in resolving disputes amicably. If efforts through deliberation do not bring results, the dispute must be resolved by the competent authority, namely the court. So, in general, the nature of the dispute is that there is a complaint that contains conflicting rights to land or other rights on an opportunity/priority or the existence of a decision that is detrimental to him. The parties want dispute resolution that is based on or pays attention to applicable regulations, pays attention to the balance of the interests of the parties, enforces legal justice and the settlement must be completed (Limbong, 2014).

The Role of the Land Examination Institute. First, to resolve agrarian disputes. By establishing and applying the Land Examination Institute as

mandated by the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning / Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 regarding the Handling and Settlement of Land Cases, land conflicts that occur can be resolved without having to go through the judiciary. Second, to facilitate public access to justice and legal certainty. With the resolution of land conflicts that occur, the community will get a fair decision, get legal certainty and no party will be harmed. Third, for control over decisions made by the National Land Agency. Through the Land Examination Institute, the government can exercise control over every decision made by the National Land Agency. With this agency, BPN can revise the errors that occur.

Land dispute settlement institutions can be referred to as alternative models of dispute resolution in the land sector because the Land Examination Institute can resolve legal disputes outside the court for the benefit of the parties in accordance with Article 2 and Article 3 of the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 concerning the Handling and Settlement of Land Cases which contains the aims and objectives of the Land Examination Institute, namely being able to resolve land disputes without having to go through the realm of the court. Therefore, it can resolve disputes quickly and the decision is a *win-win solution*. Reduces conventional litigation costs and the usual time delays. Preventing legal disputes that are usually brought to court. That the examination is carried out by BPN itself as a certificate issuing institution, so that it will be easier to complete. Because it has complete data on the problem. There are two ways to settle land cases, first, litigation, namely dispute resolution with the judiciary and second, non-litigation, namely dispute resolution without going through the judiciary.

The weakness of this Land Dispute Settlement Agency is the lack of socialization, not all BPN regional offices have formed an examination team, the need for professionalism and awareness of BPN to carry out their duties and responsibilities in carrying out examinations in their respective regions. There are three recommendations that can be given, namely maximizing socialization, immediately forming an examination team, and increasing BPN's professionalism and awareness in carrying out examinations. Based on this description, three recommendations are given. First, maximize socialization. Second, immediately form a National Land Agency examination team at the Central BPN and in every Provincial Regional Office. Third, increase the professionalism and awareness of BPN in carrying out the examination.

### **Reconstruction of Justice-Based Land Dispute Resolution Regulations**

Land disputes are unavoidable nowadays, this is due to the very high demand for land today while the number of plots of land is limited. This demands improvements in the field of land management and use for the welfare of the community and especially its legal certainty. For this reason, various efforts have been made by the government, namely seeking to resolve land disputes quickly to avoid the accumulation of land disputes, which can

harm the community, for example land cannot be used because the land is in dispute (National Land Agency, 2007).

During the conflict, the land that is the object of the conflict is usually in a state of status *quo* so that the land in question cannot be utilized. As a result, there is a decrease in the quality of land resources which can harm the interests of many parties and the principle of land use is not achieved (Boedi Harsono, 1999). Legislation (basic law), codification, laws, government regulations, and so on and written legal norms formed by judicial institutions (*judge made law*), as well as written laws made by interested parties (contracts, legal documents, reports law, legal records, and draft laws) (Abdulkadir, 2004).

Based on the above study, it turns out that the problem of land, forestry and mining affairs is caused by the lack of regulation in basic conceptions and many sector laws that have not been in sync with local government laws and their implementation has not been carried out consistently. For this reason, suggestions for improving the law on regional government and improving its implementation in the future can be explained as follows (Hasni, 2008): *First*, the importance of regulating land, forestry and mining needs to be specifically regulated in a separate article on the revision of the law. local government; *Second*, as a basic requirement for autonomous regions to carry out these three affairs, they must first issue the Norms, Standards, Criteria and Procedures (NSPK) for the land, forestry and mining sectors. Furthermore, these affairs can be carried out by fully autonomous regions followed by their inherent guidance and supervision; *Third*, it is necessary to immediately harmonize laws and regulations that are not in accordance with regional government laws; *Fourth*, to avoid vacancies in determining NSPK for a long time, due to the length of the preparation process, the determination of NSPK can be broken down into sub-sectors, for example in mining, first issued NSPK for iron ore mining, NSPK for tin mining, NSPK for coal mining. NSPK in the forestry sector can be issued first, NSPK for forestry authority, NSPK for felling trees, NSPK for reforestation, NSPK for land conservation, NSPK for wild animals; *Fourth*, it is necessary to regulate sanctions and strict law enforcement against NSPK violations in the land, forestry and mining sectors; *Fifth*, although land, forest and mining are important for the survival of the state, the public interest and the preservation of the environment, the affairs of land, forestry and mining are still decentralized affairs and continue to encourage regional innovation and creativity in their utilization.

#### **Reconstruction of Land Dispute Resolution Regulations in Indonesia Based on Justice Values**

No.	SETTINGS	WEAKNESS	RECONSTRUCTION PROPOSAL
1.	Regulation of the Minister of Agrarian and Spatial Planning/Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 21 of 2020	In practice, many land dispute cases take a very long time, even	PURPOSE, OBJECTIVES AND SCOPE Article 2 (1) Settlement of Land Cases is intended



	<p>concerning Handling and Settlement of Land Cases (Articles 2 and Article 3) Section 2 (3) Settlement of Land Cases, is intended to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. know the history and root cause of the Dispute, Conflict or Case;</li> <li>b. formulating strategic policies for the resolution of Disputes, Conflicts or Cases; and</li> <li>c. Resolving Disputes, Conflicts or Cases, so that the land can be controlled, owned, used and utilized by the owner.</li> </ul> <p>(4) Settlement of Land Cases aims to provide legal certainty and justice regarding the control, ownership, use and utilization of land.</p> <p>Article 3 The scope of this Ministerial Regulation includes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Dispute and Conflict Resolution;</li> <li>b. Case Settlement;</li> <li>c. Supervision and Control; and</li> <li>d. Legal Aid and Legal Protection.</li> </ul>	<p>if they are not finished and have not fulfilled a sense of justice and there are still many ordinary people who need legal assistance. There are still a lot of dual land certificates.</p>	<p>to: abc find out the history and root causes of Disputes, Conflicts or Cases; formulate strategic policies for the resolution of Disputes, Conflicts or Cases; and resolve Disputes, Conflicts or Cases <i>THROUGH WIN WIN SOLUTION</i>, so that the land can be controlled, owned, used and utilized by the owner. (2) Settlement of Land Cases aims to provide legal certainty and justice regarding the SUSTAINABLE control, ownership, use and utilization of land.</p> <p>Article 3 The scope of this Ministerial Regulation includes: abcd Bureau of Law and Dispute and Conflict Resolution Relations; Case Settlement; Supervision and Control; and Legal Aid, Assistance and Legal Protection.</p>
--	--	--	--

**F. Conclusion**

1. Defense dispute resolution regulations have not been fair, it can be understood that the emergence of land disputes is caused by conflicts of interest between parties who want to control land and parties who have rights and interests on land which are also influenced by overlapping laws and government policies. This is what causes the settlement of land disputes so far has not fulfilled the sense of justice for the disputing parties. Furthermore, resolving land disputes is important not the method, but an understanding of the sources of law, the principles of the provisions, and the application of these principles and provisions in resolving disputes and being able to fulfill justice for the parties and the wider community.
2. The current weaknesses in land dispute resolution can be explained that legal

remedies through the courts sometimes never resolve the issue. The settlement of cases through the courts in Indonesia is tiring, the costs are high and the settlement time is long, not to mention being stuck with the judicial mafia, so justice is never on the side of the right. So that if you lose a goat, don't deal with the law because you might lose a goat's cage, it's not a figment. This is certainly not in accordance with the principles of a simple, fast and low-cost trial, because the actual conditions in dealing with the courts are not simple, the court bureaucracy is convoluted and so on, from the court of first instance to the level of cassation and review, as well as costs. expensive. In addition, the government failed to resolve various conflicts, including land conflicts. This is influenced by three causes, namely there is no well-established system in resolving land conflicts, the lack of public trust in the government, and the existence of conflicts of interest over certain land parcels. The government does not act objectively in resolving disputes and tends to side with the strong like the owners of capital or there are elements of corruption, collusion and nepotism, thereby reducing public trust.

3. Reconstruction of land settlement regulations based on the value of justice, it can be concluded that the existing laws and regulations relating to the settlement of land disputes need to be reconstructed by establishing an institution called the National Land Commission (KPN) which is a form of implementing state power regulations. against State land, which is now held by government power and is only sectoral.

Besides that, it is necessary to establish a special court that handles land issues, namely the Agrarian Court, this special court for land dispute resolution must be included in one of the judicial environments under the Supreme Court of the Republic of Indonesia, namely the general court environment or the special court environment for state administration. To determine this, it is necessary to look at the law and characteristics of the land itself and what problems can be tried in a special court for resolving land disputes.

Besides the existence of these two institutions, the community needs to be given a choice in resolving land disputes, namely through mediation, so that a *win-win solution is reached* between the litigants. Mediation is a dispute resolution process that is faster, cheaper, and can also provide greater access to justice for the parties in finding a satisfactory way to resolve disputes and provide a sense of justice. The integration of mediation into the judicial process can be one of the instruments that is quite effective in overcoming the problem of accumulation of cases in court and also strengthens and maximizes the function of non-judicial institutions for dispute resolution in addition to the adjudicative (deciding) court proceedings. By reconstructing the Regulations for Settlement of Land Disputes Based on Justice Values based on the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 21 article 2 and article 3 of 2020 concerning Handling and Settlement of Land Cases.

### **G. Suggestion**

1. The government together with the House of Representatives should establish and stipulate a Law on Land Dispute Settlement Based on Justice Values, so that the public can know and be guided by the legislation in resolving land disputes;
2. The government, in this case the National Land Agency, needs to carry out socialization through the Land Affairs Office in the City/Regency regarding the procedures for resolving land disputes that can be taken by the community.
3. The government needs to immediately establish the National Land Commission (KPN) and the Agrarian Court, so that so many land dispute settlement cases can be immediately resolved and resolved through these two institutions based on the values of justice.

### **H. Implications of the Dissertation Study**

#### **3. Theoretical Implication**

The results of this study have theoretical implications, especially related to the tradition of *positivistic legal thought* that has developed so far which views that legislation applies as the only recognized standard of truth (*absolute*).

Theoretically, it is necessary to establish institutions and laws and regulations that specifically deal with land dispute settlement issues based on the value of justice. This is because so far the laws and regulations and institutions that handle land dispute resolution have not been able to resolve land disputes properly and have not been based on the value of justice.

#### **4. Practical Implications**

This research also has practical implications, namely the need for the issuance of laws and regulations and policies as well as further studies that can support the formation of legislation on land dispute resolution based on the value of justice and an in-depth study of efforts to establish the National Land Commission (KPN) and the establishment of an Agrarian Court that can fulfill a sense of justice for the parties in the settlement of land disputes.



## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Tuhan yang Mahakuasa, penulis telah diberikan kekuatan sehingga dapat menyelesaikan penulisan Disertasi dengan judul: **“Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan”** yang penulis ajukan sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA).

Disertasi ini disusun untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum (S3) Pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang. Disertasi ini merupakan penelitian yang dilakukan melalui proses yang panjang dan menguras tenaga dan pikiran, yang diwarnai suka duka, jatuh dan bangun. Alhamdulillah wa syukurillah dapat terselesaikan walaupun jauh dari kata sempurna. Diskusi, arahan, dan nasihat dari Promotor dan Co-Promotor memberikan kekuatan dan motivasi terbesar bagi Penulis untuk menyelesaikan sebuah niat dan cita-cita yang sudah dimulai. Sebagai wujud syukur, perkenankan kami menyampaikan Terimakasih yang tak terhingga beserta rasa bangga penulis haturkan kepada yang Terhormat dan amat terpelajar, **Prof. Dr. H. Gunarto S.H., S.E., Akt., M.Hum.**, selaku Promotor, dengan segala budi baik dan kesabarannya telah berkenan menjadi Promotor, guru sekaligus Bapak bagi penulis. Berkat bimbingan, arahan, kesabaran dan motivasi yang beliau berikan serta nasihat yang menjadikan penulis yakin untuk menyelesaikan disertasi ini. Penulis juga sangat bangga telah dibimbing oleh yang Terhormat dan amat terpelajar, Ibu **Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H.**,

**M.Hum**, selaku Co-Promotor, terimakasih atas ketulusan hati, kesabaran dan ketelitian dalam membimbing penulis, memberikan kelonggaran berfikir, dan kekuatan motivasi yang senantiasa diberikan kepada Penulis sehingga disertasi ini dapat diselesaikan.

Pada Kesempatan ini penulis juga memberikan penghormatan dan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang selama ini senantiasa mendukung penulis dengan tulus ikhlas dan penuh perhatian sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Pihak-pihak yang telah memberikan dukungan serta motivasi yang tiada henti. Penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, **Prof. Dr. H. Gunarto S.H., S.E., Akt., M.Hum.**, beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis untuk mengikuti kuliah pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, **Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.**, beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
3. Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA), **Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.**, yang dengan segala kebaikan selama ini dalam memberikan

pelayanan akademik, fasilitas, panduan dan sarana penunjang selama Penulis menempuh Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;

4. Sekretaris Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA), **Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.**, yang telah memberikan motivasi yang tiada henti, menyediakan berbagai fasilitas dan kemudahan kepada Penulis dalam rangka penyelesaian pendidikan selama Penulis menempuh Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
5. Bapak dan Ibu Dosen Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah menambah wawasan dan pengetahuan Penulis sehingga studi Program Doktor (S3) Ilmu Hukum dapat diselesaikan dengan baik;
6. Semua Staff Akademik Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah membantu kelancaran penyelesaian pendidikan pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
7. Keluarga terkasih yang tak pernah lelah mendukung dalam doa dan mensupport energi semangat kepada penulis ditengah pergolakan dan pergulatan studi yang menguras pikiran, emosi dan tenaga, terimakasih rajutan cinta kasih, doa, dan spirit selama menjalani studi.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kata sempurna. Saran dan kritik sangat dinantikan demi penempurnaan disertasi ini. Kiranya hasil penelitian ini menjadi kontribusi bagi pengembangan keilmuan dan pengayaan perspektif studi fenomenologi terhadap pertautan sosial feminis dan kebudayaan setempat.

Semarang, 9 September 2022  
Penulis,

**FONAHA HULU, S.H., M.Kn**  
**PDIH. 03.10.17.594**

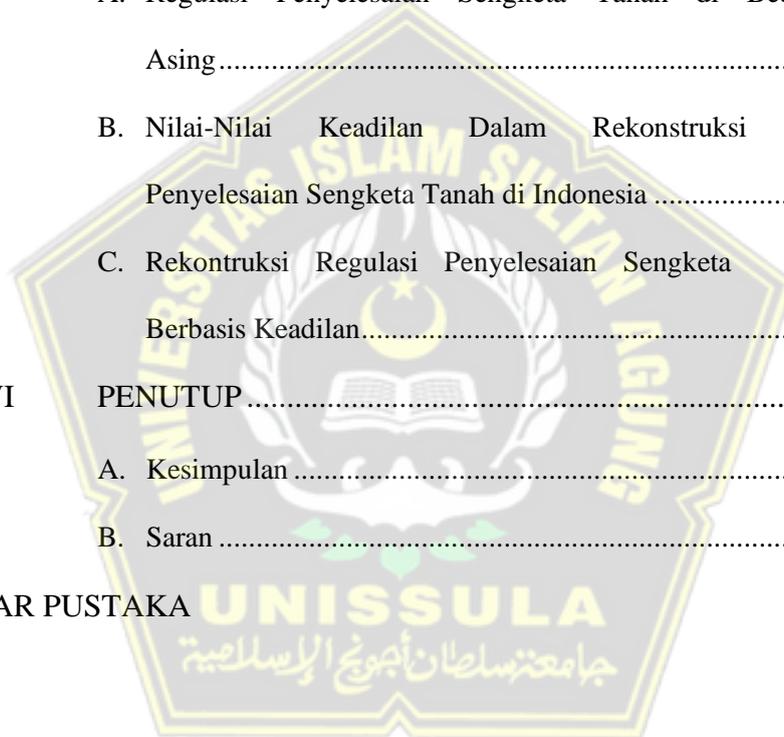


## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN KELULUSAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN UJIAN TERBUKA .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN DEWAN PENGUJI UJIAN .....	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN (ORISINALITAS) PENELITIAN .....	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASIKARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK.....	vii
<i>ABSTRAC</i> .....	viii
RINGKASAN.....	ix
<i>SUMARRY</i> .....	xxix
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	xlvii
KATA PENGANTAR .....	xlviii
DAFTAR ISI.....	lii
DAFTAR TABEL.....	liv
DAFTAR BAGAN .....	lv
BAB I      PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	25
C. Tujuan Penelitian .....	25
D. Kegunaan Penelitian.....	26
E. Kerangka Konseptual .....	26

	F. Kerangka Teoritik.....	30
	1. <i>Grand Theory</i> : Teori Keadilan Pancasila.....	34
	2. <i>Applied Theory</i> : Teori Sistem Hukum Friedmann .....	41
	3. <i>Applied Theory</i> : Teori Penegakan Hukum.....	44
	G. Kerangka Pemikiran .....	54
	H. Orisinalitas Penelitian.....	55
	I. Metode Penelitian .....	57
	J. Sistematika Penulisan .....	66
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA.....	68
	A. Pengertian Tanah dan Dasar Hukum Pertanahan .....	68
	B. Konsepsi Hukum Pertanahan Nasional .....	75
	C. Hak Menguasai Negara atas Tanah .....	108
	D. Pengertian Pendaftaran Tanah .....	151
	1. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	153
	2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah.....	157
	3. Sistem Pendaftaran Tanah.....	160
	4. Stelsel Pendaftaran Tanah .....	170
	E. Sertipikat sebagai Bukti Tanda Hak .....	173
	F. Permasalahan Pertanahan dan Penyelesaian Sengketa Tanah ....	191
BAB III	REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA TANAH	
	YANG BELUM BERKEADILAN .....	206
	A. Regulasi Penyelesaian Sengketa Tanah.....	206
	B. Implementasi Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Belum	
	Berkeadilan.....	236

BAB IV	KELEMAHAN	DALAM	PELAKSANAAN	
	PENYELESAIAN	SENKETA	TANAH	.....259
	A.	Kelemahan	Regulasi	Penyelesaian
		Senketa	Tanah	..... 259
	B.	Kelemahan	Lembaga	Penyelesaian
		Senketa	Tanah	..... 279
BAB V	REKONSTRUSI	REGULASI	PENYELESAIAN	
	SENKETA	TANAH	YANG	BERBASIS
		Keadilan		.....294
	A.	Regulasi	Penyelesaian	Senketa
		Tanah	di	Beberapa
			Negara	Asing
				..... 294
	B.	Nilai-Nilai	Keadilan	Dalam
		Rekonstruksi	Regulasi	Penyelesaian
		Senketa	Tanah	di
			Indonesia	..... 326
	C.	Rekontruksi	Regulasi	Penyelesaian
		Senketa	Tanah	yang
		Berbasis	Keadilan	..... 353
BAB VI	PENUTUP			.....378
	A.	Kesimpulan		..... 378
	B.	Saran		..... 381
DAFTAR PUSTAKA				



**DAFTAR TABEL**

Tabel 1.1 Orisinalitas Ppenelitian .....	56
Tabel 1.2 <i>Set Basic Belief</i> 4 (empat) Paradigma Utama .....	62
Tabel 4.1 Perbandingan Pengadilan Khusus Pertanahan di Beberapa Negara	326
Tabel 4.2 Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan .....	376



**DAFTAR BAGAN**

Bagan 1.1	Kerangka Berpikir Disertasi	55
-----------	-----------------------------	----



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perwujudan keadilan masyarakat, terkait penguasaan dan pemilikan tanah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI Tahun 1945,<sup>1</sup> yang ditentukan bahwa prinsip dasar pengelolaan pertanahan: Bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tanah adalah salah satu sumber utama penghidupan,<sup>2</sup> merupakan karunia Sang Pencipta. Falsafah bangsa Indonesia ingin mencapai suatu idealis bahwa akan mengusahakan tanah untuk pencapaian sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat secara adil dan merata.<sup>3</sup> Penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya perlu diatur. Tujuannya, sebagaimana berbagai pengaturan lain, adalah menjamin kepastian hukum, memberikan perlindungan hukum bagi rakyat dalam konteks mendukung pembangunan yang berkelanjutan tanpa mengabaikan prinsip kelestarian lingkungan.

---

<sup>1</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 50

<sup>2</sup> Kebutuhan tanah tidak hanya dikenal pada masa sekarang, tetapi sejak manusia diciptakan dan ditempatkan di muka bumi ini. Tanah merupakan sarana dan kebutuhan amat penting bagi kehidupan manusia. Tanah tidak lagi dipandang sebagai masalah agraria semata yang selama ini diidentikan sebagai pertanian belaka, melainkan telah berkembang baik manfaat maupun kegunaan, sehingga terjadi dampak negatif semakin kompleks, bahkan menimbulkan guncangan dalam masyarakat serta sendatan pelaksanaan pembangunan. Hambali Thalib, *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 1

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Univesitas Trisakti, 2002, hlm. 4

Tanah bagi pemenuhan kebutuhan untuk pembangunan di Indonesia semakin meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian di bidang pertanahan, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya- ketentuannya.<sup>4</sup>

Kebutuhan tanah yang memegang peranan penting, baik dalam kehidupan manusia maupun dalam dinamika pembangunan membawa dampak positif dengan meningkatnya harga tanah serta dampak negatif dengan berkembangnya konflik/sengketa pertanahan<sup>5</sup> baik kualitas maupun kuantitas dengan berbagai macam modus operandinya. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya perlu diatur kembali, agar terjamin kepastian hukum dengan tetap terselenggaranya

---

<sup>4</sup> Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di negara maju maupun berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat. Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2002, hlm. 25

<sup>5</sup> Hambali Thalib, *Op. Cit.*, hlm. 3. Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmurnya suatu masyarakat tidak terlepas dari pertumbuhan penduduk di suatu kota/kabupaten. Sementara tingginya pertumbuhan penduduk perkotaan dan semakin meningkatnya pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan tanah juga meningkat, sedangkan persediaan tanah sangat terbatas. Keadaan demikian mengakibatkan harga tanah semakin tinggi dan pada daerah tertentu semakin sulit untuk mendapatkannya. Hal ini sering menimbulkan sengketa pertanahan baik penguasaan dan pemilikan atas tanah antara kelompok masyarakat, antara masyarakat dengan perusahaan baik swasta maupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan antara masyarakat dengan pemerintah. Berbagai jenis sengketa yang sering terjadi, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Sengketa di atas tanah perkebunan, para pihak adalah masyarakat (termasuk masyarakat adat) vs Badan Hukum (PTPN/Perkebunan Swasta) dengan tuntutan pembatalan HGU, pengembalian tanah dan ganti kerugian.
- b. Sengketa atas tanah yang termasuk kawasan hutan. Para pihak adalah masyarakat (termasuk masyarakat hukum adat) vs Instansi Kehutanan dengan tuntutan permohonan hak atas tanah yang masih terdaftar sebagai kawasan hutan atau tuntutan pengembalian tanah masyarakat adat.
- c. Sengketa atas tanah yang telah dibebaskan pengembang untuk perumahan/perkantoran/kawasan industri, dan lain-lain. Para pihak adalah masyarakat vs pengembang dengan tuntutan pembatalan Hak Guna Bangunan (HGB) atas nama pemegang.

Sengketa di atas tanah yang dikuasai oleh ABRI (TNI, AD, TNI, AL dan TNI AU). Para pihak adalah masyarakat vs pihak TNI dengan tuntutan pengembalian tanah dan pemberian hak kepada masyarakat. Bila TNI memerlukannya agar memberikan ganti rugi kepada masyarakat.

perlindungan hukum bagi rakyat banyak dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya mendukung pembangunan yang berkelanjutan.<sup>6</sup>

Mengingat pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup manusia, ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur tentang masalah pertanahan sangat diperlukan. Adanya kebutuhan masyarakat akan suatu peraturan kepastian hukum terhadap tanah sedemikian rupa, bahwa setiap pemilik tanah-tanah seberapa boleh dapat terjamin dalam mempertahankan haknya terhadap gangguan dari pihak lain.<sup>7</sup>

UUD RI Tahun 1945 merupakan landasan yuridis, landasan konstitusional dan landasan idealism dalam mengembangkan perekonomian nasional. Hal ini diamanatkan pada rumusan Pasal 33 UUD RI Tahun 1945.<sup>8</sup> Perubahan konstitusional berupa amandemen keempat UUD RI Tahun 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar pada sistem perekonomian nasional.<sup>9</sup> Dalam konsep negara sosial ekonomi, negara berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, baik kesejahteraan sosial maupun ekonomi.<sup>10</sup> Negara bertujuan untuk mensejahterakan rakyatnya dan

---

<sup>6</sup> Boedi Harsono, *Op, Cit*, hlm. 5

<sup>7</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Bunga Rampai Hukum*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1974, hlm. 170

<sup>8</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 secara konstitusional telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Bandung: Alumni, 1993, hlm. 2. Lihat juga Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 50

<sup>9</sup> Ada dua perubahan yang mendasar yakni demokrasi ekonomi dan prinsip keadilan. Asas dan prinsip ini mempunyai keterkaitan yang erat dalam mewujudkan sistem perekonomian nasional sehingga tujuan pembangunan nasional di bidang perekonomian dan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai

<sup>10</sup> Dalam hubungan dengan sistem penyelenggaraan ekonomi yang berpihak kepada rakyat, empat fungsi negara dalam bidang ekonomi yaitu : (1) sebagai *provider* (penjamin) kesejahteraan rakyat; (2) sebagai *regulator* (pengatur); (3) sebagai *entrepreneur* (pengusaha) atau menjalankan sektor-sektor tertentu melalui *tate owned corporation* (BUMN), dan (4) sebagai *umpire* (pengawas, wasit) untuk merumuskan standar yang adil mengenai kinerja sektor ekonomi. Abrar, *Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995, hlm. 26

dituntut untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada rakyatnya.<sup>11</sup>

Alinea IV Pembukaan UUD RI 1945 secara eksplisit dinyatakan tujuan negara yaitu Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Oleh karena itu, ketentuan hukum tanah nasional mensyaratkan seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat sebagai tugas dan tanggung jawab negara yang didelegasikan kepada pemerintah dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*),<sup>12</sup> termasuk dalam hal ini bidang pertanahan yang meliputi pengaturan (*regulasi*), pelaksanaan

---

<sup>11</sup> Salah satu tujuan dirikannya negara untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya, meningkatkan harkat dan martabat rakyat untuk menjadi manusia seutuhnya. Demikian juga negara Republik Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat mempunyai tujuan dalam menjalankan pemerintahannya. Kesejahteraan bagi seluruh rakyat tanpa kecuali merupakan landasan utama bagi setiap pengambilan kebijakan termasuk kebijakan legislatif untuk terus berupaya meningkatkan taraf kehidupan masyarakat yang pada dasarnya merupakan hak konstitusional setiap warga negara Indonesia. Kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia hanya sekedar cita-cita belaka jika tanpa diiringi oleh usaha yang nyata oleh penyelenggara negara dalam mengemban amanat konstitusi salah satu upaya nyata adalah dengan merumuskan suatu perundang-undangan yang bertujuan melindungi segenap bangsa dan tumpah darah dari segala kesewenang-wenangan termasuk kesewenang-wenangan mengenai hak perekonomian rakyat. Ridwan, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 1

<sup>12</sup> S F. Marbun dan Moh. Mahfud M D, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2004, hlm. 45

kewenangan hingga sampai penegakan hukum pertanahan. Oleh karena itu, untuk pengaturan lebih lanjut dari UUD RI Tahun 1945 mengenai hukum pertanahan di Indonesia, pada 24 September 1960 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>13</sup>

Pengaturan lebih lanjut terhadap tanah terdapat pada Pasal 2 ayat (1) UUPA yang ditentukan bahwa: Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Maksud Pasal 2 ayat (1) UUPA adalah bahwa negara mempunyai kekuasaan mengatur tanah-tanah yang telah dimiliki seseorang atau badan hukum maupun tanah-tanah bebas yang belum dimiliki seseorang atau badan hukum-yang akan langsung dikuasai oleh negara.<sup>14</sup>

Dalam UUPA, asas hak menguasai negara atas tanah itu diatur dan diturunkan ke macam-macam hak atas tanah yang diberikan kepada orang maupun badan hukum. Negara memberikan beberapa macam hak atas tanah

---

<sup>13</sup> Hukum tanah Indonesia berdasarkan UUPA mengisyaratkan bagi pembuat undang-undang dalam membentuk hukum tanah nasional jangan mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Dalam kaitan ini penguasaan tanah yang terletak di wilayah hukum Indonesia menjadi hak dari bangsa Indonesia. Siapapun yang mengaku dirinya sebagai warga bangsa dan negara Indonesia berhak memperoleh hak milik atas tanah di seluruh wilayah negara Indonesia secara sah. Adanya UUPA yang menghapus peraturan perundang-undangan pada masa Hindia Belanda yang bersifat dualisme, karena ideologi kapitalis dan individu tidak sesuai dengan ideologi bangsa Indonesia yang telah mempunyai peraturan perundang-undangan tentang tanah, diatur dalam hukum adat masing-masing daerah. Dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Bab I UUPA, Tujuan UUPA adalah sebagai berikut:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama petani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.

Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya

<sup>14</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 2

kepada perorangan atau badan hukum dengan maksud agar si pemegang hak atas tanah untuk mengelola tanah sesuai hak yang dimilikinya tersebut sejauh pemberian hak tersebut tidak bertentangan dengan batas-batas yang ditetapkan negara. Pemegang hak juga dibebani kewajiban untuk mendaftarkan hak atas tanah itu dalam rangka menyokong kepastian hukum. UUPA serta aturan-aturan pelaksanaannya memberikan perwujudan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia. Pendaftaran hak atas tanah merupakan sarana penting dalam membangun dan mewujudkan kepastian hukum

Berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa hak penguasaan oleh negara mencakup wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.<sup>15</sup> Kemudian negara berwenang juga mengatur dan menentukan hubungan hukum antara manusia dengan air, bumi dan ruang angkasa tersebut. Selain itu, negara juga berwenang untuk

---

<sup>15</sup> Dikuasai Negara tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan tetapi kekuasaan negara untuk membuat peraturan guna kelancaran ekonomi, peraturan yang melarang penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal. Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Jakarta: Mutiara, 1977, hlm. 28 tujuan dari hak menguasai negara erat kaitannya dengan konsep kesejahteraan dengan tujuan bahwa hak menguasai negara atas tanah adalah pemberian kewenangan kepada negara sebagai pemegang hak menguasai atas sumber daya agraria. Suhendra, *Menuju Keadilan Agraria, 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Jakarta, Akatiga: 2002, hlm. 35. Hak menguasai negara atas tanah merupakan instrument sedangkan dipergunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan (*objekive*). Ilyas, *Konsepsi Hak Garap Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Kaitannya Dengan Ajaran Negara Kesejahteraan*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005, hlm. 116. Menurut Bagir Manan hal ini memberikan kewajiban negara untuk:

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam) harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. Melindungi dan menjamin hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat; Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

menentukan dan mengatur hubungan antara orang dan tindakan hukum yang menyangkut bumi, air, dan ruang angkasa di wilayah hukumnya.<sup>16</sup>

Menurut Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa wewenang penguasaan tanah oleh negara ini digunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat sebesar-besarnya dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan masyarakat dan negara hukum Indonesia yang berdaulat, adil dan makmur.

Untuk melaksanakan prinsip dasar UUPA yang mengatur tentang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.<sup>17</sup> Tujuan UUPA sebagaimana yang dimuat dalam Penjelasan Umumnya yaitu:<sup>18</sup>

7. Meletakkan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang menjadi alat untuk kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat dibidang pertanian, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
8. Meletakkan dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan;
9. Meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas

---

<sup>16</sup> Berdasarkan prinsip hak menguasai oleh negara, pemerintah mengatur agar tanah-tanah diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanah konstitusi yakni UUD NRI Tahun 1945. UUPA mendasarkan diri pada asumsi manusia yang monodualis, yakni sebagai individu dan sebagai makhluk sosial. Hak penguasaan tanah secara nasional oleh warga negara ini dikenal dengan sebutan sebagai hak bangsa. Hak bangsa ini bisa disamakan seperti hak ulayat atas semua tanah, dengan bertumpu pada konsep hak bangsa ini maka tidak ada sejengkal tanah di Republik Indonesia merupakan apa yang disebut *res nullius* atau tanah tidak bertuan atau tanah liar (*woeste groden*). Hubungan penguasaan ini bersifat abadi, dalam arti memiliki landasan hukum yang kokoh karena bersumber pada dasar negara yang menjiwai sistem penguasaan hak atas tanah bagi bangsa Indonesia. Dimanapun bangsa Indonesia berada, dia memiliki hak untuk mewujudkan hubungan sakral dalam penguasaan tanah tersebut sesuai dengan ketentuan hukum nasional.

<sup>17</sup> Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002, hlm. 111

<sup>18</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2011, hlm. 1.

tanah bagi rakyat seluruhnya.

Untuk menertibkan kepemilikan hak atas tanah dibuat bukti kepemilikan hak atas tanah dalam bentuk sertifikat tanah, sebab dapat menjamin kepastian hukum bagi setiap orang.<sup>19</sup> Perwujudan pemberian kepastian hukum hak atas tanah termuat dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

- (5) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (6) Pendaftaran tanah tersebut pada ayat (1) meliputi:
- a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
  - b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
  - c. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kebutuhan akan tanah dewasa ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk bertani, tetapi juga dapat dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan jual beli dan sewa menyewa. Begitu pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut.<sup>20</sup>

Dalam sejarah pertanahan Indonesia sebelum tahun 1960, ada dualisme hukum pertanahan. Di satu sisi berlaku hukum-hukum tanah hak kolonial Belanda, tanah yang tunduk dan diatur Hukum Perdata Barat yang sering

---

<sup>19</sup> Dalam kehidupan manusia tanah merupakan hal sangat penting dan merupakan masalah yang peka, karena tidak hanya menyangkut masalah ekonomi saja tetapi juga kesejahteraan sosial yang langsung menyangkut hak-hak perorangan warga masyarakat, apalagi dengan bertambah majunya pembangunan dari tahun ke tahun. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu landasan bagi setiap orang di dalam melakukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan pemilikan maupun penggunaan tanah agar supaya mendapat jaminan hukum dan kepastian hak atas tanah.

<sup>20</sup> Florianus, S.P Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Jakarta: Visimedia, 2008, hlm. 1

disebut Tanah Barat atau Tanah Eropa misalnya tanah hak *Eigendom*, hak *Opstal*, hak *Erfpacht* dan lain lainnya. Di sisi lainya adanya aspek hukum yang berlaku bagi penguasaan tanah dengan hak penduduk asli atau bumiputra yang tunduk pada Hukum Adat yang tidak mempunyai bukti tertulis, yang dipunyai bagi penduduk setempat yang sering disebut Tanah Adat misalnya tanah hak Ulayat, tanah Milik Adat, tanah hak *Yasan*, tanah *Gogolan* dan lain-lainnya.<sup>21</sup>

Pemerintah Indonesia pada masa itu menyadari benar bahwa tanah menyangkut hajat hidup orang banyak sangat perlu ditata penggunaannya, maka pada tanggal 24 September 1960, yang merupakan hari bersejarah karena pada tanggal tersebut telah diundangkan dan dinyatakan berlakunya Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) bagi seluruh wilayah Indonesia. Dengan berlakunya Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang pertanahan.<sup>22</sup> Perubahan itu bersifat mendasar dan fundamental, karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya maupun isinya yang dinyatakan dalam bagian berpendapat UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman. Maka berakhirilah dualisme hukum tanah dan terselenggaranya unifikasi yaitu kesatuan hukum di lapangan hukum pertanahan (Agraria) di Indonesia.

---

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan, 2007, hlm. 1

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi, sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>23</sup> Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menginventarisasi data-data yang berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dalam artian semua tanah harus didaftarkan tidak terkecuali tanah milik adat untuk mendapatkan kepastian hukum sehingga pemiliknya akan merasa aman memiliki tanah tersebut.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2003, hlm. 3.

Pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan dilakukan dalam rangka pemberian perlindungan hukum kepada ahli waris dan demi ketertiban tata usaha pendaftaran tanah, agar data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang mutakhir.<sup>24</sup>

Dalam hal menghadapi persoalan tanah yang berasal dari warisan telah ditentukan dalam Pasal 20, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Jika yang mempunyai hak atas tanah meninggal dunia, maka yang menerima tanah itu sebagai warisan wajib meminta pendaftaran dalam waktu 6 (enam) bulan sejak tanggal meninggalnya orang tersebut didasarkan pada Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Peraturan Pemerintah ini tidak berlaku sebagaimana dicabut berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 18 tahun 2021 tentang hak pengelola tanah, hak atas tanah, satuan rumah susun dan pendaftaran tanah dimana ayat 64 tetap menjadi persyaratan dalam pengajuan pendaftaran warisan.

Perolehan hak milik atas tanah dapat juga terjadi karena pewarisan dari pewaris kepada ahli waris, jika penerima warisan terdiri satu orang, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris. Jika penerima warisan lebih dari satu orang pendaftaran hak tersebut disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah jatuh kepada seseorang

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 519

penerima warisan tertentu. Pewarisan dapat terjadi karena ketentuan undang-undang ataupun karena wasiat dari orang yang mewasiatkan.<sup>25</sup>

Selama pembuat surat wasiat masih hidup, surat wasiat masih dapat diubah atau dicabut, sedangkan setelah pembuat wasiat meninggal dunia surat wasiat tak dapat lagi diubah, dicabut maupun ditarik kembali oleh siapapun. Dengan jatuhnya tanah kepada ahli waris, terjadilah pemilikan bersama tanah hak milik jika tanah tersebut hanya satu-satunya. Akan tetapi, jika pewaris memiliki tanah tersebut sesuai dengan jumlah ahli waris dan telah dibuatkan surat wasiat, maka tanah dimaksud telah menjadi milik masing-masing ahli waris.

Untuk memperoleh kekuatan pembuktian tanah dari hasil pewarisan, maka surat keterangan waris sangat diperlukan di samping dasar untuk pendaftaran tanahnya. Namun sampai saat ini, untuk memperoleh surat keterangan waris, hukum yang berlaku bagi warga negara Indonesia masih berbeda-beda.<sup>26</sup>

Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dan sesuai dengan Pasal 25, surat keterangan warisan ini merupakan suatu keharusan. Kemudian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Pasal 42 ayat (1), juga menyebutkan adanya surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris (dapat berupa Akta Keterangan Hak Waris, atau Surat

---

<sup>25</sup> *Ibid*

<sup>26</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 102

Penetapan Ahli Waris atau Surat Keterangan Ahli Waris) dalam pendaftaran hak atas tanah karena warisan.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 sebagaimana diubah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 tahun 2019 Pasal 111 ayat (1) huruf c, menerangkan bahwa surat tanda bukti sebagai ahli waris yang dapat berupa:

1. Wasiat dari pewaris, atau
2. Putusan Pengadilan, atau
3. Penetapan Hakim/Ketua Pengadilan, atau
4. Bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli : surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia,
5. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa: akta keterangan hak waris dari Notaris,
6. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan.<sup>27</sup>

Untuk pembuktian hak-hak atas tanah yang sudah ada dan dari konversi hak-hak lama data yuridisnya dibuktikan dengan alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup sebagai dasar mendaftar hak, pemegang hak dan

---

<sup>27</sup> Boedi Harsono, 2007, *Op. Cit*, hlm. 520

hak-hak lain yang membebaninya. Demikian ditetapkan alat bukti tersebut adalah bukti pemilikan dapat berupa *Petuk* pajak bumi/*landrente*, *girik*, *pipil*, *ketitir* dan *verponding* Indonesia sebelum berlakunya UUPA.

Dalam prakteknya, di Kabupaten Klaten masih terdapat ahli waris yang namanya belum tercantum dalam sertipikat. Hal tersebut dikarenakan masyarakat belum mengetahui atau mematuhi aturan tentang pendaftaran tanah yang dapat disebabkan karena sosialisasi terhadap aturan tersebut masih dirasakan kurang dan atau adanya kesadaran masyarakat akan arti pentingnya pendaftaran pewarisan hak atas tanah masih rendah. Terkait dengan ahli waris yang namanya belum tercantum dalam sertipikat, ahli waris tersebut harus mendapatkan perlindungan hukum agar haknya dapat diterima.

Dalam pendaftaran pewarisan hak atas tanah menemui beberapa hambatan atau kendala. Diantaranya terlihat banyak masyarakat masih belum mematuhi agar pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pewarisan, dilakukan sampai dengan waktu enam (6) bulan sejak meninggalnya pewaris, masyarakat yang belum mengetahui adanya dispensasi (keringanan) berupa pembebasan biaya pendaftaran selama jangka waktu tersebut seperti yang tercantum dalam Pasal 61 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/161848/pp-no-18-tahun-2021>

Untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah<sup>29</sup> sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 10 Tahun 1961) yang diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang didasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka, serta bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah serta menyediakan informasi dan menyelenggarakan tertib administrasi pertanahan.

Terbitnya PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dilatar belakangi kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan. Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.<sup>30</sup>

Terselenggaranya pendaftaran tanah memungkinkan pemegang hak atas tanah dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya. Bagi

---

<sup>29</sup> Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

<sup>30</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, Makalah Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak yang terkait: Suatu Proses sosialisasi dan Tantangannya, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997, hlm. 1

pemerintah dapat membantu dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahannya. Pada PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtskadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti berupa buku tanah dan surat ukur.<sup>31</sup> Menurut Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk:<sup>32</sup>

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah.
2. Menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan dan;
3. Untuk terjadinya tertib administrasi pertanahan.

Kegiatan pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang dinamakan sertifikat, hal ini merupakan realisasi dari tujuan undang-undang tersebut. Kewajiban melakukan pendaftaran tanah, pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftaran. Akan tetapi, dalam penerapannya sertifikat hak atas tanah sebagai akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan

---

<sup>31</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, hlm. 81

<sup>32</sup> Aminuddin Sale, *Hukum Agraria*, Makassar: As Publishing, 2010, hlm. 92

letak, batas, luas bidang tanah, serta bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak lain, serta beban yang ada di atasnya). Dengan memiliki sertifikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subyek haknya, dan hak menjadi nyata dan riil.

Pendaftaran tanah merupakan hal mutlak dilakukan, agar setiap tanah mempunyai kekuatan dan kepastian hukum yaitu dalam bentuk sertifikat tanah dan bila hal ini dikaji secara filosofis, yuridis maupun sosiologis maka eksistensi UUPA dengan perangkat peraturan pelaksanaan pendaftaran tanah khususnya Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah bertujuan mewujudkan kepastian hukum dalam menjamin hak atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Pasal 19 UUPA dengan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah terjadi ketidaksinambungan. Hal ini dikarenakan menurut Pasal 19 UUPA mengatur dan mengamanatkan kepada seluruh warga negara Indonesia untuk mendaftarkan hak atas tanahnya agar mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah, menurut Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang menekankan sertifikat sebagai alat bukti hak atas tanah.

Berdasarkan segi jaminan yang diberikan dengan pemberian surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian, maka timbulah berbagai jenis sistem pendaftaran tanah antara lain:<sup>33</sup>

1. Sistem Positif

Sistem positif dalam pengertian pendaftaran tanah berarti bahwa yang sudah didaftar dijamin sebagai keadaan yang sebenar-benarnya merupakan alat bukti yang kuat. Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional menjamin tanah yang telah didaftar oleh pemiliknya itu dan untuk keperluan ini kebenaran dan sahnya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan dalam daftar-daftar yang telah ditentukan.

Menurut ketentuan sistem positif, seseorang yang terdaftar sebagai yang berhak atas sebidang tanah merupakan pemegang yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Dalam sistem ini surat bukti hak yang dimiliki seseorang merupakan alat bukti mutlak, dimana seseorang yang tercantum namanya itu tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun sekalipun terjadi kekeliruan pada saat pendaftaran.

Dalam sistem positif ini, sertifikat tanah yang diberikan adalah berlaku sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak serta bentuk satu-satunya tanda bukti hak atas tanah yang dimiliki seseorang. Untuk melihat

---

<sup>33</sup> I. AP Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, 1989, hlm. 130

karakteristik utama dari sistem positif ini khususnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah ini, antara lain dikemukakan oleh pakar Hukum Perdata bahwa:

Pendaftaran tanah yang dilakukan menjamin dengan sempurna nama yang didaftarkan dalam buku tanah dan orang lain tidak dapat membantahnya, walaupun demikian nama yang ada dalam sertifikat bukan pemilik yang sebenarnya. Sistem ini memberikan kepercayaan secara mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama dalam sistem ini memainkan peranan yang sangat positif untuk menyelidiki identifikasi pihak-pihak, wewenang-wewenang serta syarat formal yang harus dipenuhi. Menurut Aris S. Hutagalung<sup>34</sup> bahwa sistem pendaftaran tanah yang positif, kita jumpai di negara-negara *Anglo Saxon*, yakni Inggris dan negeri-negeri jajahannya. Cara pengumpulan data pada sistem positif ialah pendaftaran “*titles*” atau hubungan hukumnya yang konkrit, yaitu haknya.

## 2. Sistem Hukum

Pendaftaran tanah yang mengawas sistem negatif, mengakibatkan seseorang yang terdaftar namanya dalam daftar buku tanah bukan merupakan pemilik secara mutlak atau dengan kata lain, terdaftarnya seseorang dalam daftar buku tanah sebagai pemegang hak, belum membuktikan secara mutlak bahwa orang tersebut memegang hak.

Dalam sistem negatif ini surat tanda bukti hak yang dimiliki seseorang hanya merupakan alat bukti mutlak, sehingga ada kemungkinan

---

<sup>34</sup> Aris S. Hutagalung, *Asas-Asas Hukum Agraria*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1994, hlm. 80

ada pihak lain yang mengajukan keberatan mengenai keabsahan tanah tersebut. Jika hal itu terjadi peranan hakimlah yang dapat membuktikan siapa sebenarnya pemilik tanah tersebut.

Menurut sistem negatif, bahwa apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah adalah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di muka pengadilan. Ciri pokok dari sistem negatif ini adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidaklah merupakan jaminan orang yang terdaftar dalam buku tanah dapat saja berubah sepanjang pihak yang berkeberatan dapat membuktikan bahwa dialah pemilik yang sebenarnya melalui putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

### 3. Sistem *Grundbuch*

Sistem ini merupakan sistem pendaftaran buku tanah, dimana sesuatu hak atas tanah sebelum didaftar terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan oleh pemerintah, apakah orang yang mendaftarkan tanahnya itu memang benar-benar adalah pemilik yang sebenarnya. Dengan demikian sistem *Grundbuch* ini mirip dengan sistem negative.

### 4. Sistem *Torrens*

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dari pola atau sistem *Torrens* ini pada pokoknya menyelidiki hal-hal sebagai berikut.<sup>35</sup>

#### a. Obyek yang didaftarkan jelas

---

<sup>35</sup> *Ibid*

- b. Pejabat yang berwenang yakin bahwa dapat diberikan kepada si pemohon
- c. Tidak terdapat sengketa atas tanah yang dimohonkan hak tersebut
- d. Tidak ada yang menyangkal bukti atas hak yang dimiliki oleh si pemohon itu.

Pendaftaran tanah dengan sistem Torrens ini mempunyai kesamaan dengan sistem negatif hanya saja setiap pendaftaran hak atas tanah dikenakan biaya tambahan seperlima persen dari harga tanah.

Berdasarkan beberapa jenis sistem pendaftaran tanah sebagaimana diuraikan di atas, maka timbul pertanyaan sistem pendaftaran manakah yang digunakan di Indonesia. Menjawab pertanyaan di atas R. Suprpto<sup>36</sup> menyatakan bahwa: “Sistem pendaftaran tanah yang kita gunakan adalah sistem pendaftaran negatif bertendensi positif, artinya pendaftaran hak-hak atas tanah dilaksanakan berdasarkan atas data-data yang positif, pejabat yang disertai tugas melaksanakan pendaftaran mempunyai wewenang menguji kebenaran dari data-data yang dipergunakan sebagai dasar pendaftaran hak. Pendaftaran merupakan jaminan kepastian hukum dan alat pembuktian yang kuat, namun masih dapat dibantah, digugat di muka pengadilan”.

Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia terdapat dua jenis sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak dalam

---

<sup>36</sup> R. Suprpto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, Jakarta: CV. Mustari, 2006, hlm. 324

daftarbuku tanah atas nama subjek hak, tidak mengakibatkan subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya.

Subjek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan melakukan gugatan terhadap pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Kelemahan sistem ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subjek hukum yang merasa memiliki hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan kepada pihak lain yang namanya terdaftar dalam sertifikat tanah. Pendaftaran tanah yang penyelenggaraanya diperintahkan oleh UUPA tidak menganut sistem publikasi positif dimana kebenaran data disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan yang dianut adalah sistem publikasi negatif.<sup>37</sup>

Meskipun kepemilikan tanah telah diatur sedemikian rupa, namun masih saja terdapat permasalahan dalam hal kepemilikan sebidang tanah, misalnya saja terhadap sebidang tanah yang sudah dikuasai oleh subjek hukum selama bertahun-tahun dan telah dilengkapi dengan sertipikat. Terhadap tanah itu masih ada pihak luar yang menuntut hak atas tanah tersebut. Permasalahan ini sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia baik di Badan Pertanahan Nasional, Pengadilan Negeri secara perdata, pidana, Pengadilan Agama dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan penelitian pendahuluan pada Pengadilan Negeri Medan ditemukan adanya sengketa batas bidang tanah yang sudah terdaftar (bersertifikat), yakni Sertipikat Hak Milik Nomor 4852 Tahun 2014 yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Medan, terletak di Provinsi Sumatera Utara, Kota Medan, Kecamatan Medan Labuhanm Kelurahan Besar, atas nama Anto dan Lina. Dalam perkara perdata register Nomor 344/Pdt.G/2014/PN. Mdn, Nomor 220/PDT/2015/PT.MDN,

---

<sup>37</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republik, Jakarta: 2008, hlm. 72.

Nomor 1933 K/Pdt/2016, dan Nomor 137 PK/Pdt/2019, dimana objek yang menjadi sengketa sebelumnya telah terdapat putusan Mahkamah Agung pada tingkat kasasi yang berkekuatan hukum tetap dalam perkara Nomor 1835 K/Sip/1983 tertanggal 17 November 1984, dan pada saat ini terhadap objek tersebut masih terjadi sengketa di Pengadilan Negeri Medan dalam perkara perdata register Nomor 541/Pdt.G/2019/PN Mdn.

Bahwa konflik agraria di Indonesia menjadi persoalan yang terus terjadi dan tak kunjung memperoleh penyelesaian. Bahkan terjadi eskalasi konflik terus meningkat dari tahun ke tahun. Peningkatan itu salah satunya dipicu oleh gencarnya upaya pemerintah menggenjot pembangunan infrastruktur. Dimana program tersebut membutuhkan lahan yang tidak sedikit. Program ini kerap berdampak terjadinya gesekan antara kepentingan proyek infrastruktur dengan kepemilikan lahan.

Dari informasi direktori putusan Mahkamah Agung bahwa kasus sengketa tanah yang telah diputus kasasi dan peninjauan kembali termasuk sengketa yang persentasenya besar. Dari sekitar 12.847 putusan perdata umum yang diunggah oleh Mahkamah Agung, tercatat 44 persen perkaranya adalah jenis sengketa pertanahan. Sementara itu prosentase sengketa pertanahan dalam lingkup sengketa tata usaha negara yang ditangani oleh Kamar Tata Usaha Negara Mahkamah Agung ada 1.126 putusan atau 59,8 persen.

Oleh karena itu muncul ide tentang pembentukan pengadilan pertanahan. Tujuannya menyediakan sebuah badan peradilan yang memfasilitasi pencari keadilan dalam konteks agraria (pertanahan). Ini untuk

menyelesaikan perkara agraria termasuk konflik/sengketa pertanahan yang masif, berskala luas dan multi dimensi. Namun meskipun dirasakan penting, persoalan membentuk badan pengadilan baru ini tidak semudah membalikan telapak tangan.

Pada saat ini banyak sengketa pertanahan yang tidak bisa diselesaikan secara cepat dan baik oleh lembaga mediasi di Badan Pertanahan Nasional atau lewat badan peradilan umum. Namun pembentukan peradilan khusus akan menghadapi sejumlah kendala. Diantaranya terkait kompleksitas masalah tanah, sehingga harus ditentukan Hakim yang benar-benar paham masalah pertanahan. Kita menginginkan hakim-hakim yang paham betul mengenai pengetahuan tentang pertanahan sehingga dia bisa memberikan putusan dan ketetapan yang seadil-adilnya terkait permasalahan pertanahan.

Bahwa hakim-hakim yang ada sekarang kurang paham betul tentang persoalan pertanahan di Indonesia, kompetensi masalah pertanahan ini tidak hanya soal permasalahan perdata dan pidana saja, tetapi juga soal hukum agama, bila ada sengketa waris tentang tanah, kemana harus pergi menyelesaikannya. Bila melihat permasalahan ini berarti kompetensinya pengadilan agama. Karena itu, Hakim Pengadilan Agama yang memutus perkara itu harus tahu masalah pertanahan juga sebagaimana diatur dalam agama Islam khususnya, Begitu pula dengan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam membatalkan sertifikat tanah, apakah Hakimnya harus belajar juga masalah pertanahan, begitu juga dengan penyelesaian sengketa tanah di Pengadilan Negeri mengenai sengketa hak atas tanah, dan juga

sengketa tanah yang berkaitan dengan hukum pidana. Bahkan yang lebih anehnya lagi adalah terdapatnya dua putusan yang saling bertentangan dalam penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah, yang mencerminkan adanya ketidakadilan bagi pencari keadilan dalam penyelesaian sengketa tanah.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang, adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

7. Mengapa regulasi penyelesaian sengketa tanah belum berkeadilan?
8. Kelemahan-kelemahan apa sajakah dalam regulasi penyelesaian sengketa pertanahan saat ini?
9. Bagaimana rekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa pertanahan yang berbasis nilai keadilan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian disertasi ini adalah:

7. Untuk menganalisis regulasi penyelesaian sengketa pertanahan belum berkeadilan;
8. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan dalam regulasi penyelesaian sengketa pertanahan saat ini;
9. Untuk merekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa pertanahan yang berbasis nilai keadilan.

#### D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

Sebagai bahan kajian ilmu hukum untuk mengetahui dinamika dan perkembangan hukum, khususnya hukum pertanahan/agraria mengenai rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan.

2. Secara Praktis

Dijadikan masukan bagi pihak terkait, dan masyarakat umumnya sehubungan rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan.

#### E. Kerangka Konseptual

Sebelum menguraikan kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini, maka akan diuraikan mengenai kerangka konseptual atau konsepsi. Konsepsi adalah suatu bagian penting dari teori. Peranan konsepsi dalam penelitian ini untuk menghubungkan teori dan observasi antara abstraksi dan kenyataan. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatu abstraksi yang di generasilasikan dari hal yang khusus yang disebut dengan definisi operasional.<sup>38</sup>

1. Rekonstruksi adalah upaya reorientasi dan reevaluasi serta penyusunan kembali nilai hukum, sosiologis, politik, sosio filosofis dan *sosio cultural*. Rekonstruksi adalah merupakan proses membangun kembali atau melakukan pengorganisasian

---

<sup>38</sup> A P Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hlm. 87

kembali atas sesuatu. Dalam konteks penelitian ini, rekonstruksi diartikan membangun kembali penyelesaian sengketa tanah yang berkeadilan.

2. Sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 dicabut dengan Peraturan Kepala BPN No.11 tahun 2016 yang kemudian di cabut dengan Peraturan Kepala BPN No.21 tahun 2020 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yaitu perbedaan pendapat antara pihak yang berkepentingan mengenai keabsahan suatu hak, pemberian hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya serta pihak yang berkepentingan yang merasa mempunyai hubungan hukum dan pihak lain yang berkepentingan terpengaruh oleh status hukum tanah tersebut.
3. Penyelesaian sengketa tanah adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh para pihak dan pihak lain sebagai mediator dalam Pengelolaan, Pengkajian, dan Penanganan Kasus sengketa Pertanahan, sehingga akan diperoleh penyelesaian yang dapat memenuhi rasa keadilan bagi kedua belah pihak yang bersengketa dan pihak lain yang berkepentingan.
4. Nilai Keadilan adalah sesuatu yang dianggap baik atau adil oleh masyarakat tertentu pada waktu tertentu dan wilayah tertentu;
5. Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.
6. Hak atas tanah adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
7. Hak menguasai negara adalah hak yang memberi kewenangan kepada negara (pemerintah pusat) untuk membuat kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan

(*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) di bidang sumber daya alam dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

8. Pasal 1 ayat (1) menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.
9. Data fisik menurut Pasal 1 angka 6 PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
10. Data yuridis menurut Pasal 1 angka 7 PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

11. Dalam Pasal 1 angka 20 PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.
12. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 angka 19 PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 tahun 2019 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah).
13. Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. (Pasal 1 angka 17 PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 tahun 2019).
14. Peta pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah (Pasal 1 angka 15 PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 tahun 2019).
15. Pembatalan Hak Atas tanah dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Kepala BPN 3 Tahun 2011 sebagaimana diubah Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 21 tahun 2020, yaitu pembatalan keputusan mengenai pemberian suatu hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat

hukum dalam penerbitannya atau melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

#### F. Kerangka Teoritik

Teori hukum mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam penulisan tesis maupun disertasi yang dilakukan oleh mahasiswa yang mengikuti jenjang pendidikan strata dua (S2) maupun strata 3 (S3).

Kerangka teori digunakan dalam menganalisis masalah yang menjadi fokus kajian, apakah hasil penelitian sesuai atau tidak dengan teori yang digunakan dan/atau akan mengubah dan menyempurnakan teori yang digunakan atau diterapkan.<sup>39</sup> Kerangka teori<sup>40</sup> merupakan pendukung permasalahan yang dianalisis.<sup>41</sup> Jan Gijssels dan Mark van Hoecke,

<sup>39</sup> Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm. 1

<sup>40</sup> Kerangka teori yakni kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoretis, yang mungkin ia setuju atau tidak disetujuinya, lihat M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994, hlm. 80. teori ini adalah untuk dan telah mempertegas makna hukum, lihat Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Sistem*, Bandung: Mandar Maju, 2003, hlm. 4.

<sup>41</sup> Diponegoro Semarang, 15 Desember 2000, hlm. 8. Lihat juga M. Solly Lubis, *Op, Cit*, hlm. 80, kerangka teori merupakan pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang dapat menjadi bahan perbandingan dan pegangan teoritis. Hal ini dapat menjadi masukan eksternal bagi penulis. lihat juga Laurence W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada, 1996, hlm. 157. Teori yang dimaksud disini adalah penjelasan mengenai gejala yang terdapat dunia fisik tersebut tetapi merupakan suatu abstraksi intelektual di mana pendekatan secara rasional digabungkan dengan pengalaman empiris. Artinya teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar. lihat juga Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis dan masyarakat*, Bandung: Alumni, 1981, hlm. 111. Lima macam kegunaan teori yaitu: *Pertama*, teori berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diteliti atau di uji kebenarannya. *Kedua*, teori sangat berguna dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi. *Ketiga*, teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti. *Keempat*, Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan kemungkinan faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang. *Kelima*, teori memberikan petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan penelitian

sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo, kata teori<sup>42</sup> dalam teori hukum dapat diartikan sebagai suatu kesatuan pandang, pendapat, dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menyebarkan hipotesis yang dapat dikaji.<sup>43</sup> Fred N. Kerlinger sebagaimana dikutip Maria S. W. Sumardjono, menyatakan teori mengandung 3 hal pokok, yaitu:<sup>44</sup>

1. Seperangkat proposisi yang berisi konstruksi (*construct*) atau konsep yang sudah didefinisikan dan saling berhubungan;
2. Teori menjelaskan hubungan antar variabel sehingga menghasilkan pandangan sistematis dari fenomena yang digambarkan oleh variabel; dan
3. Teori menjelaskan fenomena dengan jalan menghubungkan satu variabel dengan variabel lain dan menunjukkan hubungan antar variabel tersebut.

Teori, sebagai produk ilmu, tujuannya memecahkan masalah. Kerangka teori memberikan gambaran atau batasan tentang teori yang akan digunakan sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan. Suatu teori umumnya mengandung 3 (tiga) elemen, yaitu:<sup>45</sup>

1. Penjelasan tentang hubungan antara unsur dalam suatu teori;
2. Teori menganut sistem deduktif, yaitu sesuatu yang bertolak dari suatu yang umum

---

<sup>42</sup> Kata teori berasal dari kata *theoria* yang artinya pandangan atau wawasan. Kata teori mempunyai pelbagai arti. Pada umumnya, teori diartikan sebagai pengetahuan yang hanya ada dalam alam pikiran tanpa dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis untuk melakukan sesuatu. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012, hlm 4. Lihat juga M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 27, teori tentang ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek penelitian yang dijelaskan untuk mendapat verifikasi, maka didukung data empiris yang membantu mengungkapkan kebenaran.

<sup>43</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 5

<sup>44</sup> Maria S.W.Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm. 19

<sup>45</sup> M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 31

(abstrak) menuju suatu yang khusus dan nyata;

3. Teori memberikan penjelasan atas gejala yang dikemukakan, untuk kebutuhan penelitian, maka teori mempunyai maksud/tujuan untuk memberikan pengarahan kepada penelitian yang akan dilakukan.

Dalam suatu penelitian fungsi teori mempunyai maksud dan tujuan memberikan pengarahan kepada penelitian yang akan dilakukan.<sup>46</sup> Teori juga berfungsi memberikan petunjuk atas gejala yang timbul dalam penelitian dan desain penelitian serta langkah penelitian yang berhubungan dengan kepustakaan, isu kebijakan maupun nara sumber penting lainnya.<sup>47</sup>

Teori ilmu hukum (*rechtstheorie*) secara umum dapat diartikan sebagai ilmu atau disiplin hukum yang dalam perspektif interdisipliner dan eksternal secara kritis menganalisis berbagai aspek gejala hukum, baik tersendiri maupun dalam kaitan keseluruhan, baik konsepsi teoritisnya maupun dalam pengejawantahan praktisnya, dengan tujuan memperoleh pemahaman yang lebih baik dan memberikan penjelasan sejernih mungkin tentang bahan hukum yang tersaji dan kegiatan yuridis kenyataan masyarakat. Obyek telaahannya adalah gejala umum dalam tatanan hukum positif yang meliputi analisis bahan hukum, metode dalam hukum dan kritik ideologikal terhadap hukum.<sup>48</sup>

Dalam menyusun kerangka teori, bagian teori harus menampilkan bagian yang bulat yang disajikan secara holistik, tetapi juga bukan sekedar

---

<sup>46</sup> Duanne R. Monette Thomas dan J. Sullivan Cornell R. Dejoms, *Applied Social Research*, Chicago: Halt Reinhart and Winston Inc, 1989, hlm. 31

<sup>47</sup> Robert K. Yin, *Application of Case Study Research*, New Delhi: Sage Publication International Educational and Professional Publisher New Bury Park, 1993, hlm. 4

<sup>48</sup> B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2000, hlm. 122

penyajian konsep yang terpilah dan terpecah, sehingga konsep tersebut akan lebih menarik untuk dikaji. Selanjutnya menurut Radbruch, tugas teori hukum adalah membuat jelas nilai hukum dan postulat hingga dasar filsafatnya yang paling dalam.<sup>49</sup> Sehingga teori tentang ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek penelitian yang dijelaskan untuk mendapat verifikasi, maka harus di dukung oleh data empiris yang membantu mengungkapkan kebenaran.<sup>50</sup>

Dalam menjawab pertanyaan penelitian ini akan merujuk pada kerangka teori. Substansi teori ini berhubungan dengan pemikiran atas tugas utama pengadilan pidana yakni satu lembaga hukum yang memutuskan apakah keadilan itu dan bagaimanakah keadilan itu dapat dicapai dimana hal tersebut berkaitan dengan teori tentang keadilan dan teori tentang tujuan hukum.

Teori adalah suatu konstruksi di alam cita atau ide manusia, dibangun untuk menggambarkan yang dijumpai di alam pengalaman (alam yang tersimak bersarakan indera manusia) sehingga berbicara tentang teori seseorang akan dihadapkan kepada kedua macam realitas, yang pertama adalah realitas *in abstracto* yang ada di alam ide imajinatif, dan kedua adalah padanannya yang berupa realitas *in concreto* yang berada dalam pengalaman indrawi.<sup>51</sup>

Dalam penelitian mengenai rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa tanah berbasis nilai keadilan digunakan beberapa teori hukum

---

<sup>49</sup> Laurence W Friedmam, *Legal Theory*, New York: Columbia University Press, 1967, hlm. 3

<sup>50</sup> M. Solly Lubis, *Op. Cit*, hlm. 27

<sup>51</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM-HUMA, 2002, hlm. 184

sebagai pisau analisis terhadap permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian ini, yaitu teori keadilan, teori negara hukum, teori negara kesejahteraan, teori kepastian hukum, dan teori perlindungan hukum.

### 1. *Grand Theory*: Teori Keadilan Pancasila

Keadilan<sup>52</sup> menjadi bahan perbincangan yang tidak kunjung usai.

Persoalan keadilan merupakan masalah manusia yang sesungguhnya. Janji utama dari negara hukum adalah keadilan bagi seluruh rakyat. Indonesia menganut sistem negara hukum yang diharapkan lebih memprioritaskan keadilan bagi rakyat Indonesia. Namun, hingga saat ini persoalan keadilan masih menjadi perdebatan di kalangan para ahli. Formula keadilan untuk masyarakat majmuk seperti Indonesia belum juga disepakati. Persoalan utamanya adalah bentuk keadilan tidak searah dengan pemahaman atau penilaian tentang keadilan itu sendiri. Dengan demikian penulis perlu

---

<sup>52</sup> Kata adil dalam bahasa Indonesia, bahasa Arab al-adl yang artinya sesuatu yang baik, sikap yang tidak memihak, penjagaan hak-hak seseorang dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan. Untuk menggambarkan keadilan juga digunakan kata-kata yang lain (sinonim) seperti qisth, hukum, dan sebagainya. Sedangkan akar kata 'adl dalam berbagai bentuk konjugatifnya bisa saja kehilangan kaitannya yang langsung dengan sisi keadilan itu (misalnya ta'dilu dalam arti mempersekutukan Tuhan dan *adl* dalam arti tebusan. Abdurrahman Wahid, *Konsep Keadilan*, [www.isnet.org/djoko/Islam/Paramadina](http://www.isnet.org/djoko/Islam/Paramadina). Sedangkan kata *adala* dalam kamus, diartikan sebagai kejujuran, moral yang baik. Sebuah istilah hukum bahasa Arab yang menunjukkan kualitas tertentu, memiliki yang dibutuhkan untuk fungsi-fungsi publik dan yuridis dan kantor. Pemilik dari '*adala* disebut *adl*. Seorang saksi dalam sidang sebelum *qadl* harus menjadi *adl*. Dalam kelompok waktu diakui, saksi tak bercacat, yang disebut syahid atau *adl*, datang untuk membentuk profesi hukum brach dan bertindak sebagai notaris atau *scriveners*. [http://orb.rhodes.edu/Medieval\\_Terms.html](http://orb.rhodes.edu/Medieval_Terms.html). Pada kamus yang berbeda disebutkan bahwa *al'adl* atau '*adil* bermakna menghukum dengan betul, membetulkan atau menyamakan, petengahan. Mahmud Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, Jakarta: Hidakarya Agung, 1989, hlm. 257. Beberapa kata yang memiliki arti sama dengan kata *adil* di dalam Al-Qur'an digunakan berulang ulang. Kata *al adl* dalam Al qur'an dalam berbagai bentuk terulang sebanyak 35 kali. Kata *al qisth* terulang sebanyak 24 kali. Kata *al wajnu* terulang sebanyak 5 kali, dan kata *al wash* sebanyak 5 kali. Nurjaeni, *Kosep Keadilan Dalam Al-Qur'an*, [www.duriyat.or.id/artikel/keadilan.htm](http://www.duriyat.or.id/artikel/keadilan.htm). Kata keadilan dalam bahasa Inggris adalah *justice* yang berasal dari bahasa latin *iustitia*. Kata *justice* memiliki tiga macam makna yang berbeda yaitu; (1) secara atributif berarti suatu kualitas yang adil atau fair (sinonimnya *justness*), (2) sebagai tindakan berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman (sinonimnya *judicature*), dan (3) orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara dibawa ke pengadilan (sinonimnya *judge, jurist, magistrate*). <http://www.bartleby.com/61/83/html>.

menelusuri kembali persolan keadilan yang terus dicari oleh manusia.

Negara Pancasila adalah negara kebangsaan yang berkeadilan sosial, yang berarti bahwa negara sebagai penjelmaan manusia sebagai Makhluk Tuhan yang Maha Esa, sifat kodrat individu dan makhluk sosial bertujuan untuk mewujudkan suatu keadilan dalam hidup bersama (Keadilan Sosial). Keadilan sosial tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan manusia sebagai makhluk yang beradab (sila kedua). Manusia pada hakikatnya adalah adil dan beradab, yang berarti manusia harus adil terhadap diri sendiri, adil terhadap Tuhannya, adil terhadap orang lain dan masyarakat serta adil terhadap lingkungan alamnya.<sup>53</sup>

Berkaitan dengan Keadilan Sosial dimaksud, pandangan keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Dalam hal terjadinya pelanggaran pidana atau yang dalam bahasa sehari-hari disebut “*kejahatan*” maka harus dilakukan pengadilan yang akan melakukan pemulihan keadilan dengan menjatuhkan hukuman kepada orang yang melakukan pelanggaran pidana atau kejahatan tersebut.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiilosofische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia

---

<sup>53</sup> <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>.

merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subscriber of values Pancasila*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang berpersatuan, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial.

Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesialah yang menghargai, mengakui, serta menerima Pancasila sebagai suatu bernilai. Pengakuan, penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu akan tampak merefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Kalau pengakuan, penerimaan, atau penghargaan itu direfleksikan dalam sikap, tingkah laku, serta perbuatan manusia dan bangsa Indonesia dalam hal ini sekaligus adalah pengembannya dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan manusia Indonesia. Oleh karenanya Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi secara irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya sebagai berikut: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Untuk lebih lanjut menguraikan tentang keadilan dalam perspektif hukum nasional, terdapat diskursus penting tentang adil dan keadilan sosial. Adil dan keadilan adalah pengakuan dan perlakuan seimbang antara hak dan kewajiban.

Konsepsi demikian apabila dihubungkan dengan sila kedua dari

Pancasila sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia, pada hakikatnya menginstruksikan agar senantiasa melakukan perhubungan yang serasi antar manusia secara individu dengan kelompok individu yang lainnya sehingga tercipta hubungan yang adil dan beradab.

Lebih lanjut apabila dihubungkan dengan “Keadilan Sosial”, maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan kemasyarakatan.

Keadilan sosial dapat diartikan sebagai:<sup>54</sup>

- 1) mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak.
- 2) menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha-pengusaha.
- 3) merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar”.

Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial itu harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan individu yang lainnya.

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan di dalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensekasikan atau mensekasikan keadilan-keadilan yang bersifat umum di antara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada di dalam kelompok masyarakat hukum.<sup>55</sup>

Prinsip keadilan bagi bangsa Indonesia dapat dilihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

---

<sup>54</sup> <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>

<sup>55</sup> <http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum.html>

1945 yang dalam alinea 1 menyatakan bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Selanjutnya pada alinea 2 dinyatakan bahwa dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Sedangkan pada alinea 4 dinyatakan bahwa kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Adapun isi pokok yang terkandung dalam Pembukaan UUD RI 1945 alinea keempat adalah meliputi empat hal yang merupakan prinsip-

prinsip pokok kenegaraan, yaitu:

a. Tentang Tujuan Negara

1) Tujuan Khusus

Terkandung dalam anak kalimat "...untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa...". Tujuan khusus dalam kalimat tersebut sebagai realisasinya adalah dalam hubungannya dengan politik dalam negeri Indonesia, yaitu:

- a) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini dalam hubungannya dengan tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum formal.
- b) Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini dalam hubungannya dengan pengertian tujuan negara hukum adalah mengandung pengertian negara hukum material.

2) Tujuan Umum

Tujuan negara yang bersifat umum ini dalam arti lingkup kehidupan sesama bangsa di dunia. Hal ini terkandung dalam kalimat "...dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...". Tujuan negara dalam anak kalimat ini realisasinya dalam

hubungannya dengan politik luar negeri Indonesia, yaitu diantara bangsa-bangsa di dunia ikut melaksanakan suatu ketertiban dunia yang berdasarkan pada prinsip kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial. Hal inilah yang merupakan dasar politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif.

b. Tentang Ketentuan Diadakannya UUD Negara

Ketentuan ini terkandung dalam anak kalimat "...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia...". Dalam kalimat ini menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Negara yang bersifat konstitusional, di mana mengharuskan bagi negara Indonesia untuk diadakannya UUD Negara dan ketentuan inilah yang merupakan sumber hukum bagi adanya UUD RI 1945. Ketentuan yang terdapat dalam alinea keempat inilah yang merupakan dasar yuridis bahwa Pembukaan UUD RI 1945 merupakan sumber bagi adanya UUD RI 1945, sehingga dengan demikian Pembukaan UUD RI 1945 memiliki kedudukan lebih tinggi daripada pasal-pasal UUD RI 1945.

c. Tentang Bentuk Negara

Ketentuan ini terdapat dalam anak kalimat sebagai berikut, "...yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...". Dalam anak kalimat ini dinyatakan bahwa bentuk negara Indonesia adalah Republik yang berkedaulatan

rakyat. Negara dari, oleh dan untuk rakyat. Dengan demikian hal ini merupakan suatu norma dasar negara bahwa kekuasaan adalah di tangan rakyat.

d. Tentang Dasar Filsafat Negara

Ketentuan ini terdapat dalam anak kalimat sebagai berikut, “...dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...”.

**2. *Middle Theory*: Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedmann**

Pada hakikatnya, sebuah sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Sistem bisa bersifat mekanis, organis, atau sosial. Tubuh manusia, sebuah mesin *pinball*, dan gereja Katolik Roma semuanya adalah sistem. David Easton telah mendefinisikan sistem politik sebagai kumpulan interaksi dengan mempertahankan batas-batas tertentu yang bersifat bawaan dan dikelilingi oleh sistem-sistem sosial lainnya yang terus menerus menimpakan pengaruh padanya.<sup>56</sup>

Definisi yang agak mendalam ini berpijak pada konsep fundamental tertentu. Sistem politik adalah “sekumpulan interaksi”, sebuah sistem sosial dengan kata lain bukan sebuah struktur atau mesin, melainkan perilaku dan perilaku yang saling berelasi dengan perilaku

---

<sup>56</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 6.

lainnya. Sistem memiliki batas-batas, artinya seorang pengamat yang teliti bisa melihat dari mana awal dan ujungnya. Ia bisa menandai perbedaannya dari sistem-sistem lainnya. Kumpulan interaksi apapun bisa disebut sebagai sistem, jika seorang pengamat bisa menjelaskannya, dengan menemukan batas-batas riilnya atau mendefinisikan sebagiannya.

Namun apa yang menjadi batas-batas sistem hukum (*legal system*)?

Bisakah kita membedakan sistem hukum dari sistem-sistem sosial lainnya?

Bisakah kita mengatakan, dengan kata lain, dari mana awal dan akhirnya?

Istilah *legal* berarti terkait dengan hukum, karena itu, untuk mendefinisikan suatu sistem hukum kita memerlukan semacam definisi-definisi kerja mengenainya.

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Yang pertama, hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku.

Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup>*Ibid*, hlm. 14

Selanjutnya, substansi hukum terdiri atas peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga yang diciptakan oleh peraturan hukum substantif berperilaku, yang berdasarkan pendapat HLA Hart, suatu substansi sistem hukum adalah kesatuan dari peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma tentang norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan validitas norma-norma tentang perilaku, bagaimana menegakkan (*enforce*) norma-norma tentang perilaku, dan sebagainya.<sup>58</sup>

Menurut Hart, ada dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi sistem hukum, yaitu *pertama*, adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai mengikat oleh aparatur hukum yang bertugas menciptakan, mengubah, menerapkan, menegakkan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer; *kedua*, tiap-tiap warga negara mematuhi peraturan hukum primer, paling tidak dikarenakan ketakutan akan hukuman.<sup>59</sup>

Syarat kedua bagi eksistensi sistem hukum menurut Hart tersebut memiliki relevansi teoritis dengan komponen ketiga dari sistem hukum menurut Friedman, yaitu kultur hukum, yang dipahaminya sebagai dukungan sosial atas hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara

---

<sup>58</sup>*Ibid*

<sup>59</sup> HLA Hart, *The Concept of Law*, London: The English Language Book Society and Oxford University Press, 1972, hlm. 49-60

berperilaku dan berpikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi aturan.<sup>60</sup>

Menurut Friedman, sistem hukum mempunyai fungsi merespons harapan masyarakat terhadap sistem hukum, dengan cara antara lain mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dipandang benar oleh masyarakat, dengan merujuk kepada keadilan. Jadi keadilan menurut Friedman, adalah tujuan akhir dari sistem hukum.<sup>61</sup>

### 3. *Applied Theory*: Teori Penegakan Hukum

Jika hakikat penegakan hukum itu mewujudkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang memuat keadilan dan kebenaran, maka penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah dikenal secara konvensional. Akan tetapi menjadi tugas dari setiap orang. “*Derechthandhavingstaak kan niets op deschouders vandepolitie wordengelegd. Handhavingi seentaakvan velerechts subjecten in samenleving*” (tugas penegakan hukum tidak hanya diletakkan di pundak polisi. Penegakan hukum adalah tugas dari semua subyek hukum dalam masyarakat). Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik, pihak pemerintahlah yang paling bertanggung jawab melakukan penegakan hukum, “*deover heidisprimair verantwoord elijkvoor dehandhaving van publiekrecht*.”<sup>62</sup>

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu keberhasilan penegakan hukum akan

---

<sup>60</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *Op. Cit*, hlm. 14

<sup>61</sup>*Ibid*, hlm. 17-18

<sup>62</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2002, hlm. 240

dipengaruhi oleh hal-hal tersebut. Secara umum, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>63</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo, agar hukum berjalan atau dapat berperan dengan baik dalam kehidupan masyarakat, maka harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;

---

<sup>63</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2002, hlm. 4-5

- c. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan;
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.<sup>64</sup>

Ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Di dalam tulisan ini, maka yang dimaksudkan dengan penegak hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup “*lawenforcement*”, akan tetapi juga “*peacemaintenance*”. Kiranya sudah dapat diduga bahwa kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas di bidang-bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan pemasyarakatan.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (*role*). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*roleoccupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.

---

<sup>64</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 208

suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur, sebagai berikut:

- a. peranan yang ideal (*ideal role*)
- b. peranan yang seharusnya (*expectedrole*)
- c. peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceivedrole*)
- d. peranan yang sebenarnya dilakukan (*actualrole*)

Peranan yang sebenarnya dilakukan kadang-kadang juga dinamakan *roleperformance* atau *roleplaying*. Kiranya dapat dipahami, bahwa peranan yang ideal dan yang seharusnya datang dari pihak (atau pihak-pihak) lain, sedangkan peranan yang dianggap oleh diri sendiri serta peranan yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri pribadi. Sudah tentu bahwa di dalam kenyataannya, peranan-peranan tadi berfungsi apabila seseorang berhubungan dengan pihak lain (disebut *rolesector*) atau dengan beberapa pihak (*role set*).

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*roledistance*).

Kerangka sosiologis tersebut di atas, akan diterapkan dalam analisa terhadap penegak hukum, sehingga pusat perhatian akan diarahkan pada peranannya. Namun demikian, di dalam hal ini ruang lingkup hanya akan dibatasi pada peranan yang seharusnya dan peranan aktual.

Masalah peranan dianggap penting, oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Sebagaimana dikatakan di muka, maka diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, di mana penilaian pribadi juga memegang peranan. Di dalam penegakan hukum diskresi sangat penting, oleh karena:<sup>65</sup>

- a. Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia
- b. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian
- c. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang
- d. Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.

Diskresi diperlukan sebagai "... pelengkap daripada asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan, bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi Negara harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Pada

---

<sup>65</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, 2002, hlm. 15

“diskresi bebas” undang-undang hanya menetapkan batas-batas, dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut. Pada “diskresi terikat” undang-undang menerapkan beberapa alternatif dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif”.

Penggunaan perspektif peranan dianggap mempunyai keuntungan-keuntungan tertentu, oleh karena:

- a. Fokus utamanya adalah dinamika masyarakat;
- b. Lebih mudah untuk membuat suatu proyeksi, oleh karena pemusatan perhatian pada segi prosesusal.

Penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Di dalam bagian ini, akan diketengahkan secara garis besar perihal pendapat-pendapat masyarakat mengenai hukum, yang sangat mempengaruhi kepatuhan hukumnya. Kiranya jelas, bahwa hal ini pasti ada kaitannya dengan faktor-faktor terdahulu, yaitu undang-undang, penegak hukum dan sarana atau fasilitas.

Masyarakat Indonesia pada khususnya, mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Pertama-tama ada pelbagai pengertian atau arti yang diberikan pada hukum, yang variasinya adalah sebagai berikut.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup>*Ibid*, hlm. 35

- a. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan;
- b. Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan;
- c. Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan;
- d. Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis);
- e. Hukum diartikan sebagai petugas ataupun pejabat;
- f. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa;
- g. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan;
- h. Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik;
- i. Hukum diartikan sebagai jalinan nilai;
- j. Hukum diartikan sebagai seni.

Dari sekian banyaknya pengertian yang diberikan pada hukum, terdapat kecenderungan yang besar pada masyarakat, untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasikannya dengan petugas (dalam hal ini penegak hukum sebagai pribadi). Salah satu akibatnya adalah, bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum tersebut, yang menurut pendapatnya merupakan pencerminan dari hukum sebagai struktur maupun proses. Untuk jelasnya, akan dikemukakan suatu contoh yang diambil dari suatu unsur kalangan penegak hukum, yakni polisi yang dianggap sebagai hukum oleh masyarakat luas (di samping unsur-unsur lainnya, seperti misalnya, hakim, jaksa dan seterusnya).

Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, oleh karena di dalam pembahasannya akan diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non-material. Sebagai suatu sistem (atau sub sistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan seterusnya. Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan. Hal itulah yang akan menjadi pokok pembicaraan di dalam bagian mengenai faktor kebudayaan ini.

Dari ulasan-ulasan yang telah diketengahkan di muka, maka kelima faktor yang telah disebutkan, mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum. Mungkin pengaruhnya adalah positif dan mungkin juga negatif. Akan tetapi, diantaranya semua faktor tersebut, maka faktor penegak hukum menempati titik sentral. Hal itu disebabkan, oleh karena Undang-undang disusun oleh penegak hukum, penerapannya dilaksanakan oleh

penegak hukum dan penegak hukum dianggap sebagai golongan panutan hukum oleh masyarakat luas.

Penegak hukum di dalam proses penegakan hukum seharusnya dapat menerapkan dua pola yang merupakan pasangan, yakni pola isolasi dan pola integrasi. Pola-pola tersebut merupakan titik-titik ekstrim, sehingga penegak hukum bergerak antara kedua titik ekstrim tersebut. Artinya, kedua pola tersebut memberikan batas-batas sampai sejauh mana kontribusi penegak hukum bagi kesejahteraan masyarakat.

Faktor-faktor yang memungkinkan mendekatnya penegak hukum pada pola isolasi adalah antara lain, sebagai berikut:<sup>67</sup>

- a. Pengalaman dari warga masyarakat yang pernah berhubungan dengan penegak hukum dan merasakan adanya suatu intervensi terhadap kepentingan-kepentingan pribadinya yang dianggap sebagai gangguan terhadap ketentraman (pribadi).
- b. Peristiwa-peristiwa yang terjadi yang melibatkan penegak hukum dalam tindakan kekerasan dan paksaan yang menimbulkan rasa takut
- c. Pada masyarakat yang mempunyai taraf stigmatisasi yang relatif tinggi, memberikan “cap” yang negatif pada warga masyarakat yang pernah berhubungan dengan penegak hukum
- d. Adanya haluan tertentu dari atasan penegak hukum, agar membatasi hubungan dengan warga masyarakat, oleh karena ada golongan tertentu yang diduga akan dapat memberikan pengaruh buruk kepada penegak hukum.

---

<sup>67</sup>*Ibid*, hlm. 55-56

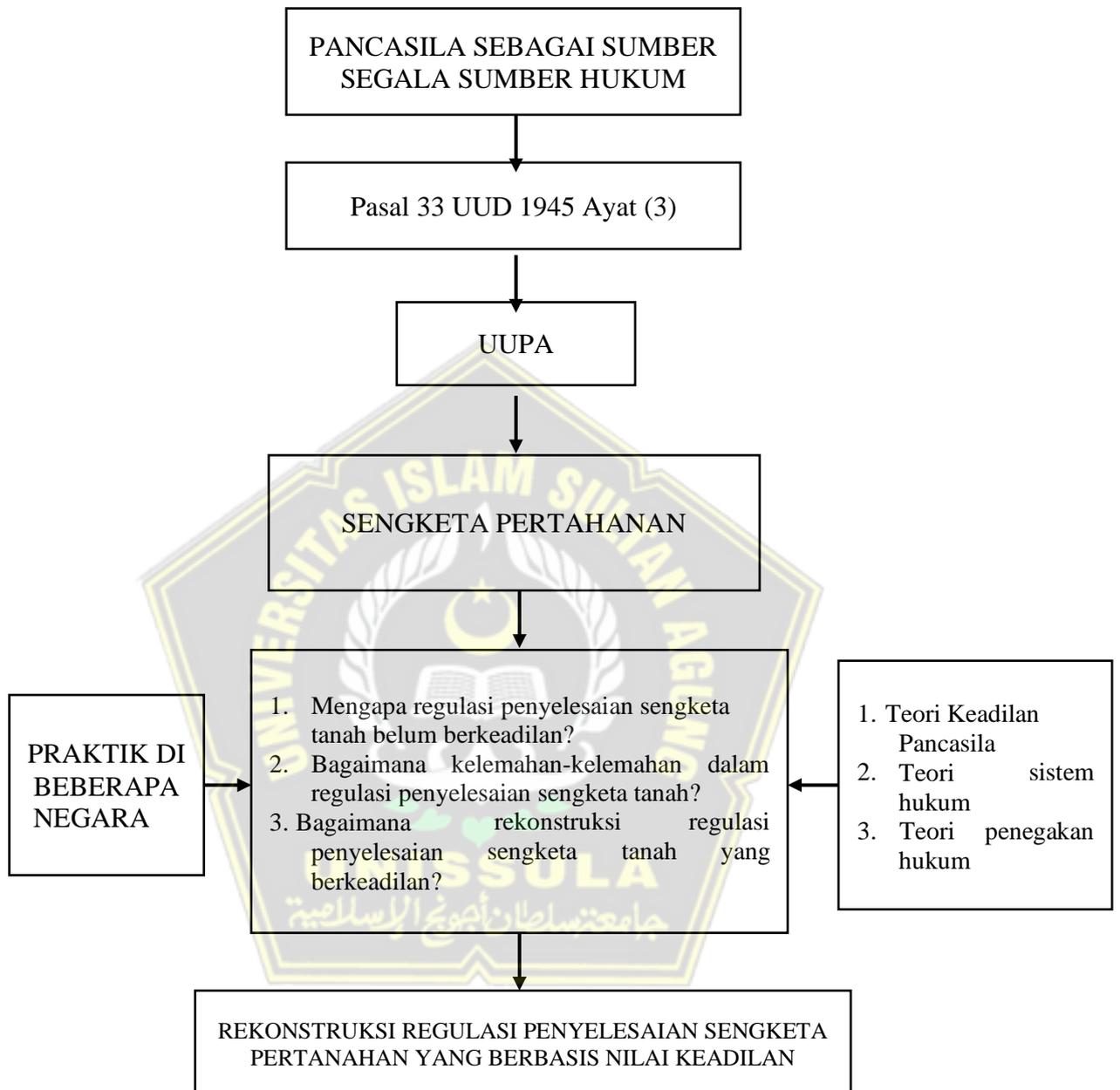
Namun dibalik itu semua, di dalam konteks sosial tertentu, pola isolasi mempunyai keuntungan-keuntungan tertentu, yakni antara lain, sebagai berikut:

- a. Hubungan yang formal dalam interaksi sosial dapat merupakan faktor yang mantap bagi penegak hukum untuk menegakkan hukum.
- b. Apabila penegak hukum merupakan pelopor perubahan hukum, maka kedudukan yang lebih dekat pada pola isolasi akan memberikan kemungkinan yang lebih besar untuk melaksanakan fungsi tersebut.
- c. Adanya kemungkinan bahwa tugas-tugas penegak hukum secara paralel berlangsung bersamaan dengan perasaan anti penegak hukum, namun dalam keadaan damai.
- d. Memungkinkan berkembangnya profesionalisasi bagi para penegak hukum.

Beberapa faktor yang mendekati pada pola interaksi, adalah antara lain, sebagai berikut:

- a. Bagian terbesar warga masyarakat menerima penegak hukum sebagai bagian dari struktur sosial masyarakat, walaupun belum tentu ada pengetahuan dan kesadaran yang sungguh-sungguh.
- b. Warga masyarakat memerlukan perlindungan terhadap keselamatan jiwa dan harta bendanya.

### G. Kerangka Pemikiran



Bagan 1.1

Kerangka berpikir disertasi

## H. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelitian dan penelusuran kepustakaan, bahwa dari penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu terdapat beberapa penelitian yang membahas dan menganalisa mengenai hukum pertanahan, yaitu:

Tabel 1.1  
Orisinalitas Penelitian

No	Nama	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Herlina Ratna Sambawa Ningrum Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang 2014.	Rekonstruksi Prilaku Birokrasi Penegak Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Berbasis Nilai Keadilan	Penyelesaian sengketa tanah dilakukan melalui litigasi maupun non-litigasi, terdapat faktor faktor internal maupun faktor eksternal yang menjadi kendala dalam penyelesaian sengketa atas tanah. Faktor utamanya menyangkut pandangan para penyelesai sengketa tanah yakni birokrasi penegakan hukum. Bahwa konstruksi ideal perilaku birokrasi penegak hukum penyelesaian sengketa atas tanah perlu direkonstruksi menuju konstruksi yang berbasis nilai keadilan
2	Setyo Utomo Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang 2016.	Rekonstruksi Perlindungan Hukum Penguasaan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Sempadan Sungai Kapuas Berbasis Nilai Keadilan (Studi Budaya Hukum Masyarakat di Kota Pontianak)	Penguasaan hak atas tanah dan bangunan yang berada di sepanjang garis sempadan sungai Kapuas di Kota Pontianak, belum mendapatkan keadilan dan hingga saat ini adalah sebatas status quo hingga batas waktu yang tidak diketahui. Kelemahan dalam upaya memberikan perlindungan jaminan kepastian hukum terhadap penguasaan hak atas tanah dan bangunan kepada warga yang bermukim di sepanjang tepian sungai Kapuas di Kota Pontianak adalah terbentur oleh beberapa peraturan tentang garis sempadan sungai, budaya hukum dari para aparat instansi yang berwenang. Kebijakan Pemerintah Kota Pontianak saat ini adalah sebatas melakukan secara perlahan-lahan penataan kawasan permukiman warga seiring dengan konsep

			<p>pembangunan yang bercorak <i>water front city</i>. Merekonstruksi penguasaan hak atas tanah dan bangunan warga masyarakat yang bermukim di sepanjang tepian sungai Kapuas yang termasuk dalam kawasan garis sempadan sungai, perlu dilakukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dengan status hukum yang jelas terhadap penguasaan hak atas tanah dan bangunan milik warga.</p>
3	<p>Evi Indriasari Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang 2016.</p>	<p>Rekonstruksi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Berdasarkan Nilai Keadilan,</p>	<p>Peralihan hak atas tanah pertanian yang terkait dengan tanah <i>absentee</i> melalui perbuatan hukum jual beli penting untuk dilakukan rekonstruksi. Rekonstruksi nilai peralihan hak atas tanah pertanian atas dasar tanah pertanian wajib dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya atau buruhnya sebagai pemenuhan kedaulatan pangan/swasembada pertanian, maka kiranya perlu diadakan rekonstruksi terhadap Pasal 10 ayat (1) UUPA dan Pasal 3 d Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964. Calon pembeli tidak dibatasi satu kecamatan dimana letak tanah pertanian berada, tetapi satu Kabupaten/Kota yang melingkupi daerah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Infrastruktur jalan yang sudah bagus dan alat transportasi yang modern menjadikan jarak tempuh dari satu Kecamatan ke Kecamatan lain lebih mudah terjangkau.</p>

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian disertasi mengenai rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan, memiliki perbedaan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, baik dari segi waktu, lokasi dan objek permasalahan

yang akan diteliti. Oleh karena itu orisinalitas penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

## I. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses rangkaian terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah atau mendapatkan suatu jawaban atas suatu pertanyaan tertentu. Langkah yang satu dengan yang lain harus sesuai dan saling mendukung agar penelitian mempunyai nilai ilmiah dan menghasilkan kesimpulan yang tidak diragukan lagi.

Soerjono Soekanto, mendefinisikan penelitian sebagai suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologi sistematis dan konsisten. Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu. Sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.<sup>68</sup>

Penelitian merupakan suatu usaha menemukan, mengembangkan dan menguji suatu pengetahuan. Sebelum seseorang melakukan penelitian ia dituntut untuk dapat menguasai dan menerapkan metodologi dengan baik.

Metodologi berasal dari kata *metodos* dan *logos* yang berarti jalan ke. Seorang peneliti tanpa menggunakan metodologi tidak mungkin mampu menemukan, merumuskan, menganalisis masalah untuk menggunakan suatu kebenaran. Karena metode pada prinsipnya memberikan pedoman tentang cara

---

<sup>68</sup> Soerjono Soekanto, *Pengaturan Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1991, hlm. 89

para ilmuwan mempelajari, menganalisis serta memahami permasalahan yang dihadapinya. Penelitian merupakan suatu usaha yang dilakukan manusia secara sadar yang diarahkan untuk mengetahui/mempelajari fakta.<sup>69</sup>

Koentjaraningrat menyatakan bahwa metodologi adalah cara atau jalan yang berhubungan dengan upaya ilmiah maka metode menyangkut cara kerja untuk memahami objek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan.<sup>70</sup> Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan metodologi penelitian adalah ilmu pengetahuan yang membicarakan penelitian yang metodis, sistematis dan ilmiah dengan tujuan menemukan serta menguji kebenaran suatu ilmu pengetahuan. Adapun tujuan umum dari penelitian adalah sebagai berikut :<sup>71</sup>

1. Mendapat pengetahuan tentang suatu gejala sehingga dapat merumuskan masalah, memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang suatu gejala sehingga dapat merumuskan hipotesa.
2. Untuk menggambarkan secara lengkap karakteristik atau ciri-ciri dari:
  - a. Suatu keadaan;
  - b. Perilaku pribadi;
  - c. Perilaku kelompok; (tanpa didahului oleh hipotesa tetapi harus ada masalah)
3. Mendapat keterangan tentang frekuensi peristiwa, memperoleh data mengenai antara suatu gejala dengan gejala lain (biasanya berlandaskan hipotesa).

---

<sup>69</sup> M Soeparmoko, *Metode Penelitian Praktis*, BPFE Yogyakarta: 1991, hlm. 1

<sup>70</sup> Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1984, hlm. 17

<sup>71</sup> Soerjono Soekanto, *Pengaturan Penelitian Hukum, Op. Cit*, hlm. 9

4. Menguji hipotesa yang berisikan hubungan-hubungan sebab akibat (harus didasarkan pada hipotesa).

Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.<sup>72</sup> Berkaitan dengan pelaksanaan penelitian hukum maka inti dari penelitian hukum adalah menguraikan tentang bagaimana suatu penelitian hukum itu harus dilakukan.<sup>73</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka segala upaya yang digunakan untuk mencapai tujuan penelitian harus dilandasi dengan suatu yang dapat memberikan arah yang cermat dan syarat-syarat yang ketat sehingga metode penelitian mutlak diperlukan dalam pelaksanaan suatu penelitian.

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

### 1. Paradigma

Paradigma sejatinya merupakan suatu sistem filosofis ‘payung’ yang meliputi *ontology*, *epistemology*, dan metodologi tertentu. Masing-masingnya terdiri dari serangkaian ‘*belief* dasar’ atau *worldview* yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan (dengan ‘*belief* dasar’ atau *worldview* dari *ontology*, *epistemology*, dan metodologi paradigm lainnya).<sup>74</sup> Lebih daripada sekedar kumpulan teori, paradigma dengan demikian mencakup berbagai komponen praktek-praktek ilmiah di dalam sejumlah bidang

<sup>72</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 1991, hlm. 6

<sup>73</sup> *Ibid.*, hlm. 7

<sup>74</sup> N.K Denzin dan Y.S Lincoln, *Introduction : Entering the Field of Qualitative Research* di dalam N.K Denzin dan Y.S Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Publications, Inc., 1994, hlm 48

kajian yang terspesialisasi. Paradigm juga akan, diantaranya, menggariskan tolok ukur, mendefinisikan standar ketepatan yang dibutuhkan, menetapkan metodologi penelitian mana yang akan dipilih untuk diterapkan, atau cara bagaimana hasil penelitian akan diinterpretasi. Ini berarti, makna paradigm meliputi keseluruhan koleksi, kombinasi, gabungan, atau campuran dari komitmen yang dianut dan diterapkan oleh anggota-anggota suatu komunitas ilmu pengetahuan secara bersama-sama, yang untuk waktu tertentu, menawarkan model permasalahan berikut pemecahannya kepada komunitas dimaksud.

Dalam konteks pengertian paradigma yang lebih mencakup sekaligus sistematis, padat, dan rasional inilah Guba dan Lincoln menawarkan 4 (empat) paradigm utama. Keempat paradigm dimaksud adalah: *positivism*, *postpositivism*, *critical theory et al*, dan *constructivism* (d/h *naturalistic inquiry*). Keempat paradigm tersebut dibedakan satu sama lain melalui respon terhadap 3 (tiga) pertanyaan mendasar, yang meliputi pertanyaan ‘ontologis’, epistemologis’, dan ‘metodologis’. Berikut ini adalah ‘*Set Basic Belief*’ dari keempat paradigm utama yang ditawarkan oleh Guba dan Lincoln tersebut:<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> E.G. Guba dan Y.S Lincoln, *Competing paradigms in qualitative research*, di dalam N.K. Denzin dan Y.S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage Publications, Inc., 1994, hlm

Tabel 1.2 *Set Basic Belief* 4 (empat) Paradigma Utama

Pertanyaan	<i>Positivisme</i>	<i>Postpositivisme</i>	<i>Critical Theory et al</i>	<i>Constructivism</i>
Ontologi	Realisme Naif:	Realism Kritis:	Realism Historis:	Relativisme:
	Realitas eksternal, objektif, <i>real</i> , dan dapat dipahami	realitas eksternal, objektif, dan <i>real</i> yang dipahami secara tidak sempurna	Realitas'virtual' yang terbentuk oleh factor social, politik dan budaya, ekonomi, etnis, dan 'gender'	Realitas majemuk & beragam, berdasarkan pengalaman social-individual, local, dan spesifik.
Epistemologi	Dualis/Objektivis:	Modifikasi Dualis/Objektivis:	Transaksional/ subjektivis	Transaksional/ subjektivis
	Penelitian dan objek Investigasi adalah dua <i>notify</i> independen: bebas hasil	Dualism surut dan objektivitas menjadi kriteria penentu: eksternal objektivitas	Peneliti dan objek investigasi terkait scr interaktif, temuan di 'mediasi' oleh nilai yang dipegang semua pihak	
Metodologi	Eksperimental/ Manipulatif:	Modifikasi Eksperimental/ Manipulatif	Dialogis/Dialektikal	
	Uji empiris dan verifikasi <i>rosourch question</i>	Klasifikasi dengan cara <i>critical</i>	Ada dialog antara peneliti dengan objek	Konstruksi ditelusuri melalui interaksi antara

dan hipotesa, manipulasi dan control terhadap kondisi berlawanan, utamanya metoda kuantitatif	<i>multiplism</i> atau modifikasi 'triangulas': utilisasi teknik kualitatif: setting lebih natural, informasi lebih situasional, dan cara pandang empiric.	investigasi, bersifat dialektikal mentransform kemasabodohan dan kesalahpahaman ntuk mendobrak	peneliti dan objek investigasi, dengan pertuulektikal konstruksi diinterpretasi, tujuan distilasi/consensus/resultanle.
---	--	--	---

Sumber: Guba dan Lincoln (1994)

Berdasarkan uraian di atas, maka paradigma dalam penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, yaitu menemukan atau merekonstruksi kembali regulasi dalam masyarakat yang dirasakan belum berkeadilan, dalam hal ini mengenai penyelesaian sengketa pertanahan yang belum berkeadilan.

## 2. Metode Pendekatan

Secara sederhana, penelitian hukum dapat diklarifikasikan ke dalam dua jenis yaitu: penelitian hukum empiris/sosiologis. Penelitian hukum empiris/sosiologis adalah penelitian hukum menggunakan data primer sebsagsai sumnber dastas utamanya, disamping juga menggunakan data sekunder sebagai data pembantu.<sup>76</sup>

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, dapat diidentifikasi bahwa permasalahan pokok dalam penelitian ini termasuk

<sup>76</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998, hlm. 10

salah satu kebijakan hukum pertanahan, khususnya dalam merumuskan rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengetahui sejauh mana asas hukum, sinkronisasi vertikal/horizontal, dan sistemik hukum diterapkan, yang bertumpu pada data sekunder. Data sekunder dalam bidang hukum dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

Menurut Soerjono Soekanto, dalam penelitian hukum normatif perbandingan hukum merupakan suatu metode.<sup>77</sup> Pendekatan komparatif juga dibutuhkan agar mampu mengembangkan hukum yang lebih baik, menurut Rene David dan Brierley, salah satu manfaat dan arti penting dari perbandingan hukum adalah dapat lebih baik memahami dan mengembangkan hukum nasional.<sup>78</sup>

Penggunaan bermacam-macam pendekatan yang demikian merupakan ciri penelitian masa kini, banyak penelitian (termasuk penelitian hukum) tidak lagi dapat menggunakan hanya satu pendekatan atau metode penelitian. Akan tetapi, sering sudah dibutuhkan kombinasi dari berbagai metode penelitian untuk meneliti hanya satu fenomena sosial.<sup>79</sup>

### 3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah kritikal analitis. Dikatakan kritikal,

---

<sup>77</sup> Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 2008, hlm. 8

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 18

<sup>79</sup> Sunaryati Hartono, *Op. Cit.*, hlm. 124

karena penelitian ini diharapkan mampu memberikan kritik secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan perkembangan mengenai rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan. Berkaitan dengan ini, istilah analisis mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan dan memberi makna mengenai rekonstruksi regulasi penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan dari segi teori.

#### 4. Sumber data

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normative berbasis empirik.<sup>80</sup> Maka jenis data yang digunakan adalah data Primer dan sekunder. Data Primer dan sekunder yang diteliti adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, meliputi:
  - 1) Sumber-sumber hukum nasional yang berkaitan dengan pengaturan formulasi mengenai rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa tanah berbasis nilai keadilan
  - 2) Peraturan perundang-undangan di berbagai negara dengan melakukan kajian komparatif yang mengatur dan memuat tentang rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa tanah berbasis nilai keadilan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, antara lain berupa: Tulisan atau pendapat para pakar hukum, khususnya pakar hukum pertanahan mengenai rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa tanah berbasis nilai

---

<sup>80</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 1983, hlm. 14

keadilan.

c. Bahan hukum tersier yang memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder antara lain:

- 1) Ensiklopedia Indonesia;
- 2) Kamus Hukum;
- 3) Kamus bahasa Inggris-Indonesia;
- 4) Berbagai majalah maupun jurnal hukum

Pengelompokan bahan hukum tersebut sesuai dengan pendapat Sunaryati Hartono. Bahwa bahan hukum dibedakan antara bahan hukum primer, seperti undang-undang, dan bahan hukum sekunder, misalnya makalah dan buku-buku yang ditulis oleh para ahli, karangan berbagai panitia pembentukan hukum (*law reform organization*) dan lain-lain.<sup>81</sup>

### 5. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini memusatkan perhatian pada data sekunder, maka pengumpulan data ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan dan studi dokumen. Di dalam pengumpulan data, sebanyak mungkin data yang diperoleh dan dikumpulkan diusahakan mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan penelitian ini.

Data atau sumber sekunder berupa undang-undang tentang rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai

---

<sup>81</sup> Sunaryati Hartono, *Op. Cit*, hlm. 134. Bandingkan dengan Peter Mahmud Marzuki, *Op. Ci*, hlm. 141, lihat juga Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit*, hlm. 24

keadilan, sumber- sumber hukum dan perundang-undangan negara lain mengenai rekonstruksi pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan, hasil-hasil penelitian dan kegiatan ilmiah lainnya baik nasional maupun internasional, pendapat para ahli dan ensiklopedi.

## **6. Analisis Data**

Analisis data dalam penelitian hukum mempergunakan metode pendekatan kualitatif, karena tanpa menggunakan rumusan statistik, yang menjelaskan segala sesuatu mengenai bagaimana penyelesaian sengketa bidang pertanahan. Data tersebut selanjutnya, dianalisis dan disusun untuk dapat memberikan gambaran dan jawaban mengenai subyek dan obyek penelitian dalam penerapan hukum tersebut.

Dalam penelitian deskriptif, data yang terkumpul adalah data penelitian langsung ke lapangan sehingga analisis data ini merupakan hasil penemuan lapangan. Pada penelitian pengembangan, kerangka pemikiran tetap dipakai, karena tujuan penelitian ini sudah menghubungkan masalah dengan teori ilmu hukum tertentu, melalui cara berpikir deduktif. Dalam pembahasan ini ditarik fakta-fakta yang bersifat umum kepada kesimpulan yang bersifat khusus.

### **J. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai disertasi ini, penulisan disertasi ini direncanakan terdiri dari enam bab. Disertasi ini akan disusun dengan mengupayakan adanya hubungan kesenyawaan dalam penulisan dan pembahasannya antara satu sama lainnya setiap bab. Dengan

sistematika penulisan sebagai berikut:

Disertasi ini terdiri dari 6 (enam) Bab yang dibagi ke dalam beberapa sub bab, dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan Pendahuluan yang berisikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Orisinalitas Penelitian, Metode Penelitian, dan diakhiri dengan Sistematika Penulisan.

Bab kedua merupakan bab mengenai Kajian Teori/ Kajian Pustaka, pada bab ini diuraikan tentang kajian pustaka dan teori yang berkaitan dengan pengaturan pertanahan di Indonesia baik tentang pengertian tanah dan hukum pertanahan sampai dengan konsep hukum pertanahan nasional dan termasuk juga tentang hak-hak atas tanah serta pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia.

Bab ketiga merupakan bab yang menguraikan tentang permasalahan pertama yaitu pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan belum berkeadilan

Bab keempat, menguraikan permasalahan kedua yaitu kelemahan dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan

Bab kelima, membahas tentang permasalahan ketiga yaitu rekonstruksi Pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan berbasis nilai keadilan.

Bab keenam, merupakan bab penutup yang akan menyimpulkan hasil penelitian, yang kemudian akan diikuti implikasi kajian disertasi, kemudian disampaikan saran-saran atau rekomendasi dari hasil-hasil temuan dalam penelitian disertasi ini.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Tanah dan Dasar Hukum Pertanahan

Seperti halnya membicarakan pengertian “hukum”, sebutan Hukum Agraria juga mempunyai beberapa arti. Dalam lingkungan pemerintahan, sebutan Hukum Agraria meliputi pengertian dalam lingkup yang sempit, sebagai bagian dari Hukum Administrasi Negara yang memberikan dasar hukum kepada penguasa dalam melaksanakan politik pertanahannya, yaitu kewenangan-kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu di bidang pengelolaan administrasi pertanahan. Menurut Boedi Harsono, “kewenangan seperti ini termasuk di dalam lingkungan hidup Hukum Tanah Administratif”.<sup>82</sup>

UUPA sebaliknya menggunakan pengertian Hukum Agraria dalam arti yang seluas-luasnya; karena pengertian Agraria meliputi: bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Bahkan tercakup pula di dalamnya ruang angkasa sungguhpun dalam penerapannya terbatas pada “tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu”.<sup>83</sup> Hukum Agraria dalam arti luas merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yaitu hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan dan mungkin hukum ruang angkasa, hukum kehutanan mungkin tercakup juga di dalamnya.

---

<sup>82</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Nasional dalam Pendidikan Tinggi di Indonesia dan Pembangunan Nasional*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Agraria Trisakti Jakarta, 1987, hlm. 10

<sup>83</sup> Ari Sukanti Sumantri, Pidato Pengukuhan Guru Besar FHUI, Jakarta, 17 September 2003

Sebutan Hukum Agraria dalam lingkungan Pendidikan Tinggi Hukum umum dipakai dalam arti Hukum Tanah (dalam bahasa Inggris disebut *Land Law* atau *The Law of Real Property*), yaitu cabang Tata Hukum Indonesia yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria nasional kita (UUPA), sejak diundangkan pada tanggal 24 September 1960 sampai saat ini karena kurang sosialisasi menimbulkan kekurangpahaman mengenai latar belakang dan konsepsi yang mendasari pembentukan UUPA telah menimbulkan relatif masih banyak persepsi yang keliru mengenai UUPA sendiri serta tafsiran yang keliru mengenai ketentuan-ketentuannya.<sup>84</sup>

Untuk memahami hubungan antara ilmu hukum dengan hukum positif yang sinonim dengan tata hukum, perlu ditinjau sejenak unsur-unsur hukum yang meliputi unsur riil dan unsur idiil. Unsur riil terdiri dari manusia, kebudayaan dan lingkungan alam. Unsur idiil meliputi hasrat susila dan rasio manusia sebagai unsur idiil akan menghasilkan asas-asas hukum (*rechts beginzelen*) misalnya asas pemerataan, asas keadilan sosial.<sup>85</sup>

Sedangkan ratio manusia menghasilkan pengertian-pengertian hukum (*rechtsbegrippen*) misalnya mengenai subjek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan objek hukum. Dalam pengertian Hukum Pertanahan Nasional inilah kita relevan membicarakan tentang konsepsi atau konsep-konsep yang mendasari Hukum Pertanahan Nasional dalam menyempurnakan Hukum Pertanahan itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas cukup jelas hubungan kausal antara latar belakang pemikiran atau falsafah yang mendasarinya, konsepsi-konsepsi dan hubungan dengan

---

<sup>84</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 4-5

<sup>85</sup> Pasal 6, 7, 10 dan 11 Undang-Undang Pokok Agraria

pembentukan UUPA yang merupakan landasan-landasan teoritis untuk mempelajari dan mengembangkan Hukum Pertanahan. Salah satu tujuan dibentuknya UUPA adalah dalam rangka mengakhiri dualisme bahkan pluralisme hukum dan meletakkan dasar bagi terbentuknya Hukum Pertanahan Nasional yang dapat mewujudkan sila-sila Pancasila sesuai dengan tujuan dibentuknya UUPA.<sup>86</sup>

Walaupun tidak disebutkan secara tertulis, namun jelas tersirat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 kata-kata: “sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945” adalah Pancasila.<sup>87</sup> Sehingga secara filosofis dapat dikatakan bahwa UUPA adalah penjabaran Pancasila yang menjadi unsur hukum UUPA.

UUPA yang lahir pada tanggal 24 September 1960, dari dokumentasi yang ada merupakan Undang-Undang pertama yang lahir setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (Presiden Soekarno) yang menegaskan Republik Indonesia kembali Kepada Undang-undang Dasar 1945. Dengan lahirnya UUPA pada tanggal 24 September 1960 maka sejak itu telah terjadi perubahan revolusioner dalam Hukum Agraria yang tujuannya adalah untuk kesejahteraan bangsa Indonesia dan merupakan cita-cita proklamasi kemerdekaan Indonesia. Berdasarkan sekian banyak masalah yang perlu dicermati adalah mengenai permasalahan yang berkenaan dengan kedudukan Hukum Agraria dan Hukum Pertanahan itu sendiri, yaitu terutama “dimana” sesungguhnya letak Hukum Pertanahan itu. Kemudian Lembaga atau Instansi, Badan atau Instansi mana saja yang diperlukan berdasarkan perintah UUPA tersebut. Dalam hal terjadi suatu peristiwa hukum yang obyeknya adalah “hak atas tanah”, misalnya tanah untuk jaminan hutang yang obyeknya benda yang diatur dalam UUPA; bagaimana sesungguhnya peranan dari dokumen surat-surat maupun dokumen dan akta-akta sebagai alat bukti menurut acara yang berlaku di Indonesia.

---

<sup>86</sup> Konsideran huruf c Undang Undang Pokok Agraria

<sup>87</sup> Lebih lanjut dapat dipahami di dalam naskah Pembukaan UUD 1945

Masyarakat memerlukan jaminan kepastian hukum dengan menggunakan bukti-bukti akta yang obyeknya benda yang diatur dalam UUPA; instansi mana yang berwenang untuk mengeluarkan dokumen-dokumen itu (surat, akta-akta) menurut hukum yang berlaku.

Apabila UUPA dilihat dari perspektif hukum kebendaan, maka akan menjadi sangat luas karena meliputi bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Apabila dilihat dari posisi (kedudukannya) Hukum Pertanahan, UUPA berada dalam suatu sistem dengan hukum lain, yang menyangkut hukum yang berada di ruang lingkup Hukum Perdata dan Hukum Administrasi, yang merupakan bagian dari Hukum Publik.

Mengenai Badan atau Lembaga yang menangani masalah pertanahan selama ini hanya dilakukan oleh Kantor Agraria, Badan Pertanahan Nasional apakah tidak perlu dipertimbangkan lagi adanya Lembaga atau Institusi selain BPN yang diharuskan oleh UUPA. Selain itu dalam praktek peristiwa atau perbuatan hukum misalnya tentang adanya hak-hak seseorang atau Badan Hukum yang beralih dari seseorang kepada orang lain “hanya” melalui dua jalan:

1. melalui peristiwa hukum, yaitu warisan atau;
2. melalui perbuatan hukum, misalnya jual beli atau tukar menukar hibah dan sebagainya.

Peralihan hak karena adanya suatu “perbuatan hukum” yang dilakukan para pihak merupakan peralihan hak yang disebabkan adanya perbuatan hukum para pihak (sukyek hukum) dalam hukum perdata, dan pembuktian maupun alat bukti dalam melaksanakan transaksi tersebut di atas jelas “bukan” hasil karya Pejabat Tata Usaha Negara dalam lingkungan hukum publik. Selama ini pihak yang berkompeten di bidang pertanahan menganggap bahwa

peralihan hak seperti itu hanya merupakan bagian dari proses pendaftaran tanah. Tampaknya para pejabat di bidang pertanahan masih terbawa oleh alam pikiran semasa berlakunya *Overschrijving Ordonantie Staatsblad* Tahun 1947 No. 53 (Ordonasi Balik Nama), pada hal ordonasi itu sudah dicabut oleh UUPA, Ordonasi balik nama itu telah hapus maka logikanya Lembaga Balik Nama juga sudah tidak ada lagi.

Dengan berlakunya UUPA sebagai Hukum Agraria yang di dalam Pasal 5 disebutkan bahwa berlakunya Hukum Adat sebagai dasar dari UUPA dengan syarat:

1. tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara;
2. harus pro kepada persatuan bangsa;
3. pro kepada sosialisme Indonesia;
4. tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dan peraturan yang lebih tinggi; dan
5. ditambah dengan ketentuan agama (wakaf).

Pasal 3 UUPA menegaskan pengakuan adanya hak ulayat selama masih ada, namun Ter Haar Bzn, menyatakan dengan tegas, bahwa untuk memberikan perlindungan kepada suatu perbuatan hukum dalam suatu transaksi tanah, diperlukan kerjasama dari kepala-kepala masyarakat atau Kepala Desa bahwa mereka akan bertanggung jawab terhadap transaksi tersebut<sup>88</sup>, bahwa transaksi akan “terang” dan “tunai” atau menurut orang Batak di Bagasan Adat dan dalam lalu lintas hukum yang “terbuka” dan

---

<sup>88</sup> Ter Haar Bzn Mr, *Benginselen en Stelsel van Adat Recht 1*, Jakarta: B Walter Groningen, 1950, hlm. 80

“terjamin”, dan Kepala Desa tersebut diberi sejumlah uang yang disebut pogo-pago pada orang Batak.<sup>89</sup>

Tanah selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat, baik dalam tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional. Walaupun pada umumnya tanah dapat diperjualbelikan, namun dalam pandangan orang Indonesia yang belum dipengaruhi oleh konsepsi pemikiran dunia Barat, tanah bukan komoditi perdagangan, sebagaimana yang tampak dari sikap dan perbuatan sebagian pengusaha dalam melakukan kegiatan ekonominya. Tanah bukanlah obyek investasi, lebih-lebih dijadikan obyek spekulasi. Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata.<sup>90</sup>

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi, hal ini dapat dipahami melalui ketentuan Pasal 4 UUPA,<sup>91</sup> yang selengkapnya dirumuskan: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang

---

<sup>89</sup> *Ibid*

<sup>90</sup> Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang *Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*

<sup>91</sup> Budi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2003, hlm. 3

baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Hukum Agraria adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. sedangkan Hukum Tanah merupakan bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, yang meliputi Hak Bangsa, Hak Menguasai dari Negara, Hak Ulayat, Hak Pengelolaan, Wakaf dan hak-hak atas tanah (seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak atas tanah yang bersumber pada hukum adat masyarakat-masyarakat hukum adat setempat).<sup>92</sup>

Dalam sistem hukum barat, hukum tanah dikenal dengan istilah “*Grondrecht*” untuk menunjukkan “Hak Milik Atas Tanah”, dan “*Agrarische Rechten*” (Hak-hak Agraria) sebagai hak yang diperoleh untuk mengolah tanah. Hukum Tanah, yang mengatur tentang hak-hak atas tanah diatur dalam *Burgerlijke Wetboek*, yang selanjutnya disebut B.W., sedangkan hak-hak agraria diatur dalam undang-undang atau peraturan, baik berupa *ordonantie*, *wet* atau *regelingen*. Berlakunya B.W. di Indonesia didasarkan atas asas konkordansi (*Concordantie Beginsel*), dan sampai saat ini dikenal dengan istilah KUHPdt-Indonesia, atau disingkat dengan KUHPdt.

Dalam KUHPdt, untuk tanah disebut dengan istilah yang lazim digunakan adalah *Grond* atau *Grond Eigendom*, yaitu “Tanah” atau “Hak Milik Atas Tanah”. Namun karena KUHPdt. tidak berlaku bagi golongan

---

<sup>92</sup> *Ibid*, hlm. 5

pribumi, maka istilah *Grondrechten* untuk Hukum Tanah menjadi tidak lazim digunakan bagi penduduk pribumi. Seiring dengan berlakunya undang-undang agraria Hindia Belanda, yaitu *Agrarische Wet* 1870, yang kemudian diterjemahkan menjadi Hukum Agraria, selanjutnya istilah Hukum Agraria menjadi lazim digunakan hingga kini. Sedangkan istilah Hukum Tanah tidak lazim digunakan.<sup>93</sup>

Dalam sistem hukum *Common Law*, digunakan istilah Hukum Tanah (*Land Law*). Istilah ini digunakan untuk menyebut keputusan-keputusan hakim yang bersangkutan dengan masalah tanah pada umumnya, seperti soal hak-hak atas tanah (*land title*), perjanjian (*lease, contract*), peralihan hak (*conveyancing*), penggunaan tanah sebagai jaminan hutang (*mortgage*), dan sebagainya. Sedangkan istilah Agraria (*Agrarian*) digunakan untuk usaha-usaha di bidang pertanian atau penggembalaan ternak sehingga disebut *Agricultural*. Untuk itu biasanya diatur dalam apa yang disebut dengan *Act*, yang sama dengan suatu undang-undang.<sup>94</sup>

## B. Konsepsi Hukum Pertanahan Nasional

Hukum Pertanahan Nasional akan tetap merupakan hukum tanah Indonesia yang tunggal, tersusun berdasarkan alam pemikiran hukum adat mengenai hubungan hukum antara masyarakat hukum adat tertentu dengan hak ulayatnya. Alam pemikiran hukum adat tersebut mengandung konsepsi hukum adat mengenai pertanahan, yang tetap diangkat menjadi konsepsi

---

<sup>93</sup> Herman Soesangobeng, *Materi Perkuliahan Hukum Agraria Lanjutan*, Program S2 Magister STIH "IBLAM" Jakarta, 2001

<sup>94</sup> *Ibid*

Hukum Pertanahan Nasional, yang dirumuskan sebagai *komunalistik-religius*. Dalam konsepsi ini memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama Karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warga negara secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Hubungan hukum yang *komunalistik-religius* dalam pemikiran hukum adat, yang di dalam perundang-undangan dikenal sebagai hak ulayat, oleh Hukum Pertanahan Nasional diangkat pada tingkat nasional menjadi hubungan hukum antara bangsa Indonesia dengan semua tanah di seluruh wilayah negara sebagai tanah bersama yang disesuaikan dengan perkembangan keadaan serta kebutuhan nasional dan masyarakat dewasa ini dan masa mendatang.

Hubungan hukum *komunalistik-religius* ini dalam Hukum Pertanahan Nasional disebut dengan istilah Hak Bangsa. Hubungan hukum *komunalistik* untuk menunjukkan hakikat hubungan bangsa Indonesia dengan semua tanah di seluruh wilayah negara sebagai tanah bersama, sedangkan sifat *religius* menunjukkan keyakinan dan pengakuan, bahwa tanah bersama tersebut adalah Karunia Tuhan Yang Maha Esa.<sup>95</sup>

Mengenai pengertian tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUPA, yang dinyatakan bahwa: “seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia”. Sedangkan di dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa: “seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang

---

<sup>95</sup> Budi Harsono, 2003, *Op. Cit.*, hlm. 33

terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. Selanjutnya di dalam penjelasan dinyatakan bahwa: “bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia, yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja”. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau, tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Berdasarkan pengertian di atas, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat, yang diangkat pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.

Sebagaimana halnya dalam lingkungan ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, pada tingkat nasionalpun dimungkinkan menguasai bagian-bagian tanah bersama tersebut oleh para warga negara secara individual dengan hak-hak atas tanah yang sifatnya pribadi, tetapi sekaligus mengandung unsur kebersamaan, karena yang dikuasai itu adalah suatu bagian dari tanah bersama. Sebagaimana halnya dalam lingkungan masyarakat hukum adat, pada tingkat nasionalpun dimungkinkan penguasaan tanah oleh bukan warga negara dan badan hukum nasional, tetapi dengan pembatasan-pembatasan mengenai jenis hak dan jangka waktu penguasaannya.

Penguasaan secara individual mengandung arti bahwa penguasaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara perseorangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang atau orang-orang lain sebagaimana dinyatakan

dalam Pasal 4 UUPA. Tidak ada kewajiban untuk menggunakannya secara kolektif seperti dalam konsepsi paham komunis. Pernyataan bahwa penguasaan itu dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi mengandung pengertian bahwa bidang tanah yang dikuasai itu pertama-tama diperuntukkan dan dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan usaha pemegang haknya, dimana hal ini ditegaskan dalam Pasal 9 UUPA.

Hak atas tanah adalah hak pribadi yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan, yang berarti bahwa dalam pelaksanaannya juga harus memperhatikan kepentingan bersama. Hal ini sebagaimana telah dikemukakan di atas, karena bidang tanah yang dikuasai itu merupakan bagian dari tanah bersama, sehingga mengandung kewajiban antara lain untuk menjaga kelestarian kemampuannya dan tidak mengakibatkan kerugian bagi umum. Tidak dibenarkan bidang tanah yang dihaki itu dibiarkan dalam keadaan tidak dimanfaatkan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 10 dan 15 UUPA, yang disertai sanksinya dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA.

Di samping itu, kewajiban memperhatikan kepentingan bersama adalah azas umum dalam berkehidupan bersama, bahwa dalam hal-hal tertentu, kepentingan umum bahkan harus didahulukan daripada kepentingan individual. Dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila kepentingan individual juga dilindungi oleh hukum terhadap tindakan sewenang-wenang penguasa yang berdalih kepentingan umum. Dalam UUPA, unsur kebersamaan hak-hak penguasaan yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA yang

menyatakan bahwa “Semua tanah mempunyai fungsi sosial”.<sup>96</sup>

Hak-hak individual tersebut memungkinkan penguasaan bidang tanahnya mulai suatu jangka waktu tertentu dengan kewenangan yang terbatas sampai penguasaan turun temurun tanpa batas sebagai hak milik pribadi. Seperti hukumnya dalam hukum adat mengenai hubungan antara hak ulayat dengan hak-hak perorangan para warga masyarakat hukum adat atas bagian-bagian tanah ulayat yang dimilikinya, keberadaan hak-hak individual para warga negara tersebut tidak meniadakan keberadaan Hak Bangsa yang menjadi sumbernya.

Konsepsi Hukum Pertanahan Nasional yang bersumber dari konsepsi hukum adat tersebut jelas sangat berbeda dengan konsepsi feodal negara-negara *anglo-saxon*, yang menyatakan semua tanah adalah milik raja, dan tidak memungkinkan rakyat menguasai tanah dengan hak milik secara pribadi. Berbeda dengan konsepsi hukum tanah negara-negara Eropa kontinental yang bertumpu pada hak *eigendom* sebagai hak pribadi yang *individualistik-liberal* dan konsepsi negara-negara komunis dahulu yang hanya mengenal penguasaan tanah secara kolektif dan tidak memungkinkan penguasaan tanah secara individual oleh perseorangan.<sup>97</sup>

Konsepsi yang dipergunakan dalam penyusunan Hukum Pertanahan Nasional, merujuk pada beberapa asas dasar hukum tanah yang dianut dalam Hukum Pertanahan di Indonesia, yaitu:

---

<sup>96</sup> *Ibid*, hlm. 32-35

<sup>97</sup> *Ibid*, hlm. 35-36

1. Asas religiositas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (tertuang dalam konsiderans, Pasal 1 dan 49 UUPA);
2. Asas kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara (tertuang dalam Pasal 9, 20 dan 55 UUPA);
3. Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama dan wilayah (tertuang dalam Pasal 4 dan 9 UUPA);
4. Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (tertuang dalam Pasal 7, 11 dan 17 UUPA);
5. Asas kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memberdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani (tertuang dalam Pasal 11 dan 12 UUPA);
6. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani (tertuang dalam Pasal 11, 13 dan 19 UUPA);
7. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisien dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya (tertuang dalam Pasal 13 dan 14 UUPA);

8. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila.

Kedelapan asas tersebutlah yang mendasari penyusunan UUPA sebagai hukum nasional di bidang pertanahan, dan asas-asas inilah yang membedakan konsepsi hukum tanah di Indonesia dengan hukum tanah yang dianut di negara-negara barat, baik yang menganut *civil law system*, maupun yang menganut *common law system*. Oleh karena itulah dalam pembentukan reforma agraria harus benar-benar menjadikan asas-asas tersebut sebagai rujukan dan menjauhkan dari pemikiran-pemikiran yang bernuansa *civil law system* maupun *common law system*.

Selain hak-hak atas tanah yang dikenal dewasa ini, masih akan tetap dijumpai hak-hak atas bagian-bagian tanah adat yang dikenal dan mendapat pengaturan dalam hukum adat masyarakat-masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dengan berbagai sifat dan sebutan nama. Masing-masing memberi kewenangan pada pemegang haknya untuk memakai suatu bagian tertentu dari tanah adatnya guna memenuhi keperluan pribadi dan keluarganya. Hak-hak adat tersebut dalam Hukum Pertanahan Nasional diakui keberadaannya dan jika dipenuhi syarat-syaratnya akan didaftar sebagai Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha atau Hak Pakai.<sup>98</sup>

Kumpulan peraturan dalam sistim hukum adat yang mengatur hubungan penguasaan, pemilikan, perjanjian-perjanjian atas tanah dirangkum dalam suatu istilah umum menurut kosakata bahasa daerah setempat.

---

<sup>98</sup> Ter Haar Bzn Mr, *Op. Cit.*, 1950, hlm. 74

Minangkabau misalnya disebut “*Ulayat*”, di Ambon disebut “*Patuanan*”, di Pulau Buru disebut “*Nuru*”, dan sebagainya. Khusus di daerah Yogyakarta ternyata pernyataan *Domein Verklaring* ini pun terdapat di Kesultanan Yogyakarta yang diatur dalam *Rijkblad* Jogjakarta tahun 1918 No. 16. Rumusan *Domein Verklaring* dalam *Rijkblad* ini sama dengan rumusan *verklaring* dalam *Agrarische Wet Besluit*.

Pasal 1 *Rijksblad* itu menyatakan “*Sakabahe bumi kang ora ana tanda yektine kadarbe ing liya mawa wenang eigendom dadi bumi kagungane kratoningsun Ngajogjakarta*”.<sup>99</sup> Berdasarkan uraian di atas, dapatlah dianalisis bahwa *domein verklaring* sebagai salah satu politik pertanahan pada zaman penjajahan Belanda, mempunyai dua fungsi pokok yakni:

1. Digunakan sebagai landasan hukum bagi pemerintah (Negara) untuk dapat memberikan tanah dengan hak-hak barat, yakni hak *Opstal*, Hak *Eigendom* dan sebagainya. Pernyataan *Domein Verklaring* inipun terdapat di daerah Kesultanan Yogyakarta yang diatur dalam *Rijksblad* Jogjakarta tahun 1918 nomor 16. Rumusan *Domein Verklaring* dalam *Rijksblad* ini sama dengan rumusan *Klaring* dalam *Agrarische Web Besluit*.
2. Untuk keperluan pembuktian. Penguasaan hak atas tanah yang berdasarkan atau bersumber dari masyarakat hukum adat yang dikenal dalam Hukum Pertanahan Nasional disebut dengan Hak Ulayat. Hak Ulayat adalah nama yang diberikan oleh undang-undang dan para ahli hukum pada lembaga hukum dan hubungan hukum antara suatu masyarakat hukum adat tertentu dengan suatu wilayah tertentu, yang merupakan lingkungan hidup dan penghidupan warganya sepanjang masa. Masyarakat hukum adatnya sendiri tidak memberikan nama pada lembaga tersebut. Dalam hukum adat yang dikenal adalah sebutan tanahnya yang merupakan wilayah lingkungan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Di daerah Minangkabau misalnya dikenal dengan sebutan tanah ulayat. Hak ulayat dalam pengertian hukum merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang

---

<sup>99</sup> *Rijkblad* Jogjakarta Tahun 1918 No. 16

merupakan ulayatnya, sebagai “*lebensraum*” para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, yang ada dalam wilayah tersebut. Wewenang dan kewajiban tersebut timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Hubungan ini selain merupakan hubungan yang lahiriah, juga merupakan hubungan batiniah yang bersifat *religio-magisch*, yaitu berdasarkan kepercayaan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, bahwa wilayah tersebut adalah pemberian suatu kekuatan yang gaib atau peninggalan nenek moyang yang diperuntukkan bagi kelangsungan hidup dan penghidupannya sepanjang masa, maka hubungan itu pada dasarnya merupakan hubungan abadi. Pengertian Hak Ulayat inilah yang dalam Hukum Pertanahan Nasional diadopsi dan diangkat pada tingkatan yang tertinggi menjadi Hak Bangsa.<sup>100</sup>

Pasal 3 UUPA mengisyaratkan tentang pengakuan adanya hak ulayat sebagai hak penguasaan yang tertinggi atas tanah yang merupakan wilayah suatu masyarakat hukum adat, namun terbatas pada yang sepanjang menurut kenyataannya masih ada. UUPA tidak mengatur dan menentukan kriteria bagi masih adanya hak ulayat. Hak Ulayat dibiarkan diatur oleh masing-masing hukum adat setempat.

Keberadaan hak ulayat pada mulanya dijumpai hampir di seluruh wilayah Indonesia. Tetapi dengan semakin menjadi bertambah kuatnya hak-hak pribadi yang para warga masyarakat-masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah ulayat yang dikuasainya, juga karena pengaruh faktor-faktor ekstern, secara alamiah kekuatan hak ulayat di banyak masyarakat hukum adat semakin lama semakin melemah sehingga pada akhirnya tidak tampak lagi keberadaannya. Oleh karena itu, pada kenyataannya keadaan dan perkembangan hak ulayat itu sangat beragam.

---

<sup>100</sup> *Ibid*, hlm. 57-58

Tidak mungkin dikatakan secara umum, bahwa di suatu daerah hak ulayat masyarakat hukum adatnya masih ada atau sudah tidak ada lagi ataupun tidak pernah ada sama sekali. Keberadaan hak ulayat di suatu masyarakat hukum adat hanya dapat diketahui dan dipastikan dari hasil tinjauan dan penelitian setempat berdasarkan kenyataan, bahwa:

1. Masih terdapat suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat hukum adat;
2. Masih terdapat wilayah yang merupakan tanah ulayat masyarakat hukum adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai "*lebensraum*"-nya; dan
3. Masih terdapat penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana hak ulayat.

Ketiga unsur tersebut pada kenyataannya harus masih ada. Penelitian akan ditugaskan kepada Pemerintah Kabupaten atau Kota, yang dalam pelaksanaannya mengikutsertakan para pakar hukum adat dan para tetua adat setempat. Hak Ulayat yang sudah tidak ada tidak akan dihidupkan kembali. Demikian pula tidak akan diciptakan Hak Ulayat baru yang semula tidak pernah ada.<sup>101</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa akhir-akhir ini masalah pertanahan sering muncul di permukaan dan menjadi pemberitaan di media massa. Pada umumnya motif dan latar belakang penyebab munculnya kasus-kasus

---

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm. 59-60

pertanahan tersebut sangat bervariasi, yang antara lain disebabkan karena hal-hal sebagai berikut:

1. Kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau;
2. Harga tanah yang meningkat dengan cepat;
3. Kondisi masyarakat yang semakin menyadari dan mengerti akan kepentingan dan haknya;
4. Iklim keterbukaan sebagai salah satu kebijaksanaan yang digariskan Pemerintah;
5. Masih adanya oknum-oknum Pemerintah yang belum dapat menangkap aspirasi masyarakat; dan
6. Adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan yang tidak wajar atau menggunakan untuk kepentingan politik.

Sedangkan permasalahan atau kasus-kasus pertanahan yang seringkali muncul di tengah masyarakat, antara lain:

1. Masalah-masalah yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah milik rakyat.

Bahwa pelaksanaan konversi tanah adat (pendaftaran hak atas tanah Indonesia), bagi daerah yang sebelum tanggal 24 September 1960 sudah dipungut pajak hasil bumi (*petok*, *kohir*, *girik*, dsb.) yang pada umumnya sulit didapatkan atau hilang, sehingga diperlukan Surat Tanda Bukti Pemilikan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 jo. SK. Mendagri Nomor 26/DDA/70. Dalam penegasan konversi atas tanah milik adat yang menggunakan alat bukti berupa *petok* atau *kohir* tersebut misalnya, memerlukan penelitian yang cermat untuk menetapkan kebenaran status tanah tersebut sehingga ditempuh dengan melalui pengumuman selama 2 (dua) bulan berturut-turut. Pelaksanaan konversi tanah milik adat dengan

alat bukti *petok* tersebut sering menimbulkan sengketa antara pihak-pihak yang berkepentingan karena *petok* tersebut ternyata palsu.

## 2. Okupasi atau Pendudukan Secara Ilegal.

Pada umumnya pendudukan, penggarapan dan penghunian tanah kehutanan, perkebunan, PT. KAI dan tanah negara lainnya misalnya, dilakukan oleh masyarakat golongan ekonomi lemah untuk memperoleh tanah garapan di pedesaan. Sedangkan di perkotaan pada umumnya dipergunakan untuk tempat tinggal dan tempat usaha sebagai akibat terjadinya urbanisasi. Hal ini juga dapat memunculkan terjadinya sengketa atau kasus pertanahan. Pengaturan tentang cara pengosongan tanah dan setiap tindakan pengosongan tanah, baru dapat dilaksanakan setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Instruksi Mendagri Nomor 6 Tahun 1986 tentang Pengosongan Tanah.

## 3. Pelaksanaan *Landreform*.

Permasalahan yang timbul saat ini pada umumnya disebabkan karena kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau, di samping adanya jarak waktu yang terlalu lama antara penghapusan atau pengambilan tanah-tanah partikelir yang terkena ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir, dengan saat pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada para bekas pemilik tanah. Demikian pula halnya dengan tanah-tanah kelebihan maksimum dan tanah-tanah guntai (*absentee*) yang didistribusikan sekitar tahun 1960,

yang pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada bekas pemiliknya baru dilakukan mulai tahun 1980, yang nilainya tidak sesuai lagi dengan nilai tanah yang sebenarnya. Pada tahun 1984, dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 1984 yang bertujuan untuk menyelesaikan besarnya ganti rugi kepada bekas pemilik tanah dimaksud.

#### 4. Pelaksanaan Pembebasan Tanah

Secara umum pembebasan tanah dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam berdasarkan tujuan dari dilakukannya pembebasan tersebut, yaitu:

- a. Pembebasan tanah untuk instansi Pemerintah, pelaksanaan pembebasan tanah untuk instansi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah melalui musyawarah antara pemerintah dengan pemilik tanah yang bersangkutan. Apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka diupayakan banding kepada Gubernur. Keputusan yang diambil dapat bersifat mengukuhkan keputusan Panitia Pembebasan Tanah atau menentukan lain untuk mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak.

Pembebasan tanah untuk instansi pemerintah yang luasnya kurang dari 5 Ha diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 yang pelaksanaannya dilakukan secara langsung antara pihak instansi pemerintah dengan pemilik tanah dihadapan Camat yang disaksikan oleh dua orang saksi atau pamong desa setempat. Apabila

tidak ada kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka lokasinya dapat dipindahkan ke tempat lain.

- b. Pembebasan tanah untuk keperluan swasta yang digunakan untuk kawasan industri baik yang menggunakan fasilitas PMA/PMDN maupun yang tidak menggunakan fasilitas.

Pelaksanaan penyediaan tanahnya dilakukan melalui pembelian atau pembebasan tanah secara langsung setelah memperoleh konfirmasi pencadangan dari Bupati atau Walikota dan ijin pencadangan serta ijin lokasi/pembebasan tanah dari Gubernur. Dalam hal ini pelaksanaannya telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 jo. Nomor 12 Tahun 1984 yang luasnya tidak lebih dari 5 Ha. Khusus penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dengan fasilitas KPR/BTN oleh Perum Perumnas, maka pembebasan tanahnya dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 jo. Nomor 2 Tahun 1976, yang dilaksanakan setelah mendapat surat ijin lokasi dan pembebasan tanah dari Gubernur. Penerbitan perijinan semacam ini dapat menimbulkan masalah bagi rakyat yang ada di lokasi yang bersangkutan apabila model pembebasan tanah yang dilakukan tidak sesuai dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat pemilik tanah. Untuk itu, perlu diperhatikan model-model pembebasan tanah yang sesuai dengan kondisi/potensi serta keadaan sosial ekonomi masyarakat yang bersangkutan. Sebagai upaya dapat dilakukan model

pembebasan tanah dengan pola PIR, TIR, yang menampung bekas pemilik tanah sebagai karyawan pembangunan rumah susun dan sebagainya.

#### 5. Masalah Pensertipikatan Tanah.

Sebagaimana diketahui bahwa untuk penerbitan sertipikat tanah diperlukan suatu proses yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, pamong desa maupun pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak yang berkaitan dengan permohonan penerbitan sertipikat tersebut. Penjelasan baik lisan maupun tertulis dari pihak terkait memiliki peluang untuk terjadinya pemalsuan, kedaluwarsa, bahkan terkadang tidak benar atau fiktif sehingga timbul sertipikat cacat hukum.

#### 6. Sertipikat Palsu.

Sertipikat hak atas tanah adalah tanda bukti atau alat pembuktian mengenai pemilikan tanah sehingga merupakan surat/barang berharga atau bernilai. Sebagaimana surat/barang bernilai ekonomi tinggi, maka ada kecenderungan di masyarakat untuk memalsukan surat/barang tersebut, seperti halnya pemalsuan uang, paspor, ijazah dan lain-lain. Untuk memonitor setiap lembar sertipikat yang telah beredar tidaklah mudah, sehingga masih terdengar adanya sertipikat palsu meskipun telah dilakukan upaya-upaya pencegahannya. Upaya-upaya yang dilakukan untuk mencegah adanya sertipikat palsu antara lain dengan mencetak blanko sertipikat yang menggunakan teknik pencetakan yang mutakhir

sehingga sulit untuk dipalsukan. Selain itu juga ditunjang dengan pengelolaan tertib administrasi yang baik dan upaya-upaya lainnya.

7. Sertipikat Aspal (Asli tapi Palsu).

Dari berbagai kasus penerbitan sertipikat tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota terungkap bahwa surat-surat bukti sebagai alas/dasar hak untuk penerbitan sertipikat tersebut ternyata tidak benar atau dipalsukan, misalnya Surat Keterangan Kepala Desa, Keterangan Waris, Segel Jual Beli dan lainnya. Kasus penerbitan sertipikat tersebut dapat dikategorikan sebagai penerbitan sertipikat “Aspal”. Hal ini dapat diketahui tentunya setelah dibuktikan melalui proses di pengadilan.

8. Sertipikat Ganda.

Kasus ini terjadi dimana untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertipikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Kasus semacam ini dikenal dengan kasus penerbitan sertipikat ganda. Hal ini dapat terjadi antara lain akibat kesalahan penunjukan batas tanah oleh pemohon pada saat dilakukan pengukuran oleh petugas Kantor Pertanahan atas permohonan yang bersangkutan. Penunjukan batas tanah oleh pemohon secara sengaja atau tidak adalah keliru sehingga gambar situasinya menggambarkan keadaan batas-batas yang bukan sebenarnya atau salah, karena di atas tanah yang sama sebelumnya telah diterbitkan sertipikat tanah. Hal ini tidak akan terjadi bila penerbitan sertipikat tanah terlebih dahulu didasari pemetaan yang cermat dan dipetakan dalam peta dasar sebagaimana diatur dalam

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 tahun 2019.<sup>102</sup>

Selama era orde baru yang lalu banyak tanah ulayat yang diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan yang membutuhkan tanah yang luas, seperti perkebunan yang besar dan perusahaan hutan. Pengambilan tanahnya tidak selalu mengindahkan asas-asas dan ketentuan-ketentuan hukum mengenai cara perolehan tanah yang berlaku. Di lingkungan masyarakat hukum adat sendiri terdapat 2 (dua) macam tanah, yaitu:

1. Tanah ulayat sebagai tanah bersama;
2. Tanah milik para warga.

Penguasaan tanah ulayat yang diperlukan wajib terlebih dahulu dilakukan musyawarah dengan para penguasa adat yang bersangkutan untuk mencapai kesepakatan mengenai penyerahan tanahnya dan imbalannya. Demikian juga diperlukan kesepakatan para warga masyarakat hukum adat pemilik bidang tanah yang bersangkutan, jika tanah yang diperlukan meliputi pula bidang-bidang tanah milik para warga, maka tidak cukup adanya persetujuan Penguasa Adat saja. Juga perlu disetujui bersama apakah penguasaan itu untuk sementara waktu atau untuk selamanya, hingga tanah bekas tanah ulayat itu tidak lagi termasuk tanah ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Barulah kemudian diterbitkan surat pemberian haknya

---

<sup>102</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003, hlm. 21-27

oleh Pemerintah.<sup>103</sup> Apabila prosedur tersebut dilewati maka akan berpotensi terjadinya sengketa antara pihak yang memerlukan tanah (Pemerintah atau swasta) dengan masyarakat hukum adat setempat.

Prinsipnya penyelesaian sengketa atas tanah dapat ditempuh dengan mengambil jalan musyawarah dari pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai mufakat atau kesepakatan di antara para pihak tersebut dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, apabila tidak dapat ditempuh dengan jalan musyawarah, maka dapat ditempuh jalur hukum yaitu melalui proses di pengadilan.

Secara umum terdapat beberapa cara penyelesaian sengketa pertanahan yang dapat ditempuh berdasarkan pada prinsip penyelesaian sengketa pertanahan tersebut di atas, yaitu:

1. Penyelesaian Melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN). Suatu sengketa hak pertanahan dapat karena adanya pengaduan/keberatan dari orang atau badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Negara (BPN), dimana putusan Pejabat tersebut dinilai atau dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu. Dengan adanya pengaduan tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang untuk itu. Bahwa kewenangan untuk melakukan koreksi

---

<sup>103</sup> Budi Harsono, 2003, *Op. Cit.*, hlm. 61-62

terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan seperti: sertipikat atau Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, hanya ada pada Kepala BPN.<sup>104</sup>

Adapun sengketa pertanahan meliputi beberapa macam, antara lain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah atau pendaftaran dalam buku tanah dan sebagainya. Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat, maka pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini akan mengadakan penelitian terhadap berkas pengaduan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut atau tidak. Apabila data yang disampaikan langsung kepada BPN itu masih kurang jelas atau kurang lengkap, maka BPN akan meminta penjelasan disertai dengan data dan saran dari para Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kepala Kantor BPN Kabupaten atau Kota setempat dimana lokasi tanah yang disengketakan berada. Selanjutnya setelah lengkap data yang diperlukan kemudian dilakukan pengkajian kembali terhadap masalah yang diadukan tersebut untuk melihat aspek prosedur kewenangan dan penerapan hukumnya.

Kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut agar mendapat perlindungan hukum, maka apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor BPN setempat mengadakan penelitian dan berdasarkan keyakinannya memang harus distatusquokan,

---

<sup>104</sup> Ali Achmad Chomzah, *Op. Cit.*, 2003, hlm. 29-34

maka dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa. Kebijakan ini tertuang dalam Surat Edaran Kepala BPN No. 110-150 tanggal 14 Januari 1992 perihal Pencabutan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 1984. Berkenaan dengan pencabutan tersebut, maka diminta perhatian dari Pejabat BPN di daerah, yaitu Kakanwil BPN Propinsi Kepala kantor BPN Kabupaten/Kota agar dalam melakukan penetapan status quo atau pemblokiran hanya dilakukan apabila ada CB dari Pengadilan. Terhadap sengketa hak atas tanah yang disampaikan ke BPN untuk dimintakan penyelesaian, apabila dimungkinkan akan diupayakan untuk mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk diselesaikan secara musyawarah. Dalam penyelesaian secara musyawarah ini seringkali BPN diminta bertindak selaku mediator dalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai dan saling menghormati di antara pihak-pihak yang sedang bersengketa. Apabila tercapai penyelesaian secara musyawarah, maka harus dibuat bukti tertulis sejak permulaan, yaitu dari Surat Pemberitahuan untuk para pihak, Berita Acara Rapat, dan selanjutnya sebagai bukti adanya perdamaian, maka dituangkan dalam Akta Pernyataan Perdamaian yang bila perlu dibuat secara notariil, sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

Pencabutan/Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN berdasarkan adanya cacat hukum atau administrasi di dalam penerbitannya. Dasar hukum dari kewenangan BPN dalam melakukan kebijakan ini, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 tahun 2019 tentang Pendaftaran Tanah;
  - c. Keppres Nomor 26 Tahun 1988 tentang Pembentukan Badan Pertanahan Nasional, khususnya Pasal 16 sub C;
  - d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN No. 3 Tahun 1999 sebagaimana dicabut berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 11 Tahun 2016.
2. Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Melalui Pengadilan.

Apabila penyelesaian sengketa melalui musyawarah di antara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena melakukan koreksi serta merta (peninjauan kembali) atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkannya, tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui Pengadilan. Apabila setelah melalui penelitian ternyata Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Pejabat BPN sudah benar menurut hukum dan sesuai dengan prosedur yang berlaku, maka Kepala BPN dapat mengeluarkan suatu Keputusan yang berisi penolakan terhadap tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Pejabat BPN tersebut. Sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut, maka berarti Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan tersebut tetap benar dan sah walaupun ada pihak lain yang gugatan ke Pengadilan setempat.

Selama menunggu putusan Pengadilan, sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum yang tetap, dilarang bagi Pejabat BPN yang terkait untuk mengadakan mutasi tanah yang bersangkutan (*status quo*). Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya masalah di kemudian hari yang dapat menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara maupun pihak ketiga. Untuk itu, Pejabat BPN terkait harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya keputusan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijsde*). Selanjutnya, apabila sudah ada putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap, maka Kepala Kantor BPN Kabupaten/Kota setempat melalui Kakanwil BPN Propinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan pembatalan atau pencabutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah diputuskan tersebut di atas. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan laporan mengenai semua data yang menyangkut subyek dan beban-beban yang ada di atas tanah tersebut serta segala permasalahan yang ada.

Kewenangan administratif untuk mencabut/membatalkan suatu surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau Sertipikat Hak Atas Tanah adalah menjadi kewenangan Kepala BPN termasuk langkah-langkah kebijaksanaan yang akan diambil berkenaan dengan adanya suatu putusan hakim yang tidak dapat dilaksanakan (*non executabile*). Semua ini diserahkan kepada Kepala BPN untuk menilainya dan mengambil keputusan lebih lanjut.

Selanjutnya dengan banyaknya timbul sengketa mengenai penguasaan bekas tanah ulayat untuk keperluan umum dan swasta, maka ditempuh kebijakan sebagai berikut:

- a. Pihak-pihak yang telah memperoleh hak atas tanah bekas hak ulayat atau bekas milik para warga masyarakat hukum adat secara sah menurut tata cara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku diakui haknya dan dilindungi kelangsungannya;
- b. Pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota sebagai instansi yang paling mengetahui mengenai hal ihwal sengketa yang terjadi di wilayahnya berkewajiban melakukan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa-sengketa yang timbul diantara masyarakat hukum adat dan warganya dengan pihak luar secara adil dan bijaksana sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan di antara para pihak yang bersangkutan.<sup>105</sup>

Wawasan kenasionalan Hukum Pertanahan Nasional dalam kerangka NKRI ini adalah cara pandang yang memberikan tanda-tanda pengenal sehingga Hukum Pertanahan Nasional benar-benar dapat disebut sebagai Hukum Pertanahan Nasional. Sifat kenasionalan tidak hanya ditandai oleh pembentukan yang dilakukan oleh lembaga legislatif nasional, tetapi juga tercermin dalam unsur-unsur yang mensifatkan kenasionalan norma dan politik hukum pertanahannya. Untuk itu perlu kiranya diperhatikan bahwa sifat-sifat hukum ulayat dapat dipertahankan, bahkan ditingkatkan menjadi Hukum Ulayat Nasional atau disebut hak bangsa.

---

<sup>105</sup> Budi Harsono, 2003, *Loc.Cit.*

Membicarakan Hukum Pertanahan tidak lengkap kiranya kalau tidak membicarakan Hukum Adat yang oleh UUPA disebut sebagai dasar hukum Pertanahan Indonesia. Dalam hal ini Van Vollenhoven berpendapat, bahwa Hukum Adat adalah: “Perangkat kaedah yang berlaku bagi penduduk asli dan golongan Timur Asing yang disatu pihak mempunyai sanksi (karena itu merupakan hukum) dan di pihak lain tidak dikodifikasikan (karena itu merupakan adat)”<sup>106</sup>

Ter Haar Bzn dengan teorinya yang terkenal “*beslissingenleer*” berpendapat Hukum Adat adalah:

“Timbul dan dipelihara oleh keputusan-keputusan dari warga masyarakat hukum, terutama keputusan-keputusan yang berwibawa dari Kepala-kepala rakyat yang ikut serta dalam perilaku hukum atau dari hakim-hakin yang mengadili perkara, sepanjang keputusan-keputusan tersebut sebagai akibat dari kesewenang-wenangan atau kebodohan, tidak bertentangan dengan keyakinan hukum masyarakat tetapi sepanjang hak itu tetap tercakup dalam kesadaran hukum, sehingga diterima dan kemudian dipatuhi.”<sup>107</sup>

Hazairin selanjutnya menyatakan, bahwa: “Adat itu adalah resapan kesusilaan dalam masyarakat, yaitu bahwa kaidah-kaidah adat itu berupa kaidah-kaidah kesusilaan yang kebenarannya telah mendapat pengakuan hukum dalam masyarakat itu”<sup>108</sup>. Sementara itu Soepomo berpendapat:

“Istilah adat ini dipakai sebagai sinonim ... dari hukum yang tidak tertulis di dalam peraturan legislatif (*Unstatutory law*) hukum yang hidup sebagai konvensi di badan-badan hukum negara (Parlemen dan sebagainya), hukum yang hidup sebagai peraturan kebiasaan yang dipertahankan di dalam pergaulan hidup dan di kota-kota maupun di desa-desa (*Customary law*)”<sup>109</sup>

<sup>106</sup> Van Vollenhoven, C, *Het Adatrecht van Nederlansch Indie*, E.J. Brille, Leiden, 1925 hlm. 14

<sup>107</sup> Ter Haar, *Op. Cit.*, 1950, hlm. 41

<sup>108</sup> Hazairin, *Kesusilaan dan Hukum Adat*, Jakarta: Bulan Bintang, 1952, hlm. 23

<sup>109</sup> Supomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta: Jambatan, 1954, hlm. 7

Pada prinsipnya terbitnya Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 didorong oleh 4 (empat) pertimbangan pokok, yang meliputi sebagai berikut.

*Pertama*, konstataasi empiris berkenaan dengan sumber daya agraria/sumber daya alam yang dieksploitasi secara berlebihan dan difokuskan untuk pemenuhan kebutuhan jangka pendek serta manfaatnya yang hanya dapat dinikmati oleh sebagian kecil dari masyarakat. Secara filosofis ditunjukkan bahwa yang pertama dan utama yang harus disadari adalah bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam yang meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh bangsa, merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Konsekuensinya adalah bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

*Kedua*, kebijakan orde baru yang propertumbuhan ekonomi membawa akibat terhadap perubahan fungsi sumber daya agraria/sumber daya alam, utamanya tanah. Tanah difungsikan sebagai mekanisme akumulasi modal dan sarana investasi, nilai tanah hanya dilihat berdasarkan nilai ekonomisnya dengan mengabaikan nilai-nilai non ekonomi, ditambah dengan globalisasi ekonomi dengan kebijakan yang semakin adaptif terhadap mekanisme pasar, yang belum diikuti dengan penguatan akses rakyat terhadap perolehan dan pemanfaatan

tanah. Sebagai dampak dari kebijakan tersebut, sumber daya agraria/sumber daya alam, termasuk tanah semakin langka dan mundur kualitasnya. Sebagai contoh: kerusakan hutan 1,8 juta hektar pertahun, kerusakan terumbu karang 70 persen, kerusakan hutan mangrove 64 persen, kerusakan akibat kegiatan pertambangan terhadap tanah dan hilangnya vegetasi di atasnya, penggunaan tanah untuk berbagai kegiatan di atas tanah yang bertentangan dengan fungsinya sebagai daerah resapan air dengan akibat bencana banjir dan lain-lain.

Kelangkaan dan kemunduran kualitas dan kuantitas sumber daya agraria/sumber daya alam dan perbedaan posisi tawar antara pihak yang mempunyai akses terhadap modal dan akses politik di satu pihak, dengan rakyat yang pada umumnya lemah posisi tawarnya, telah berakibat terhadap ketimpangan struktur penguasaan, peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria/sumber daya alam, di samping menimbulkan berbagai konflik dalam penguasaan/pemilikan dan pemanfaatan sumber daya agraria/sumber daya alam tersebut. Oleh karena itu, ditegaskan bahwa MPR-lah yang mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial ekonomi rayat serta kerusakan sumber daya agraria/sumber daya alam yang berlangsung selama ini, yang dilakukan secara tidak bertanggungjawab dengan segala implikasinya.

*Ketiga*, kenyataan empiris sebagaimana diuraikan di atas, ternyata difasilitasi oleh peraturan perundang-undangan sektoral yang saling tumpang tindih, bahkan bertentangan satu sama lain, ditambah dengan inkonsistensi antara peraturan dan pelaksanaan (*enforcement*)-nya, telah berakibat terhadap lemahnya koordinasi antarinstansi, antara pemerintah pusat dan daerah dan koordinasi di tingkat daerah, yang berakibat terhadap kurangnya kepastian hukum bagi rakyat dan semakin sulitnya menjangkau keadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya agraria/sumber daya alam. Dalam sejarahnya, semenjak tahun 1970-an, peraturan perundang-undangan sektoral bagaikan berlomba untuk diterbitkan, menyusul terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang PMA dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1971 tentang PMDN.<sup>110</sup>

UUPA yang terbit pada tanggal 24 September 1960, yang diterbitkan karena kebutuhan yang amat mendesak untuk pengaturan di bidang agraria yang meliputi obyek materiil berupa bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, karena waktu yang telah mendesak diprioritaskan untuk terlebih dahulu mengatur sebagian

---

<sup>110</sup> Maria SW Sumarjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008, hlm. 93

dari obyek materiil tersebut, yakni berkenaan dengan tanah (permukaan bumi), dengan maksud bahwa obyek pengaturan yang lain akan segera menyusul untuk diatur. Namun demikian, kondisi perekonomian negara pada awal masa pembangun pasc nasional tahun 1965, memerlukan dukungan dana yang sangat besar untuk menggerakkan roda perekonomian. Untuk mengisi kekosongan pengaturan berkenaan dengan kekayaan alam, pada awalnya diterbitkan UU Pokok Kehutanan (UU Nomor 11 Tahun 1967) dan UU Perikanan (UU Nomor 9 Tahun 1985) serta UU Pengairan (UU Nomor 11 Tahun 1974. Konstataasi terhadap ketimpangan normatif tersebut di atas, ditegaskan dalam konsiderans huruf d.

*Keempat*, dalam konsiderans huruf e dan f ditegaskan bahwa pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat serta menyelesaikan konflik, di samping penegasan tentang perlunya komitmen positif sebagai dasar dari arah pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang antara lain ditujukan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat/keadilan sosial. Penegasan dalam konsiderans huruf e menunjukkan perlunya transparansi dan partisipasi publik dalam pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam di samping perlunya koordinasi dan keterpaduan antarsektor, antara pusat dan daerah dan koordinasi di

tingkat daerah dalam pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.<sup>111</sup>

Memahami konstataasi keadaan normatif maupun empiris yang telah berlangsung selama kurang lebih tiga dasawarsa, maka diputuskan perlunya landasan dan arah kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Pembaruan Agraria (Pasal 2 RUU Perubahan UUPA) dipahami sebagai suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sesuai dengan Pasal 4 RUU Perubahan UUPA, setiap kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sumber daya agraria/sumber daya alam, harus dilandasi dengan prinsip-prinsip:

1. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
4. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia seutuhnya;
5. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan jender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
7. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memerhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;

---

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm. 94

8. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
10. mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
11. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
12. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Sehubungan telah disepakatinya prinsip-prinsip sebagai landasan semua kebijakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sumber daya agraria/sumber daya alam, maka arah kebijakan Pembaruan Agraria ke depan ditentukan di dalam ketentuan Pasal 5 RUU Perubahan UUPA, yang pada dasarnya berisikan hal-hal sebagai berikut:

1. melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini
2. melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memerhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat
3. menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*
4. menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini
5. memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan

konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi

6. mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Jelaslah bahwa untuk menerjemahkan arah kebijakan dalam program dan berbagai kegiatan, diperlukan pemikiran yang obyektif rasional dengan didukung oleh partisipasi seluruh *stakeholder* BPN. Sesuai dengan arah kebijakan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001, diusulkan 5 (lima) program Pembaruan Agraria yang pelaksanaannya seyogyanya disesuaikan dengan Rencana Strategis (Renstra) yang telah ada dan diupayakan kesinambungannya dalam Renstra yang akan datang, dengan pertimbangan utama orientasinya sesuai dengan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001.

1. Peninjauan kembali dan penyusunan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan keagrariaan (Renstra II : Program Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), dan kegiatan utamanya yang meliputi:
  - a. Inventarisasi dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang ada, berdasarkan kesesuaian dengan prinsip-prinsip Pembaruan Agraria
  - b. Penyempurnaan peraturan perundang-undangan berdasarkan hasil pada butir 1
  - c. Penyusunan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan Pembaruan Agraria
  - d. Konsultasi publik dalam rangka penyiapan undang-undang dan Peraturan Pemerintah
  - e. Sosialisasi peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan
  - f. Evaluasi kebijakan sesuai kebutuhan dan evaluasi 5 tahunan.

2. Program Penataan Pertanahan (Renstra I C : Penataan Penguasaan Tanah agar sesuai dengan rasa keadilan dan I D : Pengendalian Penggunaan Tanah sesuai dengan RTRW, termasuk kemantapan sistem perizinan), dan kegiatan utama, yang meliputi:
  - a. Evaluasi kebijakan dan pelaksanaan program penataan pertanahan
  - b. Perumusan kembali kebijakan pemetaan pertanahan
  - c. Konsultasi publik pertanahan
  - d. Evaluasi hasil penataan pertanahan
  - e. kebijakan penataan pertanahan
  - f. Sosialisasi kebijakan penataan pertanahan
  - g. Implementasi kebijakan penataan
3. Program Pendataan dan Informasi Pertanahan dalam rangka pelaksanaan *landreform* (Renstra I A : Peningkatan Pelayanan Pertanahan di Daerah), dan kegiatan utamanya meliputi:
  - a. Perumusan kebutuhan data dan informasi pertanahan
  - b. Perumusan model pendataan pertanahan
  - c. Penyusunan kebijakan dan tata laksana
  - d. Konsultasi publik kebijakan pendataan pertanahan
  - e. Sosialisasi kebijakan pendataan pertanahan
  - f. Implementasi kebijakan pendataan pertanahan
  - g. Evaluasi hasil pendataan pertanahan.
4. Program Penyelesaian Konflik Sumber Daya Agraria (Renstra I B : Penegakan Hukum Pertanahan Secara Konsisten). Kegiatan utama:
  - a. identifikasi, inventarisasi dan penyusunan pola konflik
  - b. perumusan kebijakan penyelesaian konflik

- c. konsultasi publik perumusan kebijakan penyelesaian konflik
  - d. sosialisasi kebijakan penyelesaian konflik
  - e. implementasi kebijakan penyelesaian konflik
  - f. evaluasi kebijakan penyelesaian konflik
5. Program Penguatan Kelembagaan, Kewenangan dan Sumber Daya Manusia, dan kegiatan utamanya terdiri atas:
- a. Penataan dan penyusunan organisasi BPN Pusat, Provinsi dan Kota/Kabupaten dalam rangka pelaksanaan Tap MPR RI NO. IX/MPR/2001 dan Otonomi Daerah
  - b. Penyusunan kewenangan setiap unit organisasi
  - c. Pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanian.

Dalam kaitan dengan pendanaan, seluruh program memerlukan ketersediaan dana agar dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Namun pada umumnya masalah pendanaan ini menjadi kendala utama dalam pelaksanaan program tersebut, sebab ketersediaan dana untuk kepentingan ini belum mencukupi.

Uraian di atas merupakan usulan program dan kegiatan utama yang bersifat tentatif. Untuk mendukung pelaksanaan program Pembaruan Agraria, diperlukan hal-hal sebagai berikut:

1. masukan dari berbagai *stakeholders* yang peduli dengan pelaksanaan Pembaruan Agraria, termasuk dan utamanya dari kalangan BPN berkenaan dengan program dan kegiatan-kegiatan tersebut di atas
2. rincian tindak lanjut dalam bentuk kegiatan untuk operasionalisasinya, termasuk urutan prioritas kegiatan, tahap pelaksanaan dan biaya yang diperlukan
3. keputusan final tentang Program dan Kegiatan, sebagai komitmen BPN untuk melaksanakan TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 yang

akan menjadi bahan laporan Presiden tentang pelaksanaan Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 di bidang pertanahan dalam Sidang Tahunan MPR RI bulan Agustus 2002. Laporan Presiden dapat dikemas dalam bentuk Keputusan Presiden (Keppres) yang akan ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan Kepala BPN tentang Pelaksanaan Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 di bidang Pertanahan.

Terbitnya Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 menjadi momentum pematangan orientasi, peran dan fungsi BPN sebagai salah satu instansi pengemban misi tercapainya keadilan sosial, kepastian hukum dan kemanfaatan dalam perolehan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang dikelola secara koordinatif dan terpadu berdasarkan prinsip pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

### C. Hak Menguasai Negara atas Tanah

Dalam rumusan UUD RI 1945 terdapat secara eksplisit ataupun implisit pandangan-pandangan dan nilai-nilai fundamental, UUD RI 1945 disamping sebagai konstitusi politik (*political constitution*), juga merupakan konstitusi ekonomi (*economic constitution*), bahkan konstitusi sosial (*social constitution*). UUD RI 1945 sebagai sebuah konstitusi negara secara substansi, tidak hanya terkait dengan pengaturan lembaga-lembaga kenegaraan dan struktur pemerintahan semata. Namun lebih dari itu, konstitusi juga memiliki dimensi pengaturan ekonomi dan kesejahteraan sosial yang tertuang di dalam Pasal 33 UUD RI 1945.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Kuntana Magnar, et.al., *Tafsir MK Atas Pasal 33 UUd 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002)*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010, hlm. 112

Pasal 33 UUD RI 1945 sebagai landasan bagi sistem ekonomi Pancasila, yang lebih dikenal dengan demokrasi ekonomi. Konstitusi ekonomi tersebut terlihat pada materi, yang berbunyi:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian Indonesia diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Jiwa Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan sebagai penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.<sup>113</sup>

Tetapi dalam perjalanan waktu, penerapan Pasal 33 UUD RI 1945 ini dilapangan menimbulkan polemik, kontroversi bahkan perlawanan

---

<sup>113</sup> Yance Arizona, *Penafsiran MK Terhadap Pasal 33 UUD 1945*, (Perbandingan Putusan Dalam Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dengan Putusan Perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air), Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, 2007, hlm. 11

masyarakat. Beberapa Permasalahan dalam Implementasi Pasal 33 UUD RI 1945, misalnya:

1. Misalnya Masyarakat yang menanggung risiko terbesar dari aktivitas eksploitasi sumberdaya alam, tanpa mendapat perlindungan selayaknya, Misalnya kasus masuknya investor asing yang mengeruk habis sumberdaya alam Indonesia dengan menerapkan kontrak Karya, seperti kita tahu kerjasama pemerintah dengan investor asing melalui kontrak karya sama sekali tidak mencerminkan jiwa Pasal 33 UUD RI 1945.
2. Perkembangan ekonomi global juga banyak permasalahan yang sering kali muncul menyangkut penjabaran Pasal 33 UUD RI 1945. Misalnya, permasalahan yang perlu mendapat perhatian, ialah tentang aturan pelaksanaannya yang lahir dalam bentuk undang-undang, yaitu tentang bagaimana peranan negara dalam penguasaan sumber daya alam (ekonomi) yang ada.
3. Berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sektor-sektor ekonomi di Indonesia yang seharusnya berdasarkan pada Pasal 33 UUD RI 1945. Namun pada prakteknya, berbagai peraturan perundang-undangan lebih mengakomodasi tekanan-tekanan kepentingan politik dan ekonomi para pendukung ekonomi pasar. Karena memang hukum adalah produk politik". Konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu.

Khusus terhadap permasalahan yang ke 3 (tiga) di atas terkait persoalan-persoalan karakter produk hukum tersebut kemudian muncul pada

wilayah hukum di Indonesia di bidang sumber daya alam, seiring dengan keluarnya Undang-Undang, misalnya:

1. Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air,
2. Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak Bumi dan Gas Alam,
3. Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Kesesuaian antara ketiga undang-undang tersebut dengan Pasal 33 UUD RI 1945, merupakan dasar berbagai kalangan masyarakat untuk menggugat validitas keberlakuan ketiga undang-undang tersebut kepada Mahkamah Konstitusi ketika secara nyata-nyata merugikan hak konstitusional warga negara.

Memasuki abad ke-21, falsafah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mendukungnya, dipertanyakan kembali. Setidaknya terdapat dua kelompok yang mewakili kecenderungan pemikiran yang berbeda terhadap orientasi kebijakan saat ini dan kebijakan yang akan datang. Penggunaan berbagai istilah, misalnya: reformasi, amandemen, ataupun revisi UUPA sesuai dengan definisi masing-masing, menyiratkan adanya keinginan untuk melihat kembali apakah falsafah UUPA masih relevan atau sudah saatnya ditinggalkan.<sup>114</sup>

Untuk menentukan apakah UUPA perlu ditinjau kembali atau tidak, paling tidak diperlukan tiga tolak ukur untuk mengujinya, yakni relevansi falsafah UUPA, persepsi dan konsepsi terhadap tanah, serta orientasi

---

<sup>114</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Buku Kompas, 2009, hlm. 39

kebijakan pertanahan. Sebagai landasan kebijakan pertanahan, falsafah UUPA yang dilandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.

Perbedaan pendapat tentang relevansi falsafah UUPA yang didasarkan pada kenyataan empiris tampak semakin tajam seiring dengan kebijakan deregulasi menyongsong era industrialisasi yang antara lain ditujukan untuk semakin menarik investasi modal asing. Kelompok populis melihat bahwa dalam perkembangannya, UUPA melalui berbagai kebijakan yang ada telah semakin kurang mampu mengayomi hak-hak masyarakat. Sementara di sisi lain, UUPA itu makin memberikan peluang atau kemudahan kepada mereka yang mempunyai akses terhadap modal dan akses politik dengan segala dampaknya.<sup>115</sup>

Kecenderungan untuk memandang tanah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal dan mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses, jelas tidak sesuai dengan jiwa UUPA. Tanah itu merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 UUPA). Dengan demikian selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai nilai kerohanian. Sebagai titipan Tuhan, perolehan dan pemanfaatannya harus sedemikian rupa sehingga dirasakan adil bagi semua pihak.

---

<sup>115</sup> *Ibid*, hlm. 40

Persepsi dan konsepsi pembuat kebijakan terhadap tanah akan berpengaruh terhadap pilihan kebijakan yang ditempuh: apakah berorientasi kepada penghargaan hak seseorang terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai hak asasi setiap orang yang dijamin dapat diperoleh secara adil, atau cenderung menyerahkan perolehan dan pemanfaatan tanah kepada mekanisme pasar dengan segala dampaknya.

Perwujudan keadilan sosial di bidang pertanahan dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA, yakni prinsip 'negara menguasai', prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip *landreform*, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, dan prinsip nasionalitas. Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya. Di dalam praktik dapat dijumpai berbagai peraturan yang bias terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat yang lebih besar.<sup>116</sup>

Bila kita sepakat bahwa berbagai kebijakan pertanahan harus ditujukan bagi tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat, maka beberapa hal perlu diperhatikan.

*Pertama*, prinsip-prinsip dasar UUPA tidaklah bersifat statis. Dinamika perkembangan selama 36 tahun menghendaki diadakannya interpretasi dan reinterpretasi terhadap prinsip-prinsip tersebut secara

---

<sup>116</sup> Maria SW Sumardjono, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Kompas, September 1994, hlm. 6

bertanggung jawab. Menghadapi perkembangan baru, kebijakan yang ditempuh haruslah dilaksanakan dengan tetap taat atas, yakni sesuai dengan konsepsi yang melandasinya, namun akomodatif terhadap perkembangan tersebut. Prinsip ‘negara menguasai’ harus ditafsirkan sebagai peran negara, dalam hal ini pemerintah, sebagai wasit yang adil yang menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak dan bahwa negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor dalam aktivitas pemanfaatan tanah.

Di samping prinsip-prinsip tersebut di atas, pemerintah mempunyai komitmen untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dipunyai oleh orang perseorangan atau badan hukum berupa upaya pendaftaran tanah dengan tujuan untuk lebih memberikan perlindungan hukum pemegang hak atas tanah.

*Kedua*, tidak perlu ada kekhawatiran bahwa keberpihakan kepada kepentingan masyarakat banyak sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, secara langsung berakibat berkurangnya perhatian kepada investasi modal asing. Kebijakan apa pun yang dirancang seharusnya memerhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan. Pasal 14 UUPA sejak semula telah menggariskan perlunya dibuat rencana umum berkenaan dengan persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan, yakni untuk keperluan negara, keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat dan sosial-budaya, keperluan pengembangan produksi pertanian dan sejenisnya, serta keperluan

pengembangan industri, transmigrasi, dan pertambangan. UUPA memang tidak hanya berorientasi pada pengembangan di bidang pertanian.

*Ketiga*, keinginan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan pertanahan seyogianya dipahami sebagai keinginan untuk menilai secara arif apakah produk hukum yang telah ada dan sedang dirancang terutama dalam rangka menarik investasi tidak berat sebelah. Sepanjang falsafah UUPA masih relevan, peninjauan kembali bukanlah ditujukan kepada UUPA, melainkan terutama dimaksudkan untuk mengganti, menambah, atau menyempurnakan peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA.

Di Indonesia ini, masih perlu perhatian yang lebih banyak bagi sebagian terbesar lapisan masyarakat, yang belum sepenuhnya mendapatkan haknya untuk memperoleh dan memanfaatkan tanah. Tanpa mengurangi arti penting menyediakan peranti hukum untuk mendukung industrialisasi dan meningkatkan daya saing, maka penegasan orientasi kebijakan sangatlah diperlukan. Menggeser kebijakan pertanahan ke arah pemikiran yang cenderung kapitalis di mana tanah lebih ditempatkan pada fungsi ekonomi dan aksesnya diserahkan pada mekanisme pasar, akan semakin menjauhkan diri terhadap pemberian makna konkret tercapainya keadilan sosial yang menjadi misi utama UUPA.

Kebijakan pertanahan nasional yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang penguasaannya ditugaskan kepada negara untuk digunakan bagi sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat. Hak menguasai oleh negara yang pada intinya dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah yang sejak semula menurut sifatnya selalu dianggap sebagai tugas pemerintah pusat.<sup>117</sup>

Pengaturan dan penetapan tersebut yang meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya selalu dilakukan oleh pemerintah pusat sendiri. Kalaupun ada pelimpahan kewenangan dalam pelaksanaannya, pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daerah dalam rangka *medebewind*, bukan otonomi daerah.<sup>118</sup>

Bidang pertanahan sebagai salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah<sup>119</sup> tidak harus dicerna bahwa wewenang bidang tersebut secara utuh berada di kabupaten/kota. Wewenang yang berada di kabupaten/kota mengenai pertanahan sebatas yang bersifat lokalitas, dan tidak bersifat nasional.<sup>120</sup>

Karena pemberian otonomi tersebut berada dalam bingkai negara kesatuan, kebebasan untuk mengatur dan mengurus bidang pertanahan akan

---

<sup>117</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, hlm. 40

<sup>118</sup> *Ibid*

<sup>119</sup> Ketentuan ini berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti menjadi kewenangan dalam bidang pelayanan pertanahan

<sup>120</sup> *Ibid*

tetap dilakukan dalam rangka kebijakan dasar dan pokok-pokok ketentuan hukum pertanahan yang berlaku nasional sebagai yang dinyatakan dari kata-kata “sesuai peraturan perundang-undangan”. Sehubungan dengan itu, otonomi jelas tidak diartikan sebagai penyerahan pengaturan dan pengurusan segala segi masalah pertanahan sepenuhnya kepada daerah kabupaten dan kota masing-masing, tetapi ada kewenangan-kewenangan pengaturan hal-hal yang bersifat pokok dan umum, serta pembinaan pada pemerintah pusat terhadap pelaksanaan kewenangan otonomi tersebut oleh pemerintah daerah masing-masing. Dengan demikian, kendati daerah akan dan memang harus memerhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakatnya yang beragam, tetapi akan tetap terjamin keserasian yang bersifat nasional.

Pertimbangan pengurusan pertanahan menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain sebagai berikut.<sup>121</sup>

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA).

Ketentuan ini merupakan dasar kenasionalan dalam pengelolaan urusan agraria. Sebagaimana dalam penjelasan umum angka II, konsep kenasionalan menghendaki bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh seluruh bangsa Indonesia selayaknya menjadi hak dari bangsa Indonesia pula. Demikian pula tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau, tidak semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja, melainkan di sana juga melekat hak bangsa Indonesia secara keseluruhan.

2. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional (Pasal 1 ayat (2) UUPA).

Ketentuan ini mengandung makna bahwa sumber daya agraria

---

<sup>121</sup> Arie Sukanti Hutagalung, 2005, *Tebaran Pemikiran, Op. Cit.*, hlm. 42-43

merupakan kekayaan nasional. Adapun pengelolaannya harus memerhatikan kepentingan bangsa Indonesia secara keseluruhan tersebut. Dari konsep ini kiranya dapat dipahami bahwa perbedaan kekayaan sumber daya alam dari daerah-daerah tidak boleh menimbulkan kesenjangan pembangunan maupun perlakuan terhadap warga negara Indonesia. Sumber daya alam harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

3. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa bersifat abadi (Pasal 1 ayat 3 UUPA).

Ketentuan ini merupakan dasar dalam rangka pembinaan integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Disadari bahwa bangsa Indonesia mempunyai ikatan yang sangat erat dengan tanahnya. Hal ini disebabkan tanah merupakan komponen yang penting bagi penyelenggaraan hidup dan kehidupannya. Dalam konsep ini tanah dalam arti kewilayahan diletakkan sebagai dan merupakan salah satu unsur pembentuk negara (NKRI). Oleh karena itu, hubungan bangsa Indonesia dengan tanah dalam wilayah Republik Indonesia tidak boleh putus atau diputuskan. Selama bangsa Indonesia secara keseluruhan masih ada, selama itu pula NKRI akan berdiri dengan kokoh.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria sebagai undang-undang pokok tidak saja secara tegas dinyatakan dalam judul undang-undangnya, tetapi juga diperlihatkan dalam pasal demi pasal yang mengatur bidang agraria tersebut. Kendati undang-undang secara formal merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi mengingat sifatnya sebagai peraturan dasar, dalam undang-undang tersebut hanya dimuat mengenai asas-asas dan garis besarnya saja.

Kenyataan Indonesia sebagai negara agraris menyebabkan keberadaan bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang merupakan impian dari bangsa Indonesia. Untuk itu, hukum agraria yang berlaku harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa dan sesuai dengan kepentingan rakyat dan negara.

Hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari asas kerohanian, negara dan cita-cita bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Setidaknya terdapat tiga hal utama yang menjadi tujuan diterbitkannya Undang-undang Pokok Agraria, yaitu sebagai berikut.<sup>122</sup>

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Adapun berikut ini adalah prinsip-prinsip utama yang perlu dipertegas dalam usaha untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

- a. Dasar kenasionalan diletakkan dalam Pasal 1 ayat (1), yang menyatakan bahwa: “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia” dan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa: “Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.” Hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa merupakan sejenis hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu yang mengenai seluruh wilayah negara. Adapun hubungan antara

---

<sup>122</sup> *Ibid*, hlm. 68

bangsa dan bumi, air, serta ruang angkasa tersebut tidak berarti bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, terdapat juga hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, dan hak-hak lainnya.

- b. Negara tidak bertindak sebagai pemilik tanah, melainkan bertindak selaku badan penguasa. Kata “dikuasai” bukan berarti “dimiliki”, namun merupakan pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya, menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa. Semuanya itu dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- c. Pengakuan adanya hak ulayat sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu.
- d. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini bermakna bahwa penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat haknya sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang

mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

- e. Sesuai dengan asas kebangsaan hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang. Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, diadakanlah suatu "*escape clause*" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu.
- f. Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Untuk itu, perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya. Berkaitan dengan itu, terdapat ketentuan-ketentuan yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria yang bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan. Segala usaha bersama

dalam lapangan agraria harus didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional.

- g. Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Agar semboyan ini dapat diwujudkan, perlu diadakan ketentuan-ketentuan lainnya. Misalnya perlu ada ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh seorang petani supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya. Perlu juga diatur tentang ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik, agar dicegah tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan orang tertentu saja. Dalam hubungan ini Pasal 7 memuat suatu asas yang penting, yaitu bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan karena hal yang demikian itu merugikan kepentingan umum.
- h. Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana umum yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya perencanaan tersebut, penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan

Dalam rangka meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, beberapa prinsip-prinsip yang harus diperhatikan antara lain sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Pokok Agraria bermaksud menghilangkan dualisme peraturan dan secara sadar hendak mengadakan kesatuan hukum, sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian.
  - b. Dalam menyelenggarakan kesatuan hukum tersebut Undang-Undang Pokok Agraria tidak menutup mata terhadap masih adanya perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakyat. Perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat yang dimaksud misalnya perbedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat pedesaan, juga rakyat yang ekonominya kuat dan rakyat yang lemah ekonominya. Maka, ditentukan bahwa dijamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah.
  - c. Dengan hapusnya perbedaan antara hukum adat dan hukum barat dalam bidang hukum agraria, maksud untuk mencapai kesederhanaan hukum pada hakikatnya akan terselenggarakan pula.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya

Berkaitan dengan usaha untuk meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya, ketentuan ini tercermin dari pasal-pasal yang mengatur tentang pendaftaran tanah. Pasal 23, 32, dan 38 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka

memperoleh kepastian tentang haknya. Sementara itu, Pasal 19 UUPA ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat “*rechts kadaster*”, yang bertujuan menjamin kepastian hukum.

Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan menyebutkan tentang bagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan tersebut antara lain:

1. pemberian izin lokasi;
2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
6. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
7. pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong;
8. pemberian izin membuka tanah;
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Untuk kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi, dilaksanakan oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan.<sup>123</sup>

Berdasarkan kerangka kebijakan pertanahan nasional yang disusun oleh Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen

---

<sup>123</sup> Indonesia, Keputusan Presiden tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, No. 34 Tahun 2003, Pasal 2

Pertanahan, disebutkan bahwa kebijakan pertanahan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut.

1. Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi, dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945.
2. Kebijakan pertanahan didasarkan kepada upaya konsisten untuk menjalankan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945, yaitu "... bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat..." Oleh karena itu, merupakan tugas negara untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan memberikan akses yang adil atas sumber daya agraria, termasuk tanah.
3. Kebijakan pertanahan diletakkan sebagai dasar bagi pelaksanaan program pembangunan dalam upaya mempercepat pemulihan ekonomi yang difokuskan kepada ekonomi kerakyatan, pembangunan stabilitas ekonomi nasional dan pelestarian lingkungan.
4. Kebijakan pertanahan merupakan dasar dan pedoman bagi seluruh kegiatan pembangunan sektoral yang memiliki kaitan, baik secara langsung maupun tidak dengan pertanahan.

5. Kebijakan pertanahan dibangun atas dasar partisipasi seluruh kelompok masyarakat sebagai upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan pertanahan.
6. Kebijakan pertanahan diarahkan kepada upaya menjalankan TAP MPR Nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, khususnya Pasal 5 ayat (1).<sup>124</sup>

Untuk mewujudkan tujuan kebijakan pertanahan tersebut, arah kebijakan pertanahan dan rencana tindak adalah sebagai berikut.

1. Reformasi peraturan perundang-undangan yang menyangkut pertanahan, dengan rencana tindak: mengembangkan dan menetapkan undang-undang pokok yang memayungi keseluruhan peraturan perundangan sektoral lainnya; sinkronisasi seluruh peraturan perundangan yang terkait dengan pertanahan; revisi atas seluruh peraturan perundang-undangan pertanahan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945; mengintegrasikan pelaksanaan serta menegakkan berbagai ketentuan perundang-undangan pertanahan bagi semua pihak.
2. Pengembangan kelembagaan pertanahan, dengan rencana tindak: menentukan kewenangan bidang pertanahan antarsektor dan tingkat pemerintahan; menentukan struktur kelembagaan pertanahan sesuai dengan kewenangan tersebut di atas; memperkuat kelembagaan pertanahan sesuai dengan tugas dan fungsinya; serta meningkatkan kemampuan sumber daya manusia pelaksana pengelola pertanahan dalam upaya

---

<sup>124</sup> Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, *Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional* Jakarta, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas dan Direktorat Pengukuran dan Pemetaan BPN, 2004, hlm. v

mengefektifkan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana dikemukakan dalam prinsip pelaksanaan otonomi daerah.

3. Peningkatan pengelolaan pendaftaran tanah dan percepatannya, dengan rencana tindak: mengembangkan sistem pendaftaran tanah yang efektif dan efisien sebagai upaya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah; mengembangkan sistem informasi berbasis tanah yang terpadu dan komprehensif untuk mendukung proses percepatan pendaftaran tanah dan sistem perpajakan tanah; mewajibkan pendaftaran tanah atas semua jenis hak atas tanah; penataan infrastruktur pendaftaran tanah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.
4. Pengembangan penatagunaan tanah dengan rencana tindak: mengembangkan mekanisme perencanaan tata guna tanah yang komprehensif sesuai dengan karakteristik dan daya dukung lingkungannya dengan menerapkan prinsip *good governance* (transparansi, partisipasi, dan akuntabel) mulai dari tingkatan nasional, regional, dan lokal; melaksanakan rencana tata guna tanah secara transparan berdasarkan kebutuhan masyarakat, pemerintah maupun swasta; membangun mekanisme pengendalian atas pelaksanaan rencana tata guna tanah yang mengikutsertakan berbagai pihak terkait secara efektif; mengembangkan mekanisme perizinan dalam upaya peningkatan daya guna dan hasil guna pengelolaan tata guna tanah.

5. Pengembangan sistem informasi berbasis tanah dengan rencana tindak: menentukan dan mengembangkan standar sistem informasi berbasis tanah untuk setiap level pemerintahan dan atau institusi; menentukan dan mengembangkan pengaturan untuk pertukaran data dan akses informasi, perubahan data menyangkut *updating* dan edit, serta penyajian informasinya; mengembangkan pola koordinasi teknis untuk pertukaran dan pemanfaatan data dari berbagai institusi yang mengumpulkan, menyimpan/memiliki, dan menggunakan informasi berbasis tanah dalam rangka efisiensi dan efektivitas pelayanan informasi pertanahan yang didukung oleh teknologi informasi, sistem komputerisasi dan komunikasi serta sumber daya manusia yang andal.
6. Penyelesaian sengketa tanah dengan rencana tindak: menyelesaikan sengketa tanah secara komprehensif; membentuk mekanisme dan kelembagaan dalam penyelesaian sengketa pertanahan sebagai upaya mengeliminasi berbagai gejala sosial akibat sengketa; serta memprioritaskan penanganan sengketa kepada kasus-kasus struktural yang memiliki dampak sosial ekonomi dan politik yang sangat besar dengan cara yang berkeadilan.
7. Pengembangan sistem perpajakan tanah dengan rencana tindak: mengembangkan sistem perpajakan tanah sebagai salah satu instrumen dalam distribusi aset tanah yang berkeadilan; menerapkan mekanisme distribusi pendapatan yang bersumber dari pajak tanah sebagai upaya mengefektifkan pengawasan atas pemilikan, penguasaan dan penggunaan

tanah; serta memberikan insentif dalam upaya mendorong pemanfaatan tanah secara maksimal dan disinsentif bagi penguasaan tanah secara berlebihan yang tidak memberikan manfaat yang maksimal.

8. Perlindungan hak-hak masyarakat atas tanah dengan rencana tindak: mengakui dan melindungi semua jenis hak atas tanah yang saat ini sudah dimiliki, baik oleh masyarakat individu, kelompok masyarakat (tanah ulayat), badan hukum tertentu, serta instansi pemerintah tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; serta memberikan jaminan kepastian hukum pola hubungan kelembagaan dalam penguasaan tanah.
9. Peningkatan akses atas tanah dengan rencana tindak: membuka akses yang adil kepada seluruh masyarakat, khususnya kelompok masyarakat miskin, untuk dapat menguasai dan atau memiliki tanah sebagai sumber penghidupannya, melalui kegiatan *landreform*; mengaitkan kegiatan *landreform* dengan berbagai kegiatan pembangunan lainnya sebagai upaya mengatasi masalah kemiskinan, baik di perdesaan maupun di perkotaan; serta memberdayakan kelompok masyarakat miskin penerima tanah objek *landreform* dan masyarakat secara luas melalui program-program departemen atau instansi pemerintah terkait.<sup>125</sup>

Eksistensi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan kewajiban di bidang pertanahan dipertegas dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Dalam salah satu

---

<sup>125</sup> *Ibid*, hlm. vi

pertimbangan terbitnya Peraturan Presiden ini adalah bahwa tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa fenomena desentralisasi bidang pertanahan melalui model otonomi kepada daerah otonom tidak menjadi kenyataan karena pemerintah tetap mempertahankan keberadaan Badan Pertanahan Nasional sebagai badan yang secara nasional bertugas menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bidang pertanahan. Di lain pihak, pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada pemerintah daerah berdasarkan model *medebewind* atau tugas perbantuan memperoleh pengaturannya di mana kedudukan Badan Pertanahan Nasional yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.<sup>126</sup>

Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas tersebut, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi antara lain:

1. perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. koordinasi kebijakan, perencanaan, dan program di bidang pertanahan;
4. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
5. penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;

---

<sup>126</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pertanahan Nasional*, Perpres No. 10 Tahun 2006, Pasal 2

6. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
7. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
8. pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
9. penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
10. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
11. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
12. penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
13. pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
14. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
15. pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
16. penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
17. pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
18. pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
19. pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
20. pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

21. fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>127</sup>

**Struktur badan pertanahan nasional berdasarkan Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 85 tahun 2012 tentang Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diubah sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden (PERPRES) dengan Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diubah dan disempurnakan dengan Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diubah dan disempurnakan dengan peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang pertanahan nasional Republik Indonesia**

<b>KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL</b>	
Tugas:	Memimpin Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional
<b>SEKRETARIAT UTAMA</b>	
Tugas:	Mengoordinasikan perencanaan, pembinaan, dan pengendalian terhadap program, administrasi dan sumber daya di lingkungan Badan Pertanahan Nasional
Fungsi:	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengoordinasian, sinkronisasi, dan integrasi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional</li> <li>b. Pengoordinasian perencanaan dan perumusan kebijakan teknis Badan Pertanahan Nasional</li> <li>c. Pembinaan dan pelayanan administrasi ketatausahaan, organisasi, tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga Badan Pertanahan Nasional</li> <li>d. Pembinaan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan, data dan informasi, hubungan masyarakat dan protokol di lingkungan Badan Pertanahan Nasional</li> <li>e. Pengoordinasian penyusunan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tugas Badan Pertanahan Nasional</li> <li>f. Pengoordinasian dalam penyusunan laporan Badan Pertanahan Nasional</li> </ol>

<sup>127</sup> *Ibid*, Pasal 3

**DEPUTI BIDANG SURVEI, PENGUKURAN, DAN PEMETAAN**

Tugas:	Merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan
Fungsi:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perumusan kebijakan teknis di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan</li> <li>b. Pelaksanaan survei dan pemetaan tematik</li> <li>c. Pelaksanaan pengukuran dasar nasional</li> <li>d. Pelaksanaan pemetaan dasar pertanahan</li> </ul>

**DEPUTI BIDANG HAK TANAH DAN PENDAFTARAN TANAH**

Tugas:	Merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang hak tanah dan pendaftaran tanah
Fungsi:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perumusan kebijakan teknis di bidang hak tanah dan pendaftaran tanah</li> <li>b. Pelaksanaan pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah</li> <li>c. Inventarisasi dan penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah</li> <li>d. Pelaksanaan pengadaan tanah untuk keperluan pemerintah, pemerintah daerah, organisasi sosial keagamaan, dan kepentingan umum lainnya</li> <li>e. Penetapan batas, pengukuran dan perpetaan bidang tanah serta pembukuan tanah</li> <li>f. Pembinaan teknis Pejabat Pembuat Akta Tanah, Surveyor Berlisensi dan Lembaga Penilai Tanah</li> </ul>

**DEPUTI BIDANG PENGATURAN DAN PENATAAN PERTANAHAN**

Tugas:	Merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengaturan dan penataan pertanahan
Fungsi:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengaturan dan penataan pertanahan</li> <li>b. Penyiapan peruntukan, persediaan, pemeliharaan, dan penggunaan tanah</li> <li>c. Pelaksanaan pengaturan dan penetapan penguasaan dan pemilikan tanah serta pemanfaatan dan penggunaan tanah</li> <li>d. Pelaksanaan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya</li> </ul>

**DEPUTI BIDANG PENGENDALIAN PERTANAHAN**

**DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT**

Tugas:	Merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat
Fungsi:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat</li> <li>b. Pelaksanaan pengendalian kebijakan, perencanaan dan program penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah</li> <li>c. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan</li> <li>d. Evaluasi dan pemantauan penyediaan tanah untuk berbagai kepentingan</li> </ul>

**DEPUTI BIDANG PENGKAJIAN PENANGANAN SENGKETA  
DAN KONFLIK PERTANAHAN**

Tugas:	Merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan
Fungsi:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan</li> <li>b. Pengkajian dan pemetaan secara sistematis berbagai masalah, sengketa, dan konflik pertanahan</li> <li>c. Penanganan masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan nonhukum</li> <li>d. Penanganan perkara pertanahan</li> <li>e. Pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya</li> <li>f. Pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan yang berkaitan dengan pertanahan</li> <li>g. Penyiapan pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku</li> </ul>

**INSPEKTORAT UTAMA**

Tugas:	Melaksanakan pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional
Fungsi:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyiapan perumusan kebijakan pengawasan fungsional di lingkungan Badan Pertanahan Nasional</li> <li>b. Pelaksanaan pengawasan kinerja, keuangan dan pengawasan untuk tujuan tertentu atas petunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional</li> <li>c. Pelaksanaan urusan administrasi Inspektorat Utama</li> <li>d. Penyusunan laporan hasil pengawasan</li> </ul>

Dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 diatur juga tentang Komite Pertanahan. Komite Pertanahan ini bertujuan untuk menggali pemikiran dan pandangan dari pihak-pihak yang berkepentingan dengan bidang pertanahan dan dalam rangka perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan. Adapun tugas Komite Pertanahan adalah memberikan masukan, saran, dan pertimbangan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan. Komite ini berjumlah paling banyak tujuh belas orang yang berasal dari para pakar di bidang pertanahan dan tokoh masyarakat.

Dalam kebijakan pertanahan nasional, hal-hal yang menyangkut hukum, kebijakan, dan pedoman dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun keputusan presiden menjadi tanggung jawab pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, yaitu mengenai:

1. penetapan persyaratan pemberian hak atas tanah;
2. penetapan persyaratan *landreform*;
3. penetapan standar administrasi pertanahan;
4. penetapan pedoman biaya pelayanan pertanahan;
5. penetapan kerangka dasar kadastral nasional;<sup>128</sup>

Dalam hal kebijakan pertanahan nasional, perlu ditambah sepanjang itu menyangkut hukum, pedoman dan kebijakan nasional yang secara rinci dapat diusulkan sebagai berikut.<sup>129</sup>

1. Pengaturan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah

---

<sup>128</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran, Op. Cit.*, hlm. 74-76

<sup>129</sup> *Ibid*

- a. Perumusan kebijakan teknis pengembangan sistem informasi geografi guna kepentingan perencanaan penatagunaan tanah dan tata ruang
  - b. Perumusan kebijakan teknis di bidang koordinasi penyiapan rencana penatagunaan tanah dan tata ruang
  - c. Perumusan kebijakan teknis dan melakukan perpetaan penatagunaan tanah
  - d. Perumusan kebijakan teknis dan melakukan pengendalian dan pengawasan penggunaan tanah
  - e. Penyelenggaraan pengendalian dan pengawasan serta arahan lokasi pembangunan
2. Penetapan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah
- a. Pengaturan penguasaan, pengawasan, pengendalian, penetapan pedoman untuk melaksanakan objek *landreform* dan pemilikan tanah
  - b. Perumusan kebijaksanaan teknis serta pelaksanaan penataan penguasaan tanah partikelir, tanah kelebihan maksimum, tanah *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja serta tanah negara lainnya
  - c. Perumusan kebijakan teknis mengenai pemanfaatan tanah negara, pemanfaatan atas tanah pertanian dan perkotaan, pengendalian, pemanfaatan serta pengalihan hak atas tanah dan pelaksanaan konsolidasi tanah

- d. Perumusan kebijakan teknis dan penetapan ganti rugi tanah partikelir, tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*, serta penyelesaian masalah tanah objek pengaturan penguasaan tanah
  - e. Penghimpunan, pengolahan, dan penyajian data serta melakukan dokumentasi dan pelaporan data penguasaan tanah
  - f. Penegasan tanah objek *landreform*
  - g. Ganti rugi tanah kelebihan maksimum/*absentee* dan tanah partikelir
  - h. Penetapan kebijakan konsolidasi tanah
3. Pengurusan hak atas tanah
- a. Penetapan kebijakan pemberian hak atas tanah
  - b. Penetapan kebijakan dan penyelenggaraan pemberian, perpanjangan, perpindahan, pelepasan dan pembatalan hak guna usaha perkebunan besar, perkebunan rakyat, peternakan dan perikanan serta mengelola data hak guna usaha
  - c. Penetapan kebijakan dan penyelenggaraan pemberian, perpanjangan, peralihan, pelepasan, dan pencabutan hak guna bangunan serta mengolah data hak guna bangunan
  - d. Pemberian hak milik atas tanah nonpertanian di atas 5.000 m<sup>2</sup>
  - e. Pemberian hak guna usaha di atas 200 Ha
  - f. Pemberian hak guna bangunan di atas 15 Ha
  - g. Pemberian hak pakai nonpertanian di atas 15 Ha
  - h. Penyelesaian sengketa hukum di bidang pertanahan dan mengolah data penyelesaian sengketa hukum di bidang pertanahan
  - i. Penetapan kebijakan pengadaan tanah bagi instansi pemerintah

- j. Penetapan dan penyelenggaraan pemberian hak pengelolaan tanah instansi pemerintah, BUMN, dan BUMD, pemerintah daerah
4. Penetapan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum dengan tanah
    - a. Pengukuran Kerangka Dasar Kadastral Nasional (KDKN) dan pemetaan dasar
    - b. Pembatalan sertipikat
    - c. Penanganan masalah tanah lintas sektoral
    - d. Pengukuran dan pemetaan batas provinsi
    - e. Pengukuran dan pemetaan tanah ulayat
    - f. Penyelenggaraan informasi pertanahan nasional
    - g. Penetapan wilayah pendaftaran tanah sistematis
    - h. Pengukuran bidang tanah yang luasnya lebih dari 1.000 ha
    - i. Penyediaan blanko sertipikat dan akta tanah
    - j. Penyelenggaraan ujian PPAT dan pengangkatannya
    - k. Pemindahan PPAT dan surveyor berlisensi
    - l. Standardisasi sistem, prosedur dan biaya pendaftaran tanah
    - m. Pembinaan teknis sumber daya manusia pendaftaran tanah
    - n. Standardisasi penilaian tanah
    - o. Penyelenggaraan ujian surveyor berlisensi dan pengangkatannya

Di samping itu, kewenangan pemerintah pusat termasuk juga dalam pembinaan, pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pedoman, bimbingan, dan supervisi yang dapat dilakukan melalui instansi vertikal yang menangani masalah pertanahan.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai bidang hukum yang mengatur kepentingan dan pola interaksi sosial berkenaan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah mengandung muatan realita sosial yang berkembang pada saat pembentukannya dan yang diinginkan di masa yang akan datang. Realita sosial yang mendasari pembentukan UUPA di antaranya adalah:

- (1) nilai kebersamaan atau kegotong-royongan yang kemudian menjadi pilihan dasar dari setiap usaha di bidang keagrariaan;
- (2) pengaruh hukum adat dalam penetapan prinsip atau asas-asasnya karena hukum adat masih hidup dan berlaku dalam masyarakat;
- (3) ciri kehidupan masyarakat yang bersifat agraris yang mewarnai orientasi ketentuan-ketentuan dan tujuannya yakni peningkatan kesejahteraan petani; dan
- (4) kondisi politik pemerintahan yang masih memerlukan penanganan secara sentralis yang kemudian mewarnai pelaksanaan kewenangan dari Hak Menguasai Negara<sup>130</sup>

Realitas sosial yang diharapkan terbentuk di antaranya adalah cita-cita untuk menciptakan adanya pemerataan pemilikan dan penguasaan tanah kepada semua orang dan kelompok, mencegah terakumulasinya pemilikan dan penguasaan tanah pada sekelompok kecil orang, menyeimbangkan manfaat yang dapat dinikmati oleh individu dan masyarakat dari setiap pemilikan dan pemanfaatan tanah, dan memberikan jaminan kepastian dan perlindungan terhadap setiap penguasaan tanah baik oleh individu maupun kelompok dan masyarakat adat.

Dalam perjalanannya yang sudah melewati empat dekade, UUPA banyak dihadapkan pada perkembangan sosial, ekonomi, dan politik yang sebagian berbeda dengan realitas sosial yang ada pada waktu UUPA dibentuk.

---

<sup>130</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Kebijakan...*, *Op. Cit*, hlm. 222

Nilai-nilai sosial semakin mengarah pada individualisme, ideologi pembangunan terutama dalam kegiatan dan usaha ekonomi sudah semakin kapitalistis yang mendasarkan pada persaingan dan maksimalisasi keuntungan, hukum adat dan keberadaan masyarakat yang menghayati dan memberlakukannya cenderung semakin terabaikan karena dianggap tidak kontributif terhadap ideologi pembangunan, kegiatan sosial dan ekonomi yang berbasiskan perkotaan semakin berkembang.

Perkembangan yang mengiringi perjalanan UUPA tidak hanya menjadi kendala bagi upaya untuk mewujudkan semua prinsip dan ketentuannya, namun juga memunculkan tuntutan adanya penyesuaian substansinya terhadap perkembangan yang ada. Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara amanat dan cita-cita UUPA dengan pelaksanaan atau realita sosial yang berlangsung. Kesenjangan itu terjadi baik dalam tataran normatif maupun empiris.

Dalam tatanan normatif, kesenjangan itu ditandai oleh ketidak-konsistenan antara amanat dan semangat dari prinsip-prinsip UUPA dengan penjabarannya dalam peraturan pelaksanaannya. Sejumlah peraturan pelaksanaan mencerminkan ketidak-konsistenan tersebut, misalnya:

- (1) pemberian tanah yang sangat luas kepada pengusaha di sektor perkebunan, kehutanan, dan properti sehingga menimbulkan akumulasi penguasaan tanah;
- (2) ketentuan yang mendorong pemahaman bahwa tanah itu merupakan komoditi (nilai ekonomi semata) dan mengabaikan nilai lainnya seperti nilai religius dan fungsi sosial atas tanah;

- (3) ketentuan yang mendorong pengabaian terhadap hak-hak tradisional atas tanah masyarakat adat; dan
- (4) peraturan yang memberi peluang terjadinya pengabaian dan kemerosotan kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang terkena pengambilalihan untuk kepentingan pembangunan.<sup>131</sup>

Dalam tataran empiris, upaya mengubah struktur penguasaan tanah yang sudah dimulai sebelum dan beberapa tahun setelah berlakunya UUPA tidak dapat terus dilaksanakan secara efektif. Kekurangberhasilan itu terkait dengan kebijakan makro pembangunan pemerintah Orde Baru sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 yang diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No. 8/1968 yang kemudian diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1971 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang diorientasikan pada pertumbuhan ekonomi. Orientasi pembangunan ini telah mendorong penggunaan tanah sebagai mekanisme akumulasi modal yang berakibat peminggiran hak-hak masyarakat atas tanah. Pembangunan ekonomi itu telah mendorong berkembangnya nilai-nilai yang terkait dengan tanah seperti tanah hanya dilihat dari nilai ekonominya semata, tanah tidak lagi difungsikan sebagai faktor produksi, namun ditempatkan sebagai sarana investasi dan spekulasi. Di samping itu, globalisasi ekonomi telah memunculkan keinginan dan tuntutan untuk menghilangkan batas kebangsaan dalam kepemilikan tanah

---

<sup>131</sup> *Ibid*, hlm. 224

yang mempengaruhi kebijakan pemilikan tanah bagi warga negara asing. Globalisasi juga mendorong pemilikan dan peralihan hak atas tanah berdasarkan mekanisme pasar yang lebih lanjut dapat berakibat semakin timpangnya pemilikan tanah.

Kesenjangan antara amanat UUPA dan kenyataan empiris itu telah mengakibatkan kelangkaan dan kemunduran kualitas tanah, berkurangnya akses rakyat untuk memiliki dan memanfaatkan tanah, meningkatnya konflik pertanahan terutama konflik struktural, dan terdesaknya hak ulayat masyarakat adat.

Dalam pada itu, sejalan dengan reformasi yang menyeluruh dalam tatanan kehidupan bernegara yang diawali pada tahun 1997, timbul paradigma baru yang perlu diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan pertanahan yang baru. Penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistis telah bergeser ke arah desentralisasi. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya tanah, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), transparansi, akuntabilitas publik, dan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya tanah merupakan isu-isu pokok yang melandasi pokok pikiran rancangan undang-undang pertanahan yang akan datang.

Upaya untuk mengatasi kesenjangan tersebut di atas dan menyesuaikan substansi UUPA dengan perkembangan yang terjadi perlu dilakukan dengan hati-hati, terbuka, dan dengan pendekatan partisipatif. Upaya ini dilakukan dengan melakukan revisi terhadap UUPA sekaligus mengkaji ulang sejumlah peraturan pelaksanaan UUPA dan peraturan perundang-undangan lain yang

terkait dengan masalah pertanahan yang tidak konsisten dengan amanat dan semangat UUPA.

Revisi terhadap UUPA mencakup pemberian penegasan dan pengembangan mengenai ruang lingkup kepentingan dan pola-pola interaksi sosial yang dicakup oleh masing-masing prinsip dalam UUPA. Penegasan dan pengembangan atau penyesuaian prinsip-prinsip dasar itu antara lain berkaitan dengan:

1. Hubungan antara bangsa tanah termasuk sumber daya alam lainnya.

Penegasan yang diperlukan bukan hanya berkenaan dengan sifat hubungan antara keduanya yang abadi, namun juga statusnya sebagai hak yang paling dasar dan tinggi yang melandasi munculnya hak lain seperti hak negara dan hak warga masyarakat. Penegasan juga diperlukan berkenaan dengan unsur-unsur kewenangan yang termuat dalam hak bangsa tersebut dan proses pelimpahannya kepada negara;

2. Hubungan antara negara tanah termasuk kekayaan alam lainnya.

Penegasan yang diperlukan bukan hanya berkaitan dengan isi kewenangannya dan tujuan yang hendak diwujudkan dari pelaksanaan kewenangan negara, tetapi meliputi juga instrumen kontrol yang perlu dikembangkan untuk lebih mengefektifkan pelaksanaannya, termasuk penyesuaiannya dengan perubahan dari pola kekuasaan yang sentralistis ke arah desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan asas *good governance* dalam pengelolaan sumber daya tanah;

3. Hubungan antar-orang, baik secara individual maupun kelompok, baik yang berstatus Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing dengan tanah, termasuk kekayaan alam lainnya. Pemikiran untuk penyederhanaan (macam) hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh subyek hukum memerlukan penegasan lebih lanjut tentang macam hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh masing-masing subyek tersebut dan luasnya isi wewenang hak-hak tersebut. Di samping itu, perlu diperluas kemungkinan pemberian hak terhadap penggunaan ruang bawah tanah atau penguasaan tanah di bawah permukaan air. Diperlukan juga pemikiran kembali tentang berlakunya asas pemisahan horizontal antara hak atas tanah dan benda yang berada di atas atau di bawah tanah;
4. Prinsip yang mendorong penghormatan terhadap hak-hak atas tanah masyarakat khususnya masyarakat adat. Penegasan dan penyesuaian yang diperlukan bukan sekedar pemberian pengakuan tentang keberadaannya, namun juga kemungkinan pemberdayaan masyarakat itu untuk melakukan pengaturan dan pengelolaan sendiri tanah dalam wilayah adatnya dalam kerangka keberadaan masyarakat adat sebagai bagian dari bangsa Indonesia yang bersatu;
5. Penegasan tentang penafsiran fungsi sosial terhadap semua hak atas tanah berkenaan dengan pengertiannya untuk menyeimbangkan manfaat yang dapat dinikmati oleh individu dan masyarakat dari setiap penguasaan dan pemanfaatan tanah. Di samping itu perlu ditegaskan tentang kepentingan dan pola interaksi sosial yang terkait dengan tanah yang dicakup dalam

makna fungsi sosial. Hal ini penting dalam rangka pengaturan tentang pencegahan penguasaan tanah secara berlebihan dan pencegahan penelantaran tanah;

6. Prinsip pemerataan dan pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian maupun nonpertanian sebagai penegasan prinsip utama yakni tanah sebesar-sebesarannya untuk kemakmuran rakyat. Penegasan itu diperlukan karena pemerataan harus diupayakan di antara bermacam-macam subyek hak untuk mencegah terjadinya ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah;
7. Perlu perluasan kesempatan dan penguatan hak-hak perempuan atas tanah. Penegasan diperlukan dalam bentuk konkret dan diikuti dengan tindakan administrasi yang mendukung. Perlu pula diberikan perhatian khusus kepada kelompok rentan yang ada di pedesaan dan di perkotaan;
8. Perlu perencanaan peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah dalam kerangka penataan ruang. Penyesuaian diperlukan berkenaan dengan semakin otonomnya daerah dalam pengaturan dan pengelolaan sumber daya tanah, termasuk dalam menyusun rencana tata guna tanahnya. Di samping itu pemanfaatan tanah perlu dikaitkan dengan prinsip pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan; dan
9. Perlu dikembangkan lembaga penyelesaian sengketa alternatif untuk bidang pertanahan. Hal ini sudah merupakan kebutuhan yang mendesak dan secara potensial diharapkan dapat membantu menyelesaikan konflik

struktural yang melibatkan aparat negara dengan warga masyarakat, di samping konflik horizontal yang lain;<sup>132</sup>

Kualitas peraturan perundang-undangan ditentukan oleh substansi dan proses pembentukannya. Dari segi substansi, ketentuan yang dimuat dalam UU Pertanahan yang akan datang perlu dilandasi oleh prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam.

Dari segi proses, pembentukan Undang-Undang Pertanahan yang baru perlu dilandasi semangat demokrasi dengan melibatkan masyarakat. Masukan dari masyarakat dalam berbagai bentuk perlu diterima dengan tangan terbuka dan dijadikan bahan pertimbangan untuk melengkapi substansi yang akan diatur. Konsultasi interaktif dengan masyarakat semenjak tahap awal perancangan peraturan perundang-undangan sampai dengan terbitnya peraturan tersebut merupakan perwujudan peran serta masyarakat secara aktif dan transparansi dalam pembentukan kebijakan politik.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menempatkan tanah pada kedudukan yang penting. Perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang dijajah selama 350 tahun oleh kolonial Belanda, menunjukkan indikasi bahwa tanah sebagai milik bangsa Indonesia telah dikuasai baik secara fisik maupun secara yuridis diatur oleh bangsa lain, dengan sikap dan niat yang tidak lazim bagi masyarakat Indonesia. Tanah sebagai berkah Illahi telah menjadi sumber keresahan dan penindasan, rakyat ditindas melalui politik dan hukum pertanahan yang tidak berkeadilan, demi kemakmuran bangsa lain. Oleh

---

<sup>132</sup> *Ibid*, hlm. 226

karena itu, setelah kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia mengatur sendiri tanah yang telah berhasil dikuasai dan menjadi milik bangsa Indonesia kembali.

Mengatur kembali tanah yang telah dikuasai dan dimilikinya sendiri tidaklah mudah, walaupun telah tegas dinyatakan dalam UUD RI 1945 Pasal 33 ayat (3) yang merupakan landasan ideal hukum agraria Nasional yang menetapkan bahwa: “Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Namun bayang-bayang masa lalu, yaitu sistem pertanahan yang telah diterapkan selama berabad-abad seolah menjadi penghalang langkah reformasi keagrariaan di Indonesia sampai saat ini.

Mendasarkan atas landasan ideal Pancasila, sebagai falsafah bangsa, maka bangsa Indonesia memandang tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Kuasa, yang mempunyai sifat *magis-religius* harus dipergunakan sesuai dengan fungsinya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran yang berkeadilan dan tidak dibenarkan untuk dipergunakan sebagai alat spekulasi pihak-pihak tertentu, karena kemerdekaan Indonesia bukanlah hasil perjuangan perorangan atau golongan melainkan perjuangan seluruh rakyat dan bangsa Indonesia.

Sampai saat ini UUPA dipandang sebagai landasan hukum untuk menyelenggarakan pengelolaan pertanahan di Indonesia. Perubahan penyelenggaraan pengelolaan pertanahan tanpa melakukan perubahan kebijakan nasional pertanahan akan mengandung implikasi hukum yang dapat

menyebabkan cacatnya produk hukum yang berkaitan dengan Hak Atas Tanah dan pendaftarannya.<sup>133</sup>

Hak Menguasai dari Negara atas tanah yang bersumber pada Hak Bangsa melalui pernyataan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945, pada hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Penafsiran otentik dan uraian rinci dari lingkup pengertian “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 tersebut terdapat dalam Pasal 2 UUPA. Pembatasan kekuasaan yang bersumber pada Hak Menguasai itu ada pada asas-asas hukum negara kita sebagai negara hukum, yang dilengkapi dengan sila kedua Pancasila yaitu Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab serta ketentuan-ketentuan perundang-undangan pelaksanaannya.

Untuk memperoleh hak atas tanah dari kepunyaan siapapun untuk keperluan apapun dan oleh siapapun, secara normatif harus dilakukan melalui musyawarah dengan yang mempunyai tanah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya maupun imbalannya. Hanya dalam keadaan yang memaksa, bilamana musyawarah tidak berhasil mencapai kesepakatan, tanah yang diperlukan untuk proyek kepentingan umum dapat diambil secara paksa, melalui tata cara yang diatur dalam undang-undang, yang dikenal dengan sebutan pencabutan hak. Biarpun diperlukan untuk kepentingan umum ada asas umum yang sifatnya universal, berlaku untuk tiap negara hukum,

---

<sup>133</sup> Toto Sumiyoto, makalah berjudul “Kewenangan Bidang Pertanahan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah” disampaikan dalam “Workshop Supervisi dan Evaluasi Pengaturan Kewenangan” yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri di Jakarta, 22-24 Oktober 2002. Penulis adalah Sekretaris Utama Badan Pertanahan Nasional.

mengenai bentuk dan jumlah imbalannya, yaitu bahwa dengan pengambilan tanah kepunyaannya keadaan bekas pemegang hak tidak boleh menjadi mundur.

Hak Menguasai dari Negara atas tanah sesungguhnya merupakan pelaksanaan amanat dari Hak Bangsa di bidang legislatif dan eksekutif sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 UUPA yang merupakan penafsiran otentik atas pengertian “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945. Selanjutnya mengenai ruang lingkup “hak menguasai” tersebut secara garis besar meliputi tugas dan kewenangan untuk:

*Pertama*, mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah bersama tersebut. Tugas dan kewenangan ini dikenal sebagai kegiatan penatagunaan tanah yang merupakan salah satu unsur dalam penataan ruang, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

*Kedua*, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bagian-bagian tanah bersama tersebut. Tugas dan kewenangan ini menentukan dan mengatur penguasaan tanah oleh perorangan dan badan-badan hukum dengan berbagai hak atas tanah yang diatur dalam Hukum Pertanahan Nasional. Dalam hal ini termasuk penetapan dan pengaturan mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang boleh dikuasai yang dikenal sebagai pengaturan *landreform*. Dalam UUPA sendiri sudah diatur pokok-pokok ketentuannya sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 dan 17, tetapi belum lengkap. Pembatasan penguasaan tanah pertanian sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 yang masih perlu

disesuaikan lagi dengan keadaan yang ada dewasa ini, sedangkan pengaturan mengenai pembatasan penguasaan tanah non pertanian hingga saat ini belum ada.

*Ketiga*, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah. Dalam hal ini Hukum Pertanahan Nasional menggunakan lembaga-lembaga yang sudah dikenal dalam hukum adat, dilengkapi dengan lembaga-lembaga dari sumber lain dalam melayani kebutuhan masyarakat modern.<sup>134</sup>

Penjabaran tersebut di atas, di dalam Hukum Pertanahan Nasional dilengkapi dengan tugas dan kewenangan di bidang hukum publik yang lain, yaitu:

1. mengatur dan menyelenggarakan penyediaan alat-alat pembuktian mengenai hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum dengan menyelenggarakan pendaftaran atas tanah yang meliputi seluruh wilayah negara. Penyelenggaraan pendaftaran tanah ketentuan dasarnya diatur dalam UUPA dan pengaturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
2. mengatur penyelenggaraan sistem informasi pertanahan terpadu dan penyediaan data pertanahan yang meliputi data fisik dan data yuridis serta data persediaan, kemampuan, peruntukan dan penggunaan serta nilai tanah yang diperlukan bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan oleh negara dan masyarakat. Data tersebut diperoleh dari hasil pendaftaran tanah dan penatagunaan tanah;
3. mengatur penyelesaian sengketa-sengketa hukum di bidang pertanahan, baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, melalui peradilan umum atau badan peradilan khusus yang diadakan, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan atau mufakat;
4. mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga pelaksanaan tugas-tugas tersebut baik pada tingkat Pemerintah Pusat maupun Daerah serta penyediaan sumber daya manusia yang ahli dan berkemampuan, melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan

---

<sup>134</sup> Budi Harsono, 2003, *Op. Cit.*, hlm. 48-49

profesional. Selain sumber daya manusia yang berkedudukan sebagai pegawai negeri dan pegawai daerah, termasuk dalam tugas dan kewenangan ini antara lain pendidikan pejabat-pejabat yang dikenal sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang bertugas khusus membuat akta-akta tanah tertentu sebagai bukti otentik dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai tanah.<sup>135</sup>

Kewenangan-kewenangan tersebut dimaksudkan untuk lebih memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, sehingga pada akhirnya dapat dicapai tertib pertanahan. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa, selama ini masih ditemukan terjadinya fenomena kesimpangsiuran masalah pertanahan di Indonesia. Permasalahannya belum adanya kejelasan dan kepastian status hukum hak atas tanah dan status hukum kepemilikan hak atas tanah. Di samping itu masih ditemukannya pluralisme berlakunya hukum tanah yang ada di Indonesia, sehingga konflik-konflik pertanahan masih sering ditemukan di dalam kehidupan masyarakat.

#### **D. Pengertian Pendaftaran Tanah**

##### **1. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi: pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-

---

<sup>135</sup> *Ibid*, hlm. 49-50

hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah tersebut pada dasarnya merupakan kewajiban Pemerintah yang telah diatur sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yaitu baik UUPA maupun Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*) (Pasal 11).

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah ini. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.<sup>136</sup>

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah

---

<sup>136</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 460

pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Tetapi karena prakarsanya datang dari pemerintah, diperlukan waktu untuk memenuhi dana, tenaga dan peralatan yang diperlukan. Maka pelaksanaannya harus didasarkan pada suatu rencana kerja yang meliputi jangka waktu agak panjang dan rencana pelaksanaan tahunan yang berkelanjutan melalui uji kelayakan agar berjalan lancar. Uji kelayakan itu untuk pertama kali diselenggarakan di daerah Depok, Bekasi dan Karawang di Jawa Barat.

Di samping pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftarkan secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya. Demikian

dikemukakan dalam Penjelasan Umum.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan itu misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar. Agar data yang tersedia di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir dalam Pasal 36 ayat (2) ditentukan bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada Kantor Pertanahan. Ketentuan mengenai wajib daftar itu juga ada dalam Pasal 4 ayat (3).<sup>137</sup>

Sebagaimana telah kita ketahui dari uraian mengenai Pasal 97 Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997, PPAT bahkan diwajibkan mencocokkan lebih dahulu isi sertipikat hak yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan sebelum diperbolehkan membuat akta yang diperlukan.

Hal ini sesuai dengan asas mutakhir pendaftaran sebagai yang dinyatakan dalam Pasal 2. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga

---

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 462

data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

## **2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah**

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Pendaftaran Tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah tersebut dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas

mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Namun demikian penerapan asas dalam pendaftaran tanah tersebut perlu dikaji ulang, khususnya terhadap asas murah dan sederhana karena akan berdampak bagi produk yang dihasilkan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dari hak-hak atas tanah itu sendiri. Sebab dalam rangka pendaftaran tanah untuk pelaksanaan pengukuran agar hasil yang diperoleh lebih akurat baik data fisik maupun data yuridis atas bidang-bidang tanah yang diukur, diperlukan waktu yang cukup panjang dengan biaya yang relatif tinggi, sehingga penyajian data nantinya diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang-bidang tanah tersebut bagi pihak-pihak yang berkepentingan yang memerlukan informasi data tanah yang diperlukan untuk suatu keperluan mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.<sup>138</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah, yang pada

---

<sup>138</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arloka, 2003, hlm. 106

hakekatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechtskadaster* atau *legal cadastre*). Secara garis besar rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, yaitu:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya,
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan jika mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk penyajian data tersebut dilaksanakan oleh Seksi Tata Usaha Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang dikenal sebagai daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran tanah, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

### 3. Sistem Pendaftaran Tanah

Seperti diketahui bahwa pendaftaran tanah adalah bertujuan untuk memperoleh suatu bentuk kepastian hukum dan kepastian hak bagi pemegang hak-hak atas tanah. Dengan adanya pendaftaran tanah ini diharapkan bahwa seseorang pemegang hak atas tanah akan merasa aman tidak ada gangguan hak yang dipunyai atas sebidang tanah. Perbuatan hukum dan pendaftaran tanah ini adalah merupakan suatu bentuk dari peristiwa hukum yang sangat dimiliki oleh seseorang. Hak kepedataan ini jika ditinjau secara mendalam merupakan suatu bentuk pengejawantahan dari substansial Hak Asasi Manusia (HAM) yang dimiliki seseorang yang harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh orang lain.

Pitlo,<sup>139</sup> menyebutkan bahwa saat dilakukannya pendaftaran hak atas tanah maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan kepada pihak ketiga atau masyarakat. Sejak saat itulah pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanah dimaksud mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanah dimaksud, untuk mana ia menjadi terikat dan wajib menghormati hak tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatutan.

Beberapa sistem pendaftaran tanah menurut Parlindungan<sup>140</sup>, yaitu:

- a. Pendaftaran tanah sistem Torrens
- b. Pendaftaran tanah sistem Negatif
- c. Pendaftaran tanah sistem Positif

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan suatu negara tergantung

---

<sup>139</sup> Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 46

<sup>140</sup> AP Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, 1989, hlm. 130

pada asas hukum yang dianut oleh negara tersebut dalam mengalihkan haknya. Sementara itu jika dari segi jaminan yang diberikan dengan pemberian surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian, maka timbulah berbagai jenis sistem pendaftaran tanah antara lain:

a. Sistem Positif

Sistem positif dalam pengertian pendaftaran tanah berarti bahwa yang sudah didaftar dijamin sebagai keadaan yang sebenarnya merupakan alat bukti yang kuat. Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional menjamin tanah yang telah didaftar oleh pemiliknya itu dan untuk keperluan ini kebenaran dan sahnya tiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan dalam daftar-daftar yang telah ditentukan.

Menurut ketentuan sistem positif, seseorang yang terdaftar sebagai yang berhak atas sebidang tanah merupakan pemegang yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Dalam sistem ini surat bukti hak yang dimiliki seseorang merupakan alat bukti mutlak, dimana seseorang yang tercantum namanya itu tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun sekalipun terjadi kekeliruan pada saat pendaftaran.

Bertolak dari uraian di atas, sistem positif mempunyai keuntungan sebagai berikut:

- 1) Nama seseorang pemegang hak yang telah terdaftar dalam daftar umum mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak, yang

berlaku terhadap semua orang misalnya terjadi peralihan hak karena jual beli dari A ke B, karena sesuatu hal menjadi batal, sedangkan dalam daftar umum sudah terdaftar atas nama B, maka dalam hal ini A tidak dapat menuntut kembali hak itu kepada B.

- 2) Daftar umum merupakan kekuatan bukti terhadap pihak ketiga, misalnya sesuatu hak terdaftar umum atas nama C dimana C memperoleh dari B dan B memperoleh dari A, karena sesuatu sebab peralihan hak dari A ke B batal, sedangkan B sudah mengalihkan ke C, maka dalam hal ini A tidak dapat menuntut hak atas tanah pada C karena sudah terdaftar dalam daftar umum, namun A secara pribadi dapat menuntut B.

Adapun kelemahan sistem positif ini antara lain:

- 1) Setiap permohonan hak harus diperiksa dengan teliti sehingga kelancaran pendaftaran hak menjadi lambat.
- 2) Pemeriksaan yang harus dilakukan oleh pejabat pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:
  - a) Pemeriksaan pada waktu pendaftaran sesuatu hak untuk pertama kali dalam daftar umum, harus dilakukan pemeriksaan terhadap bukti-bukti hak seseorang serta saksi-saksi. Selain itu diperlukan pengumuman dan pendaftaran serta saksi-saksi. Selain itu diperlukan pengumuman dari pendaftaran hak yang dimohon, dimana untuk memberikan kesempatan kepada orang

lain yang merasa lebih berhak untuk mengajukan keberatan terhadap pendaftaran tersebut

- b) Pemeriksaan pada waktu pendaftaran peralihan hak yaitu pemeriksaan terhadap orang yang mengalihkan hak dengan orang yang terdaftar sebagai pemegang hak itu dalam peralihan hak adalah yang sah atau tidak.

Dalam sistem positif ini, sertipikat tanah yang diberikan adalah berlaku sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak serta bentuk satu-satunya tanda bukti hak atas tanah yang dimiliki seseorang. Untuk melihat karakteristik utama dari sistem positif ini khususnya dalam pelaksanaan pendaftaran tanah ini, antara lain dikemukakan oleh pakar Hukum Perdata bahwa:

Pendaftaran tanah yang dilakukan menjamin dengan sempurna nama yang didaftarkan dalam buku tanah dan orang lain tidak dapat membantahnya, walaupun demikian nama yang ada dalam sertipikat bukan pemilik yang sebenarnya. Sistem ini memberikan kepercayaan secara mutlak kepada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama dalam sistem ini memainkan peranan yang sangat positif untuk menyelidiki identifikasi pihak-pihak, wewenang-wewenang serta syarat formal yang harus dipenuhi.

Menurut Aris S. Hutagalung<sup>141</sup> bahwa sistem pendaftaran tanah yang positif, kita jumpai di negara-negara *Anglo Saxon*, yakni Inggris dan negeri-negeri jajahannya. Cara pengumpulan data pada sistem positif ialah pendaftaran “*titles*” atau hubungan hukumnya yang konkrit, yaitu haknya.

Dalam hal ini, pejabat pelaksana bersikap aktif dan yang dicari adalah kebenaran materiil. Oleh karena itu, manfaat dari penggunaan sistem positif ini, antara lain:

- 1) Adanya kepastian hukum dari buku tanah
- 2) Peranan aktif dari pejabat balik nama
- 3) Mekanisme kerja dalam proses penerbitan sertipikat tanah sudah dimengerti oleh umum.

b. Sistem Negatif

Pendaftaran tanah yang mengawasi sistem negatif, mengakibatkan seseorang yang terdaftar namanya dalam daftar buku tanah bukan merupakan pemilik secara mutlak atau dengan kata lain, terdaftarnya seseorang dalam daftar buku tanah sebagai pemegang hak, belum membuktikan secara mutlak bahwa orang tersebut memegang hak.

Dalam sistem negatif ini surat tanda bukti hak yang dimiliki seseorang hanya merupakan alat bukti mutlak, sehingga ada kemungkinan ada pihak lain yang mengajukan keberatan mengenai

---

<sup>141</sup> Aris S. Hutagalung, *Asas-Asas Hukum Agraria*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1994, hlm. 80

keabsahan tanah tersebut. Jika hal itu terjadi peranan hakimlah yang dapat membuktikan siapa sebenarnya pemilik tanah tersebut.

Uraian di atas sejalan dengan pandangan yang dikemukakan oleh Effendi Perangin yang berbunyi sebagai berikut:<sup>142</sup>

“... pada sistem negatif surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh (Hakim), sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal ini yang demikian, maka pengadilannya yang akan memutuskan alat pembuktian yang benar.

Berangkat dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa keuntungan sistem negatif ini bahwa semua surat permohonan yang dimaksud oleh pejabat pendaftaran hak, langsung didaftarkan dalam daftar buku tanah tanpa harus melakukan pemeriksaan yang teliti, apakah permohonan yang diajukan tersebut betul-betul miliknya atau bukan. Sedangkan kelemahan sistem ini ialah nama pemegang hak yang terdaftar dalam buku tanah tidak dijamin kebenarannya oleh pemerintah, sehingga seseorang yang membeli sesuatu hak atas tanah dari orang yang terdaftar namanya dalam buku tanah ikut menanggung resiko, apabila penjual yang terdaftar namanya dalam buku tanah bukan pemegang hak yang sebenarnya.

Menurut sistem negatif, bahwa apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah adalah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di muka pengadilan. Ciri pokok

---

<sup>142</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1994, hlm. 98

dari sistem negatif ini adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidaklah merupakan jaminan orang yang terdaftar dalam buku tanah dapat saja berubah sepanjang pihak yang berkeberatan dapat membuktikan bahwa dialah pemilik yang sebenarnya melalui putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Menurut Arie S. Hutagalung<sup>143</sup> bahwa sistem pendaftaran tanah yang negatif berlaku di negara-negara Eropa Kontinental seperti Belanda dan di Indonesia sebelum berlaku UUPA, yaitu berdasarkan *Oversichrijvings-ordonantie* S.1834 – 27. Adapun cara pengumpulan data pada sistem ini ialah pendaftaran “*deds*” atau perbuatan hukumnya.

Adapun kebaikan pada sistem negatif ini, antara lain:

- 1) Adanya perlindungan pada pemegang hak yang sebenarnya
- 2) Ada penyelidikan riwayat tanah sebelum sertipikat diterbitkan

Sehubungan dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah dan secara operasional dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, maka arah penggunaan sistem negatif ini berangsur-angsur beralih pada penggunaan sistem positif. Hal ini

---

<sup>143</sup> Arie S. Hutagalung, *Op. Cit.*, hlm. 80

secara jelas ditandai dengan pernyataan, bahwa sertipikat hak atas tanah, setelah jangka waktu 5 (lima) tahun tidak dapat digugat lagi atau telah memiliki kekuatan hukum yang pasti (kuat). Dengan demikian Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 telah mencoba menerobos sistem pendaftaran tanah dari sisten negatif kepada sistem positif.

c. Sistem *Grundbuch*

Sistem ini merupakan sistem pendaftaran buku tanah, dimana sesuatu hak atas tanah sebelum didaftar terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan oleh pemerintah, apakah orang yang mendaftarkan tanahnya itu memang benar-benar adalah pemilik yang sebenarnya. Dengan demikian sistem *Grundbuch* ini mirip dengan sistem negatif.

Adapun ciri-ciri *Grundbuch* antara lain:

- 1) Peralihan hak secara sukarela dihadapan pejabat pendaftaran hak dimana pemegang hak yang terdaftar menyatakan menyetujui pendaftaran haknya atas nama penerima hak itu, sedangkan penerima hak menyatakan bahwa ia menghendaki pendaftaran hak yang bersangkutan didaftar atas nama penerima hak
- 2) Sebelum pejabat mendaftarkan sesuatu hak atas nama pemegang hak yang baru, terlebih dahulu mengadakan pemeriksaan agar pendaftaran itu tidak merupakan pemegang hak lama
- 3) Pendaftaran hak yang berasal dari peralihan hak antara si A dan si B yang terdaftar atas nama si B jika sesuatu sebab menjadi batal, maka A dapat menuntut kembali pada B, tetapi jika telah dialihkan

kepada C dan sudah didaftar atas nama C maka A tidak dapat menuntut C akan tetapi A dapat menagih B secara pribadi.

d. Sistem *Torrens*

Sesuai dengan namanya, sistem ini pertama kali diciptakan oleh Sir Robert Torrens di Australia Selatan. Sistem *Torens* ini lebih dikenal dengan nama aslinya *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak 1 Juli 1858. Dewasa ini pendaftaran tanah dengan sistem *Torrens* ini dipergunakan beberapa negara, seperti Aljazair, India, Singapura, Tunisia, Kongo, Spanyol, Norwegia, Malaysia, Kepulauan Fiji, Canada, Jamaica, Trinidad.

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dari pola atau sistem *Torrens* ini pada pokoknya menyelidiki hal-hal sebagai berikut:

- 1) Obyek yang didaftarkan jelas
- 2) Pejabat yang berwenang yakin bahwa dapat diberikan kepada si pemohon
- 3) Tidak terdapat sengketa atas tanah yang dimohonkan hak tersebut
- 4) Tidak ada yang menyangkal bukti atas hak yang dimiliki oleh si pemohon itu.

Pendaftaran tanah dengan sistem *Torrens* ini mempunyai kesamaan dengan sistem negatif hanya saja setiap pendaftaran hak atas tanah dikenakan biaya tambahan seperlima persen dari harga tanah.

Berdasarkan beberapa jenis sistem penaftaran tanah sebagaimana diuraikan di atas, maka timbul pertanyaan sistem pendaftaran manakah yang digunakan di Indonesia.

Menjawab pertanyaan di atas R. Suprpto<sup>144</sup> menyatakan bahwa: “Sistem pendaftaran tanah yang kita gunakan adalah sistem pendaftaran negatif bertendensi positif, artinya pendaftaran hak-hak atas tanah dilaksanakan berdasarkan atas data-data yang positif, pejabat yang disertai tugas melaksanakan pendaftaran mempunyai wewenang menguji kebenaran dari data-data yang dipergunakan sebagai dasar pendaftaran hak. Pendaftaran merupakan jaminan kepastian hukum dan alat pembuktian yang kuat, namun masih dapat dibantah, digugat di muka pengadilan”.

e. Sistem Sistematis

Pengertian sistem sistematis dalam pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan serentak yang meliputi semua bidang tanah di suatu wilayah atau wilayah suatu desa/kelurahan, baik tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah maupun tanah negara.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan : pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan.

Menurut ketentuan sistem sistematis ini, wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan yang akan dijadikan lokasi pendaftaran tanah

---

<sup>144</sup> R. Suprpto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, Jakarta: CV. Mustari, 1986, hlm. 324

ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Salah satu bahan pertimbangan dalam mengajukan penetapan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis adalah peta indeks grafik. Jadi pendaftaran tersebut dilakukan di wilayah desa/kelurahan secara keseluruhan setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan pelaksanaannya.

Pendaftaran tanah menurut penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ini terutama dilaksanakan atas prakarsa pemerintah. Pemerintah dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan setempat terlebih dahulu mengadakan uji kelayakan sebelum penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam bentuk pemeriksaan awal dengan mempergunakan data yang tersedia di kantor pertanahan terhadap kemungkinan adanya hambatan dari status tanah, sengketa tanah serta rencana peruntukan dan penggunaan tanah.

Dalam sistem ini, setiap desa atau kelurahan yang dijadikan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis dibentuk Panitia Ajudikasi yang ditetapkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Ajudikasi menurut Pasal 1 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis

mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Pendaftaran hak atas tanah secara sistematis ini sebelum diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sudah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1995 dan diterapkan di beberapa wilayah sebagai daerah uji coba antara lain di Depok Jawa Barat dan ternyata berhasil dengan baik.

Sistem pendaftaran tanah yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar.<sup>145</sup>

Sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA maka untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas suatu bidang tanah, pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah. Peran pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional sangat besar dalam menyelenggarakan Pendaftaran Tanah baik secara sistematis maupun

---

<sup>145</sup> Irawan Soerodjo, *Op. Cit.*, 2003, hlm. 108

sporadik, hanya saja dalam pendaftaran tanah secara sporadik maka bobot proaktif adalah terletak pada pemegang hak atas tanah.

Hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, tanah wakaf dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah yang bersangkutan dan sepanjang ada surat ukurnya maka dicatat pula status haknya pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur telah didaftar. Menurut Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertipikat tanah sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

#### **4. Stelsel Pendaftaran Tanah**

Dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) stelsel, yaitu stelsel negatif dan stelsel positif. Dalam stelsel positif, pendaftaran tanah menganut sikap bahwa apa yang sudah terdaftar itu dijamin merefleksikan keadaan yang sebenarnya, baik tentang subyek hak maupun obyek haknya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang telah terdaftar dan untuk keperluan tersebut, pemerintah telah meneliti kebenaran dan sahnya tiap berkas yang diajukan untuk didaftarkan sebelum dimasukkan ke dalam daftar-daftar tanah sehingga subyek hak yang terdaftar sebagai pemegang hak atas tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat dengan dasar atau alasan apapun juga. Demikian

pula terhadap hak-hak tanggungan yang membebani maupun status dan keadaan obyek hak adalah bersifat pasti. Segi negatif dalam stelsel ini adalah dikarenakan subyek maupun obyek hak telah pasti maka tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatunya yang telah tercatat dalam sertipikat tersebut.

Sedangkan dalam stelsel negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan bahwa subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Segi negatif dari stelsel ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subyek hak yang merasa memiliki sesuatu hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan terhadap pihak lain yang namanya telah terdaftar dalam suatu sertipikat tanah.<sup>146</sup>

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 beserta penjelasannya menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak mempergunakan stelsel positif yang kebenaran data yang disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan stelsel yang dianut adalah stelsel negatif. Di dalam stelsel negatif, pemerintah tidak menjamin sepenuhnya atas kebenaran data yang

---

<sup>146</sup> AP Parlindungan, 1990, *Op. Cit.*, hlm. 27

disajikan, namun demikian tidak dapat diartikan pendaftaran tanah yang dianut adalah stelsel negatif yang murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang menyatakan bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Stelsel pendaftaran tanah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sama seperti yang digunakan dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu stelsel negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam UUPA, yaitu: Pasal 19 ayat (2) huruf c; Pasal 23 ayat (2); Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.

Dalam stelsel ini, pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat. Hanya saja dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pihak yang merasa mempunyai suatu hak atas tanah, dibatasi hanya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat tanah untuk melakukan gugatan dalam rangka mempertahankan haknya.

#### **E. Sertipikat sebagai Bukti Tanda Hak**

Hak-hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA dapat digolongkan menjadi 2 macam, yaitu:

1. Hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1)

UUPA, terdiri atas Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Sewa, Hak Memungut Hasil Hutan.

Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 35.

2. Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) UUPA terdiri atas Hak Guna Air, Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan dan Hak Ruang Angkasa.

Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok, yakni kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Sehubungan dengan fungsi sosialnya, sangatlah wajar sebagai makhluk yang berakal budi memelihara tanah dengan baik, agar bertambah subur serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Berdasarkan uraian tentang hak-hak atas tanah tersebut diatas, penulis akan menguraikan tentang Hak Milik dan Hak Guna Bangunan yang berkaitan dengan status hak atas tanah:

#### 1. Hak Milik

Seperti disampaikan pada Latar Belakang diatas, bahwa hak-hak atas tanah yang banyak dipergunakan dan dikenal oleh masyarakat salah satunya adalah Hak Milik.

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai setiap orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Turun temurun maksudnya bahwa hak atas tanah itu dapat terus menerus diturunkan kepada ahli waris setiap pemegangnya. Sedangkan terkuat dan terpenuh bermaksud untuk membedakan dengan Hak Guna Bangunan dan hak lain, yaitu menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak milik yang ter- (artinya paling) jadi paling kuat dan paling penuh.<sup>147</sup>

Menurut penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dinyatakan bahwa:

Sifat-sifat dari hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, kata-kata “terkuat dan terpenuh” dimaksudkan untuk membedakan

---

<sup>147</sup> *Ibid*, hlm. 22-23

dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya yaitu bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh seseorang, hak milik adalah yang paling kuat dan terpenuh.

Hak milik atas tanah memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah tersebut baik untuk usaha pertanian maupun untuk mendirikan bangunan-bangunan serta memperoleh kemanfaatan lain sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat (2)). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (2)). Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai menurut Pasal 28, 35 dan 41). Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik.

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan

masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu “*escape-clause*” yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya “*escape-clause*” ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

## 2. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan merupakan hak seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, seperti dinyatakan dalam Pasal 35 UUPA, bahwa:

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, yang jangka waktu paling lama 30 tahun. Suatu pemilikan hak atas tanah orang lain tersebut untuk usaha pertanian.

Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang selama 20 tahun, hal ini seperti diatur pada Pasal 35 ayat (2) UUPA, yang menjelaskan bahwa atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan

bangunan-bangunan, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Hak Guna Bangunan dapat dipunyai oleh setiap orang yaitu sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan Hukum yang diberikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (1) UUPA

Jadi hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ini, dan di sini terlihat prinsip nasional tetap dipertahankan. Hak Guna Bangunan ini terjadi karena:

- a. Penetapan Pemerintah, untuk tanah-tanah dengan pihak dikuasai oleh Negara
- b. Perjanjian yang dibuat oleh pemilik tanah dengan pihak yang memperoleh Hak Guna Bangunan.

Dalam Hak Guna Bangunan ini juga dimungkinkan terjadinya pemindahan hak, yaitu dapat dialihkan dan beralih pada pihak lain. Tetapi peralihan hak tersebut ada keterbatasannya, yakni apabila pemindahan Hak Guna Bangunan tersebut kepada Badan Hukum atau orang yang sudah mempunyai sebidang tanah, memerlukan ijin pemindahan hak dari pejabat yang berwenang.

Ditinjau dari segi fisik pembangunan perumahan, ketersediaan tanah merupakan faktor utama. Di antara berbagai aspek pengelolaan pertanahan,

maka aspek hak atas tanah (HAT) dengan berbagai implikasinya juga merupakan bagan pertimbangan bagi pengembang perumahan dalam merancang proyeknya maupun bagi calon konsumen dalam menentukan pilihannya.

Berbagai pengalaman telah didapat berkenaan dengan permasalahan sekitar hak atas tanah semenjak terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang diikuti dengan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaannya.

Berbekal pemahaman terhadap kondisi normatif dan pengalaman empiris berkenaan dengan hak atas tanah itu, pada saat ini tengah diupayakan Penyempurnaan UUPA dan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Hak atas Tanah.

Dalam konsep Hukum Tata Negara, dalam hubungan antara subjek hak dan tanah sebagai objek hak dikenal pengertian tanah negara dan tanah hak. Tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak. Dengan demikian, tanah-tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah yang tercantum dalam Pasal 16 UUPA, demikian pula tanah ulayat dan tanah wakaf tidak termasuk dalam pengertian tanah negara. Sedangkan yang dimaksud dengan tanah hak adalah tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA. Di antara berbagai hak atas tanah yang pada umumnya dikenal oleh masyarakat adalah: Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP).

Di luar pengertian hak atas tanah tersebut, terdapat tanah-tanah yang tidak termasuk dalam kategori hak atas tanah, misalnya tanah (hak) ulayat dan

tanah hak pengelolaan (HPL). Tanah negara, sebagaimana diketahui mengandung aspek publik. Tanah ulayat, di sisi lain mengandung aspek publik maupun perdata. Tanah hak, jelas mengandung aspek keperdataan. Adapun tanah HPL, yang semula sarat dengan pengertian “fungsi” sebagai *beheersrecht* yang lebih cenderung mengandung aspek publik yang bersifat “mengatur” sebab semula dimaksudkan sebagai bagian dari hak menguasai negara (HMN), dalam perkembangannya kemudian mengalami pergeseran cenderung menjadi “hak”, disejajarkan dengan hak atas tanah lainnya yang cenderung beraspek perdata.<sup>148</sup>

Berdasarkan hal itu, barangkali tanah (hak) ulayat dan tanah hak pengelolaan seyogyanya dimasukkan dalam kategori hak agraria, yang lebih luas cakupannya dibandingkan dengan hak atas tanah.

UUPA telah memerintahkan pengaturan lebih lanjut mengenai Hak Milik dengan undang-undang, sedangkan pengaturan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB) diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Mengenai hal ini dapat disampaikan bahwa sampai dengan saat ini Hak Milik belum secara komprehensif diatur oleh suatu undang-undang, sedangkan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah. Secara garis besar Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tersebut mengatur mengenai hal-hal sebagai berikut:

---

<sup>148</sup> Maria SW Sumardjono, 2003, *Op. Cit.*, hlm. 144

1. Subjek hak;
2. Objek hak;
3. Terjadinya hak;
4. Jangka waktu hak;
5. Kewajiban dan hak pemegang Hak atas Tanah;
6. Pembebanan hak;
7. Peralihan hak;
8. Hapusnya hak.

Dalam perkembangannya, sebelum terbitnya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Pertanahan Nasional, telah dilakukan upaya penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tersebut. Pada intinya telah dilakukan perubahan berupa penegasan hal-hal baru yakni, antara lain:

1. Penegasan pengertian Hak Atas Tanah, tanah negara, tanah ulayat
2. Jaminan perpanjangan hak dan pembaruan hak untuk badan hukum maupun perorangan
3. Jaminan perpanjangan dan pembaruan hak untuk badan usaha pertanian dengan jenis tanaman dan lokasi tertentu
4. Perlindungan hak-hak bekas pemegang hak
5. Perlindungan aparat pelaksana terkait kebenaran materiil
6. Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dapat juga terjadi atas tanah ulayat.

Dengan terbitnya Keppres Nomor 34 Tahun 2003 yang memerintahkan penyempurnaan UUPA dan penyusunan RUU Hak Atas Tanah, proses penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 untuk sementara ditangguhkan sambil merekonstruksikan pengakomodasiannya dalam kedua RUU tersebut, sekaligus ditambahkan pengaturan tentang Hak Milik sehingga di masa yang akan datang hak atas tanah diatur secara komprehensif.

Terdapat dua pilihan jenis Hak Atas Tanah dalam pengaturan yang akan datang, yakni: tetap melanjutkan eksistensi hak atas tanah yang sudah ada saat ini (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai) atau menyederhanakan jenis hak atas tanah menjadi dua macam hak saja yakni Hak Milik dan Hak Pakai.

Jika pilihan tetap pada jenis hak atas tanah seperti yang ada selama ini, maka tidak perlu ada perubahan konsep dalam pengaturan maupun operasional pelaksanaannya dan bahwa keberadaan hak atas tanah itu diatur dalam satu Undang-Undang. Sebagai catatan, penyempurnaan dapat dilakukan sepanjang hal itu memang diperlukan dan dengan cara yang dapat dipertanggungjawabkan (taat asas).

Jika pilihan jatuh pada penyederhanaan jenis hak atas tanah menjadi Hak Milik dan Hak Pakai saja, maka diperlukan persiapan yang matang dengan mempertimbangkan aspek konseptual maupun praktikal dan implikasi yuridis maupun sosialnya. Dalam literatur hukum adat, dikenal adanya dua konsep tentang hak atas tanah yakni Hak Milik dan Hak Pakai, sebagaimana terwujud dalam berbagai bahasa setempat dan terbukti oleh UUPA diadopsi

dalam Ketentuan-Ketentuan Konversi. Pasal II Ketentuan Konversi menyebutkan bahwa “Hak *agrarisch eigendom*, milik, *yasani*, *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe* desa, *pesini*, *grant sultan* dan lain-lain dikonversi menjadi Hak Milik”. Juga disebut dalam Pasal VII ayat (1) Ketentuan Konvensi: hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap dikonversi menjadi Hak Milik.

Sebaliknya, terhadap hak atas tanah yang memberi wewenang mirip dengan Pasal 41 ayat (1) yakni Hak Pakai dalam Pasal VI Ketentuan Konvensi disebutkan konversinya menjadi Hak Pakai. Dalam pasal tersebut antara lain disebut *gangam bauntuik*, *anggaduh*, *bengkok*, *lungguh*, *pituwasi* dan lain-lain.

Dalam konsep hukum adat yang merupakan sumber Hukum Tata Negara (Pasal 5 UUPA), perolehan Hak Milik tidak dengan cara serta merta.

Perolehan itu diawali dengan pembukaan hutan oleh anggota persekutuan dengan sepengetahuan Kepala Persekutuan, dilanjutkan dengan pemasangan tanda batas dan pengolahan tanahnya menjadi tanah pekarangan atau pertanian. Jika hubungan antara yang bersangkutan dengan tanahnya sudah bersifat menetap (terus menerus), maka lambat laun hubungannya tersebut menjadi hubungan milik.

Konsep perolehan hak atas tanah oleh individu ini merupakan konsep yang berlaku secara universal. Demikian juga, antara hak individual dan hak bersama terdapat keseimbangan di antara keduanya. Hal inilah yang menjadi dasar lahirnya konsep “fungsi sosial” hak atas tanah.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> *Ibid*, hlm. 146

Bila dicermati dalam UUPA secara implisit dibedakan antara dua kelompok hak atas tanah. Kelompok pertama adalah Hak Milik, sedangkan kelompok kedua adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Sebenarnya dalam kelompok ini juga termasuk Hak Sewa Untuk Bangunan, yang sampai dengan saat ini belum diatur lebih lanjut. Jika Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, maka Hak Milik belum diatur secara komprehensif.

Bila Hak Milik disandingkan dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, maka akan didapati hal-hal sebagai berikut:

1.	Ciri/Sifat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HM adalah hak yang terkuat, terpenuh, turun temurun</li> <li>- HGU, HGB, HP secara <i>a contrario</i> adalah hak yang “kurang” kuat dan “kurang” penuh</li> </ul>
2.	Jangka waktu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HM tidak dibatasi</li> <li>- HGU: 35 tahun, HGB: 30 tahun, HP: 25 tahun atau selama dipergunakan</li> </ul>
3.	Pemanfaatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HM tidak dirinci</li> <li>- HGU untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan</li> <li>- HGB untuk bangunan</li> <li>- HP tidak dirinci</li> </ul>
4.	Hubungan dengan Tanah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HM hubungan pemilikan</li> <li>- HGU, HGB, HP hubungan pemanfaatan, yakni menggunakan tanah yang bukan miliknya sendiri</li> </ul>

Berdasarkan ilustrasi tersebut di atas, bila keempat hak atas tanah tersebut disandingkan, yang lebih paralel adalah persandingan antara Hak Milik dan Hak Pakai. Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan termasuk dalam kelompok Hak Pakai karena memberikan kewenangan untuk menggunakan tanah yang bukan miliknya sendiri. Beda Hak Guna Usaha dan

Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik dan Hak Pakai adalah bahwa Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan pemanfaatannya dibatasi secara eksplisit, sedangkan pemanfaatan Hak Milik dan Hak Pakai tidak dirinci, artinya terbuka pemanfaatan untuk semua jenis penggunaan, selama secara khusus tidak dilarang.

Bila ditilik lebih lanjut akomodasi Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dalam UUPA, secara yuridis formal UUPA menyebutkan bahwa hal itu adalah dalam rangka menampung kebutuhan masyarakat modern. Dalam perkembangannya, dijumpai berbagai perkembangan yang menarik yang dapat dikategorikan sebagai modifikasi konsep.

Sebagaimana diketahui, dalam UUPA tidak dikenal istilah pembaruan hak, yang dikenal adalah pemberian hak dan perpanjangan jangka waktu hak atas tanah. Istilah pembaruan hak muncul pertama kali dalam Peraturan Menteri Muda Agraria No. 15 Tahun 1959 yang kemudian dicabut dengan berlakunya Permendagri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Istilah tersebut kemudian diadopsi dalam peraturan perundang-undangan sesudahnya.

Istilah perubahan hak dan peningkatan hak juga tidak dijumpai dalam UUPA. Menyadari bahwa di satu sisi, hak atas tanah mempunyai sifat dan isi tertentu dan di sisi lain ada kebutuhan yang harus ditampung, misalnya tanah Hak Milik yang setelah dilelang pemenangnya adalah badan hukum, maka diperkenankanlah istilah perubahan hak, dalam contoh tersebut Hak Milik diubah menjadi Hak Guna Bangunan.

Di sisi lain, ada kebutuhan untuk mengubah Hak Guna Bangunan/Hak Pakai menjadi Hak Milik, maka diperkenankanlah istilah peningkatan hak. Tentulah hal yang sebaliknya dapat saja terjadi, istilah peningkatan hak itu secara eksplisit disebutkan dalam Surat Pengantar Kepmenag/KaBPN No. 16 Tahun 1998 tanggal 26 Januari 1998.

Perkembangan yang lebih serius adalah dengan adanya pergeseran HPL yang semula merupakan fungsi dan lebih cenderung mengandung aspek publik, kemudian bergeser menjadi hak disejajarkan dengan hak atas tanah lain yang beraspek perdata sebagaimana telah disinggung dalam uraian terdahulu.

Perkembangan positif juga terjadi, yakni dengan diakomodasikannya Hak Pakai atas Tanah Negara (HTTN) menjadi objek Hak Tanggungan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah. Akomodasi tersebut didasarkan pada interpretasi ekstensif sebagai salah satu upaya penemuan hukum. Bila dicermati, Hak Pakai atas Tanah Negara memenuhi syarat untuk menjadi objek Hak Tanggungan karena Hak Pakai atas Tanah Negara didaftar, dapat dinilai dengan uang dan dapat dipindahtangankan. Di samping itu penunjukannya pun melalui/dalam undang-undang.

Di sisi lain, sifat dan isi hak atas tanah yang berimplikasi terhadap persyaratan subjek hak, karena persepsi bahwa hak atas tanah tertentu, misalnya Hak Pakai dinilai kurang meyakinkan oleh Warga Negara Asing, maka untuk memperoleh tanah dengan status Hak Milik atau Hak Guna

Bangunan yang secara yuridis dilarang oleh peraturan perundang-undangan, ditempuh dengan cara “kuasa mutlak” yang jelas melanggar peraturan perundang-undangan dan ikatan kuasa mutlak ini diperkuat dengan bentuk-bentuk ikatan/perjanjian lain, misalnya perjanjian utang piutang.

Masih dalam kaitan dengan hak atas tanah yang dapat dipunyai Warga Negara Asing khususnya dalam pembangunan rumah susun (apartemen) untuk menyiasati agar Warga Negara Asing dapat memiliki apartemen (Hak Milik atas Satuan Rumah Susun/HMSRS) yang berdiri di atas “tanah bersama” berstatus Hak Guna Bangunan, timbul gagasan untuk dapat serta merta mengubah status tanah bersama (Hak Guna Bangunan) tersebut secara proporsional dengan pemilikan Warga Negara Asing atas Hak Milik atas Satuan Rumah Susun-nya berubah menjadi Hak Pakai, dengan alasan bahwa pemilikan tanah bersama dan lain-lain itu hanyalah bersifat imajiner, sehingga batas kepemilikannya pun bersifat imajiner/tidak nyata. Hal ini secara konsep adalah bertentangan dengan konsep pemilikan tanah bersama, benda bersama dan bagian bersama yang merupakan satu kesatuan/keutuhan yang tidak terpisahkan.

Alasan yang lebih tepat diterima adalah keengganan pengembang untuk mengubah status Hak Guna Bangunan tanah bersama itu menjadi Hak Pakai, karena kekhawatiran bahwa calon pembeli apartemen yang Warga Negara Indonesia tidak akan berminat membelinya.

Sebagaimana diketahui, pemilikan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun bersifat individual dan terpisah, namun di samping itu juga meliputi

pemilikan bersama tanah bersama, bagian bersama dan benda bersama berdasarkan nilai perbandingan proporsional. Sebagai akibatnya, bila Hak Milik atas Satuan Rumah Susun akan dijual, maka calon pembeli harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah bersama. Dilemanya bagi pengembang adalah bila tanah bersama, berstatus Hak Guna Bangunan tidak mungkin dibeli Warga Negara Asing, tetapi bila status tanah bersama adalah Hak Pakai, maka terdapat kekhawatiran bahwa hal itu akan menurunkan minat pembeli Warga Negara Indonesia. Barangkali penyederhanaan jenis hak atas tanah menjadi dua saja yaitu Hak Milik dan Hak Pakai, dapat mengatasi dilema ini tanpa mengorbankan konsep yang ada.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dan Hak Milik Atas Tanah maka dalam Pasal 32 ayat (1) diatur mengenai pengertian bahwa sertipikat tanah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertipikat tanah merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Hal ini berarti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat tanah harus sesuai dengan data yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data-data itu diambil dari dan

sertipikat tanah merupakan salinan atas data yang dimuat dalam surat ukur dan buku tanah mempunyai sifat terbuka untuk umum (*openbaarheid*), sehingga pihak yang berkepentingan dapat mencocokkan data dalam sertipikat dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan pada Kantor Pertanahan.<sup>150</sup>

Sebagaimana halnya dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maka desa atau kelurahan dijadikan satuan wilayah tata usaha pendaftaran. Pembukuan data fisik dan data yuridis dilakukan desa/kelurahan demi desa/kelurahan tetapi khusus untuk pendaftaran Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan dan Tanah Negara, satuan tata usaha pendaftarannya adalah kabupaten atau kotamadya karena umumnya areal Hak Guna Usaha, Hak Pengelolaan dan Tanah Negara meliputi beberapa desa atau kelurahan demikian pula dengan obyek Hak Tanggungan yang meliputi beberapa bidang tanah yang terletak di beberapa desa atau kelurahan dalam satu wilayah kerja satu Kantor Pertanahan.

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertipikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2), bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila

---

<sup>150</sup> *Ibid*, hlm. 111

dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Dengan pernyataan tersebut maka makna dari pernyataan bahwa sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang, baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan. Demikian dinyatakan dalam Penjelasan Umum.

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) tersebut disertai Penjelasan sebagai berikut:

“Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif yang murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti

hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA, bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpangan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada pihak lain untuk secara seimbang memberi kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kelemahan sistem negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak mengenalnya (Putusan Hoog Gerechts Hof 25 Oktober 1934 dalam Uraian 22F). Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Dalam

hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena diterlantarkan (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini.

Penjelasan ayat (2) tersebut diakhiri dengan kalimat: “dengan pengertian demikian, maka apa yang ditentukan dalam ayat ini bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penetapan ketentuan hukum yang sudah ada dalam hukum adat, yang dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari hukum Tanah Nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud yang konkret dalam penerapan ketentuan UUPA mengenai penelantaran tanah”.

#### **F. Permasalahan Pertanahan dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan**

Sebagaimana diketahui bahwa akhir-akhir ini masalah pertanahan sering muncul di permukaan dan menjadi pemberitaan di media massa. Pada umumnya motif dan latar belakang penyebab munculnya kasus-kasus pertanahan tersebut sangat bervariasi, yang antara lain disebabkan karena hal-hal sebagai berikut:

1. Kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau;
2. Harga tanah yang meningkat dengan cepat;

3. Kondisi masyarakat yang semakin menyadari dan mengerti akan kepentingan dan haknya;
4. Iklim keterbukaan sebagai salah satu kebijaksanaan yang digariskan Pemerintah;
5. Masih adanya oknum-oknum Pemerintah yang belum dapat menangkap aspirasi masyarakat; dan
6. Adanya pihak-pihak yang menggunakan kesempatan untuk mencari keuntungan yang tidak wajar atau menggunakan untuk kepentingan politik.

Sedangkan permasalahan atau kasus-kasus pertanahan yang seringkali muncul di tengah masyarakat, antara lain:

1. Masalah-masalah yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah milik rakyat.

Bahwa pelaksanaan konversi tanah adat (pendaftaran hak atas tanah Indonesia), bagi daerah yang sebelum tanggal 24 September 1960 sudah dipungut pajak hasil bumi (petok, kohir, girik, dsb.) yang pada umumnya sulit didapatkan atau hilang, sehingga diperlukan Surat Tanda Bukti Pemilikan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 jo. SK. Mendagri Nomor 26/DDA/70. Dalam penegasan konversi atas tanah milik adat yang menggunakan alat bukti berupa petok atau kohir tersebut misalnya, memerlukan penelitian yang cermat untuk menetapkan kebenaran status tanah tersebut sehingga ditempuh dengan melalui pengumuman selama 2 (dua) bulan berturut-turut. Pelaksanaan konversi tanah milik adat dengan

alat bukti petok tersebut sering menimbulkan sengketa antara pihak-pihak yang berkepentingan karena petok tersebut ternyata palsu.

2. Okupasi atau Pendudukan Secara Ilegal.

Pada umumnya pendudukan, penggarapan dan penghunian tanah kehutanan, perkebunan, PT. KAI dan tanah negara lainnya misalnya, dilakukan oleh masyarakat golongan ekonomi lemah untuk memperoleh tanah garapan di pedesaan. Sedangkan di perkotaan pada umumnya dipergunakan untuk tempat tinggal dan tempat usaha sebagai akibat terjadinya urbanisasi. Hal ini juga dapat memunculkan terjadinya sengketa atau kasus pertanahan. Pengaturan tentang cara pengosongan tanah dan setiap tindakan pengosongan tanah, baru dapat dilaksanakan setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Instruksi Mendagri Nomor 6 Tahun 1986 tentang Pengosongan Tanah.

3. Pelaksanaan *Landreform*.

Permasalahan yang timbul saat ini pada umumnya disebabkan karena kurang tertibnya administrasi pertanahan di masa lampau, di samping adanya jarak waktu yang terlalu lama antara penghapusan atau pengambilan tanah-tanah partikelir yang terkena ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir, dengan saat pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada para bekas pemilik tanah. Demikian pula halnya dengan tanah-tanah kelebihan maksimum dan tanah-tanah guntai (*absentee*) yang didistribusikan sekitar tahun 1960,

yang pelaksanaan pembayaran ganti rugi kepada bekas pemiliknya baru dilakukan mulai tahun 1980, yang nilainya tidak sesuai lagi dengan nilai tanah yang sebenarnya. Pada tahun 1984, dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 1984 yang bertujuan untuk menyelesaikan besarnya ganti rugi kepada bekas pemilik tanah dimaksud.

#### 4. Pelaksanaan Pembebasan Tanah

Secara umum pembebasan tanah dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam berdasarkan tujuan dari dilakukannya pembebasan tersebut, yaitu:

- a. Pembebasan tanah untuk instansi Pemerintah, pelaksanaan pembebasan tanah untuk instansi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah melalui musyawarah antara pemerintah dengan pemilik tanah yang bersangkutan. Apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka diupayakan banding kepada Gubernur. Keputusan yang diambil dapat bersifat mengukuhkan keputusan Panitia Pembebasan Tanah atau menentukan lain untuk mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh kedua belah pihak.

Pembebasan tanah untuk instansi pemerintah yang luasnya kurang dari 5 Ha diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 yang pelaksanaannya dilakukan secara langsung antara pihak instansi pemerintah dengan pemilik tanah dihadapan Camat yang disaksikan oleh dua orang saksi atau pamong desa setempat. Apabila

tidak ada kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka lokasinya dapat dipindahkan ke tempat lain.

- b. Pembebasan tanah untuk keperluan swasta yang digunakan untuk kawasan industri baik yang menggunakan fasilitas PMA/PMDN maupun yang tidak menggunakan fasilitas.

Pelaksanaan penyediaan tanahnya dilakukan melalui pembelian atau pembebasan tanah secara langsung setelah memperoleh konfirmasi pencadangan dari Bupati atau Walikota dan ijin pencadangan serta ijin lokasi/pembebasan tanah dari Gubernur. Dalam hal ini pelaksanaannya telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 jo. Nomor 12 Tahun 1984 yang luasnya tidak lebih dari 5 Ha. Khusus penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dengan fasilitas KPR/BTN oleh Perum Perumnas, maka pembebasan tanahnya dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 jo. Nomor 2 Tahun 1976, yang dilaksanakan setelah mendapat surat ijin lokasi dan pembebasan tanah dari Gubernur. Penerbitan perijinan semacam ini dapat menimbulkan masalah bagi rakyat yang ada di lokasi yang bersangkutan apabila model pembebasan tanah yang dilakukan tidak sesuai dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat pemilik tanah. Untuk itu, perlu diperhatikan model-model pembebasan tanah yang sesuai dengan kondisi/potensi serta keadaan sosial ekonomi masyarakat yang bersangkutan. Sebagai upaya dapat dilakukan model

pembebasan tanah dengan pola PIR, TIR, yang menampung bekas pemilik tanah sebagai karyawan pembangunan rumah susun dan sebagainya.

5. Masalah Pensertipikatan Tanah.

Sebagaimana diketahui bahwa untuk penerbitan sertipikat tanah diperlukan suatu proses yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, pamong desa maupun pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak yang berkaitan dengan permohonan penerbitan sertipikat tersebut. Penjelasan baik lisan maupun tertulis dari pihak terkait memiliki peluang untuk terjadinya pemalsuan, kedaluwarsa, bahkan terkadang tidak benar atau fiktif sehingga timbul sertipikat cacat hukum.

6. Sertipikat Palsu.

Sertipikat hak atas tanah adalah tanda bukti atau alat pembuktian mengenai pemilikan tanah sehingga merupakan surat/barang berharga atau bernilai. Sebagaimana surat/barang bernilai ekonomi tinggi, maka ada kecenderungan di masyarakat untuk memalsukan surat/barang tersebut, seperti halnya pemalsuan uang, paspor, ijazah dan lain-lain. Untuk memonitor setiap lembar sertipikat yang telah beredar tidaklah mudah, sehingga masih terdengar adanya sertipikat palsu meskipun telah dilakukan upaya-upaya pencegahannya. Upaya-upaya yang dilakukan untuk mencegah adanya sertipikat palsu antara lain dengan mencetak blanko sertipikat yang menggunakan teknik pencetakan yang mutakhir

sehingga sulit untuk dipalsukan. Selain itu juga ditunjang dengan pengelolaan tertib administrasi yang baik dan upaya-upaya lainnya.

7. Sertipikat Aspal (Asli tapi Palsu).

Dari berbagai kasus penerbitan sertipikat tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota terungkap bahwa surat-surat bukti sebagai alas/dasar hak untuk penerbitan sertipikat tersebut ternyata tidak benar atau dipalsukan, misalnya Surat Keterangan Kepala Desa, Keterangan Waris, Segel Jual Beli dan lainnya. Kasus penerbitan sertipikat tersebut dapat dikategorikan sebagai penerbitan sertipikat “Aspal”. Hal ini dapat diketahui tentunya setelah dibuktikan melalui proses di pengadilan.

8. Sertipikat Ganda.

Kasus ini terjadi dimana untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertipikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Kasus semacam ini dikenal dengan kasus penerbitan sertipikat ganda. Hal ini dapat terjadi antara lain akibat kesalahan penunjukan batas tanah oleh pemohon pada saat dilakukan pengukuran oleh petugas Kantor Pertanahan atas permohonan yang bersangkutan. Penunjukan batas tanah oleh pemohon secara sengaja atau tidak adalah keliru sehingga gambar situasinya menggambarkan keadaan batas-batas yang bukan sebenarnya atau salah, karena di atas tanah yang sama sebelumnya telah diterbitkan sertipikat tanah. Hal ini tidak akan terjadi bila penerbitan sertipikat tanah terlebih dahulu didasari pemetaan yang cermat dan dipetakan dalam peta dasar sebagaimana diatur dalam

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.<sup>151</sup>

Selama era orde baru yang lalu banyak tanah ulayat yang diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan yang membutuhkan tanah yang luas, seperti perkebunan yang besar dan perusahaan hutan. Pengambilan tanahnya tidak selalu mengindahkan asas-asas dan ketentuan-ketentuan hukum mengenai cara perolehan tanah yang berlaku. Di lingkungan masyarakat hukum adat sendiri terdapat 2 (dua) macam tanah, yaitu:

1. Tanah ulayat sebagai tanah bersama;
2. Tanah milik para warga.

Penguasaan tanah ulayat yang diperlukan wajib terlebih dahulu dilakukan musyawarah dengan para penguasa adat yang bersangkutan untuk mencapai kesepakatan mengenai penyerahan tanahnya dan imbalannya. Demikian juga diperlukan kesepakatan para warga masyarakat hukum adat pemilik bidang tanah yang bersangkutan, jika tanah yang diperlukan meliputi pula bidang-bidang tanah milik para warga, maka tidak cukup adanya persetujuan Penguasa Adat saja. Juga perlu disetujui bersama apakah penguasaan itu untuk sementara waktu atau untuk selamanya, hingga tanah bekas tanah ulayat itu tidak lagi termasuk tanah ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Barulah kemudian diterbitkan surat pemberian haknya oleh Pemerintah.<sup>152</sup> Apabila prosedur tersebut dilewati maka akan berpotensi terjadinya sengketa antara pihak yang memerlukan tanah (Pemerintah atau

---

<sup>151</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2003, hlm. 21-27.

<sup>152</sup> Budi Harsono, 2003, *Op. Cit.* hlm. 61-62.

swasta) dengan masyarakat hukum adat setempat.

Prinsipnya penyelesaian sengketa atas tanah dapat ditempuh dengan mengambil jalan musyawarah dari pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai mufakat atau kesepakatan di antara para pihak tersebut dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, apabila tidak dapat ditempuh dengan jalan musyawarah, maka dapat ditempuh jalur hukum yaitu melalui proses di pengadilan.

Secara umum terdapat beberapa cara penyelesaian sengketa atas tanah yang dapat ditempuh berdasarkan pada prinsip penyelesaian sengketa pertanahan tersebut di atas, yaitu:

1. Penyelesaian Melalui Instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN). Suatu sengketa hak atas tanah dapat karena adanya pengaduan/keberatan dari orang atau badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang ditetapkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan Badan Pertanahan Negara (BPN), dimana putusan Pejabat tersebut dinilai atau dirasakan merugikan hak-hak mereka atas suatu bidang tanah tertentu. Dengan adanya pengaduan tersebut, mereka ingin mendapat penyelesaian secara administrasi dengan apa yang disebut koreksi serta merta dari Pejabat yang berwenang untuk itu. Bahwa kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan seperti:

sertipikat atau Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, hanya ada pada Kepala BPN.<sup>153</sup>

Adapun sengketa hak atas tanah meliputi beberapa macam, antara lain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atas tanah atau pendaftaran dalam buku tanah dan sebagainya. Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat, maka pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini akan mengadakan penelitian terhadap berkas pengaduan tersebut. Berdasarkan hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut atau tidak. Apabila data yang disampaikan langsung kepada BPN itu masih kurang jelas atau kurang lengkap, maka BPN akan meminta penjelasan disertai dengan data dan saran dari para Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kepala Kantor BPN Kabupaten atau Kota setempat dimana lokasi tanah yang disengketakan berada. Selanjutnya setelah lengkap data yang diperlukan kemudian dilakukan pengkajian kembali terhadap masalah yang diadukan tersebut untuk melihat aspek prosedur kewenangan dan penerapan hukumnya.

Agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan tersebut mendapat perlindungan hukum, maka apabila dipandang perlu setelah Kepala Kantor BPN setempat mengadakan penelitian dan berdasarkan keyakinannya memang harus distatus quokan,

---

<sup>153</sup> Ali Achmad Chomzah, *Op. Cit.* hlm. 29-34.

maka dapat dilakukan pemblokiran atas tanah sengketa. Kebijakan ini tertuang dalam Surat Edaran Kepala BPN No. 110-150 tanggal 14 Januari 1992 perihal Pencabutan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 1984. Berkenaan dengan pencabutan tersebut, maka diminta perhatian dari Pejabat BPN di daerah, yaitu Kakanwil BPN Propinsi Kepala kantor BPN Kabupaten/Kota agar dalam melakukan penetapan status quo atau pemblokiran hanya dilakukan apabila ada CB dari Pengadilan. Terhadap sengketa hak atas tanah yang disampaikan ke BPN untuk dimintakan penyelesaian, apabila dimungkinkan akan diupayakan untuk mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk diselesaikan secara musyawarah. Dalam penyelesaian secara musyawarah ini seringkali BPN diminta bertindak selaku mediator dalam menyelesaikan sengketa hak atas tanah secara damai dan saling menghormati di antara pihak-pihak yang sedang bersengketa. Apabila tercapai penyelesaian secara musyawarah, maka harus dibuat bukti tertulis sejak permulaan, yaitu dari Surat Pemberitahuan untuk para pihak, Berita Acara Rapat, dan selanjutnya sebagai bukti adanya perdamaian, maka dituangkan dalam Akta Pernyataan Perdamaian yang bila perlu dibuat secara notariil, sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

Pencabutan/Pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha di bidang Pertanahan oleh Kepala BPN berdasarkan adanya cacat hukum atau administrasi di dalam penerbitannya. Dasar hukum dari kewenangan BPN dalam melakukan kebijakan ini, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah dan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- c. Keppres Nomor 26 Tahun 1988 tentang Pembentukan Badan Pertanahan Nasional, khususnya Pasal 16 sub C;
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN No. 3 Tahun 1999 sebagaimana diubah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dan sebagaimana kembali diubah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Banyak sekali orang atau badan hukum dalam praktek selama ini, yang merasa kepentingannya dirugikan mengajukan keberatan tersebut langsung kepada Kepala BPN. Demikian pula permohonan pembatalan sertipikat tanah yang didasarkan pada Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Sebagian besar diajukan langsung oleh yang bersangkutan kepada Kepala BPN dan sebagian diajukan melalui Kepala Kantor BPN Kabupaten/Kota setempat dan diteruskan melalui Kakanwil BPN Propinsi yang bersangkutan.

2. Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Melalui Pengadilan.

Apabila penyelesaian sengketa melalui musyawarah di antara para pihak yang bersengketa tidak tercapai, demikian pula apabila penyelesaian secara sepihak dari Kepala BPN karena melakukan koreksi serta merta (peninjauan kembali) atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkannya, tidak dapat diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui Pengadilan. Apabila setelah melalui penelitian ternyata Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Pejabat BPN sudah benar menurut hukum dan sesuai dengan prosedur yang berlaku, maka Kepala BPN dapat mengeluarkan suatu Keputusan yang berisi penolakan terhadap tuntutan pihak ketiga yang berkeberatan atas Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Pejabat BPN tersebut. Sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut, maka berarti Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan tersebut tetap benar dan sah walaupun ada pihak lain yang gugatan ke Pengadilan setempat.

Selama menunggu putusan Pengadilan, sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum yang tetap, dilarang bagi Pejabat BPN yang terkait untuk mengadakan mutasi tanah yang bersangkutan (*status quo*). Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya masalah di kemudian hari yang dapat menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berperkara maupun pihak ketiga. Untuk itu, Pejabat BPN terkait harus menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu untuk melindungi semua pihak yang berkepentingan sambil menunggu adanya keputusan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijsde*).

Selanjutnya, apabila sudah ada putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap, maka Kepala Kantor BPN Kabupaten/Kota setempat melalui Kakanwil BPN Propinsi yang bersangkutan mengusulkan permohonan pembatalan atau pencabutan suatu Keputusan Tata Usaha Negara di bidang pertanahan yang telah diputuskan tersebut di atas. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan laporan mengenai semua data yang menyangkut subyek dan beban-beban yang ada di atas tanah tersebut serta segala permasalahan yang ada.

Kewenangan administratif untuk mencabut/membatalkan suatu surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah atau Sertipikat Hak Atas Tanah adalah menjadi kewenangan Kepala BPN termasuk langkah-langkah kebijaksanaan yang akan diambil berkenaan dengan adanya suatu putusan hakim yang tidak dapat dilaksanakan (*non executable*). Semua ini diserahkan kepada Kepala BPN untuk menilainya dan mengambil keputusan lebih lanjut.

Selanjutnya dengan banyaknya timbul sengketa mengenai penguasaan bekas tanah ulayat untuk keperluan umum dan swasta, maka ditempuh kebijakan sebagai berikut:

- a. Pihak-pihak yang telah memperoleh hak atas tanah bekas hak ulayat atau bekas milik para warga masyarakat hukum adat secara sah menurut tata cara dan peraturan perundang-undangan yang berlaku diakui haknya dan dilindungi kelangsungannya;
- b. Pemerintah Propinsi, Kabupaten/Kota sebagai instansi yang paling mengetahui mengenai hal ikhwal sengketa yang terjadi di wilayahnya

berkewajiban melakukan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa-sengketa yang timbul diantara masyarakat hukum adat dan warganya dengan pihak luar secara adil dan bijaksana sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan di antara para pihak yang bersangkutan.<sup>154</sup>



---

<sup>154</sup> Budi Harsono, 2003, *loc.cit.*

**BAB III**  
**REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN**  
**YANG BELUM BERKEADILAN**

**A. Regulaasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan**

Tanah merupakan aset yang sangat berharga. Bagi bangsa, tanah memegang peranan penting yang mampu menunjukkan kedaulatan bangsa yang bersangkutan. Pengambil alihan tanah oleh bangsa lain akibat penjajahan serta banyaknya konflik pertanahan yang timbul di dalam negeri akan berdampak negatif bagi pertumbuhan ekonomi, sosial dan politik dari negara yang bersangkutan. Ketersediaan tanah yang terbatas jumlahnya tidak seimbang dengan kebutuhan manusia. Inilah yang memicu timbulnya konflik pertanahan. Di Indonesia, sengketa pertanahan yang ada diselesaikan melalui Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun dari sekian banyaknya kasus yang masuk ke badan peradilan tersebut, banyak yang diselesaikan dengan hasil yang kurang memuaskan, sehingga berkembanglah pandangan di masyarakat bahwa badan peradilan tidak optimal dalam menyelesaikan sengketa pertanahan. Akibatnya, rasa keadilan dan kepastian hukum yang diharapkan masyarakat tersebut tidak terpenuhi, bahkan yang ada hanyalah persoalan baru yang dampaknya justru memperburuk kondisi yang ada.

Pada masa penjajahan Hindia Belanda, hak-hak atas tanah di Indonesia dikelompokkan kedalam 3 jenis hak, yaitu:

1. Hak-hak asli Indonesia, yaitu hak-hak atas tanah menurut hukum adat;

2. Hak-hak Barat, yaitu hak-hak atas tanah menurut Hukum Barat, yaitu hukum yang dibawa oleh Pemerintah Hindia Belanda ke Indonesia bersamaan dengan Hukum Eropa. Dalam hal ini, Pemerintah Hindia Belanda memberlakukan asas konkordansi dengan menerapkan aturan yang berlaku di Negeri Belanda di Indonesia serta.
3. Hak-hak atas tanah daerah yang di atasnya masih ada penguasaan dari kerajaan setempat, misalnya Yogyakarta, Surakarta, Sumatera Timur dan daerah-daerah swapraja lainnya.

Buku II *Burgerlijk Wetboek* (BW)<sup>155</sup> mengatur tentang jenis-jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum, termasuk mengatur isi dari hak yang bersangkutan beserta hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah yang dikuasainya. Hal ini menunjukkan bahwa hukum tanah yang tercakup dalam BW cenderung bersifat keperdataan. Selain itu, BW juga memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur hal-hal yang bersifat administratif, yang berisi kebijakan Pemerintah Hindia Belanda tentang pemberian hak atas tanah di Indonesia. Namun ketentuan-ketentuan yang mengatur hal tersebut di atas didasarkan pada hukum tanah Pemerintahan Belanda, yaitu:<sup>156</sup>

1. *Agrarische Wet*, yaitu suatu undang-undang yang dibuat Pemerintah Belanda yang diundangkan tahun 1870 dan merupakan tambahan Pasal 62 *Regering Reglement* (RR), sejenis UUD bagi Hindia Belanda yang ditetapkan tahun 1854 yang kemudian diubah menjadi *Indische*

---

<sup>155</sup>R. Subekti dan R. Tjiptosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek, dengan Tambahan Undang-undang Pokok Agraria dan Undang-undang Perkawinan*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1996, hlm. 54

<sup>156</sup> *Ibid.*

*Staatregering* (IS) pada tahun 1925, dimana Pasal 62 RR menjadi Pasal 51 IS.<sup>157</sup>

2. *Agrarische Besluit*, yaitu keputusan Raja Belanda untuk melaksanakan *Agrarische Wet*. Peraturan ini merupakan suatu pernyataan yang menjadi dasar kewenangan pemberian hak atas semua bidang tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai eigendom pihak lain, adalah milik (domein) negara. *Agrarische Besluit* 1870 hanya berlaku untuk Jawa dan Madura, sedangkan untuk daerah lain ditetapkan dalam besluit yang dikeluarkan di kemudian hari.
3. Ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh penguasaan lokal (swapraja) yang diciptakan menurut ketentuan swapraja, misalnya hak atas tanah yang berlaku di D.I. Yogyakarta dan Grant Sultan, Gront Controleur Grand Deli Maatscheppij serta hak konsesi di Sumatera Timur.

Di masa pemerintahan Hindia Belanda, semua pemberian hak atas tanah yang berkaitan dengan hak-hak barat mempunyai data tanah yang lengkap dengan peta kadasterinya yang sudah didaftarkan. Hal ini masih dapat dilihat di sejumlah wilayah di Indonesia, misalnya di D.I. Yogyakarta, yang sampai saat ini peta tanahnya masih tersimpan dan terpelihara dengan baik. Pada masa pemerintahan Jepang, melalui Pasal 10 *Osamu Serei* No. 4 Tahun 1944, aturan tentang kepemilikan serta penguasaan tanah lebih ditujukan bagi warga negara Jepang, bangsa asing, badan hukum Jepang dan badan hukum WNI. Namun sejak berlakunya undang-undang Bala Tentara Pendudukan

---

<sup>157</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1999, hlm. 56

Jepang tahun 1992, terjadi penggarapan dan pendudukan terhadap tanah-tanah perkebunan serta perhutanan untuk kepentingan Jepang, sehingga kondisi ini mempersulit penggunaan serta pemanfaatan tanah oleh penduduk pribumi. Kondisi ini berakhir pada tahun 1945, yaitu saat Jepang menyerah kepada sekutu.

Sebelum UUPA diberlakukan, hukum tanah yang berlaku di Indonesia masih merupakan hukum tanah warisan pemerintah Hindia Belanda. Pada masa ini, filosofi hukum tanah yang dianut adalah: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Filosofi ini masih berlaku hingga UUPA diundangkan, yaitu pada tanggal 24 September 1960. Sesudah berlakunya UUPA, hukum tanah nasional yang berlaku adalah hukum tanah yang mengatur jenis-jenis hak atas tanah dalam aspek perdata dan dalam aspek administrasi yang berisi politik pertanahan nasional yang semuanya itu bertujuan akhir pada penciptaan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. UUPA sebagai hukum agraria nasional *disaneer* dari hukum adat.<sup>158</sup> Sebagai hukum tanah nasional, UUPA merupakan peraturan dasar bagi ke-44 aturan pelaksanaannya, baik yang berupa undang-undang maupun peraturan pemerintah.

Sengketa pertanahan merupakan perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas secara socio-politis. Penekanan yang tidak berdampak luas inilah yang membedakan

---

<sup>158</sup> *ibid*

definisi sengketa pertanahan dengan definisi konflik pertanahan. Sengketa tanah dapat berupa sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi, pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan dan sengketa hak ulayat.<sup>159</sup>

Adapun yang menjadi akar permasalahan sengketa pertanahan di Indonesia pada umumnya dapat ditimbulkan oleh<sup>160</sup> pertama, konflik kepentingan yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif (contoh: hak atas sumber daya agrarian termasuk tanah), kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis. Kedua, konflik structural yang disebabkan antara lain karena pola perilaku atau interaksi yang destruktif; kontrol pemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang; kekuasaan kewenangan yang tidak seimbang, serta factor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerjasama. Ketiga, konflik nilai yang disebabkan karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku, perbedaan gaya hidup, ideology atau agama/kepercayaan. Keempat, konflik hubungan yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah, pengulangan perilaku yang negatif. Kelima, konflik data yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian

---

<sup>159</sup> <http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan>

<sup>160</sup> Maria SW Sumarjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas, 2009, hlm. 112-113

Berdasarkan uraian dari Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), ada 10 (sepuluh) tipologi perkara pertanahan yang terjadi di Indonesia, yakni<sup>161</sup>: pertama, terdapat penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu. Kedua, sengketa batas surat keputusan yang dikeluarkan oleh BPN berkaitan dengan hak kepemilikan/penguasaan atas tanah yang bersifat konkrit, individual dan final).

Adapun penyelesaian sengketa tanah melalui jalur non litigasi dapat ditempuh dengan rekonsiliasi, negosiasi, mediasi dan arbitrase. Menurut Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN), BPN RI mendapatkan mandat untuk melakukan pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan dan untuk itu dibentuk ke deputian khusus untuk menangani mandat tersebut. Untuk menjalankan amanat tersebut, BPN menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, yang selanjutnya disempurnakan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yang selanjutnya disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016

---

<sup>161</sup> <http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan>

tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan sebagaimana dicabut dan disempurnakan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.<sup>162</sup>

Negara kita adalah negara hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, memiliki prinsip penting yang harus dibangun yakni jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya secara merdeka agar penegakan hukum dan keadilan sosial dapat terwujud dengan semestinya. Hal ini dianggap penting dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial.<sup>163</sup> Dalam pelaksanaannya, kekuasaan kehakiman dilaksanakan atas dasar untuk menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana dicantumkan di dalam Pasal 24 ayat (1) UUD RI Tahun 1945. Terdapat 2 (dua) nilai yang tersirat dalam kekuasaan kehakiman yakni sebagai berikut:

1. Menegakkan hukum

Hal ini dapat diartikan sebagai upaya untuk menegakkan norma-norma dalam ketentuan perundang-undangan secara nyata agar sesuai dengan pola formulasi hukum yang berlaku.

2. Menegakkan keadilan.

Keadilan merupakan pemeliharaan atas tatanan hukum positif melalui penerapannya yang benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut, dan keadilan ini adalah keadilan

---

<sup>162</sup><https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/210603/permen-agrariakepala-bpn-no-21-tahun-2020>

<sup>163</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2011, hlm. 197

berdasarkan hukum.<sup>164</sup> Dengan demikian, penegakkan keadilan adalah penegakkan hukum positif yang benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut.

Adapun mengenai Kekuasaan Kehakiman, dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (Pasal 24A), dan Mahkamah Konstitusi (Pasal 24B). Pelaksanaan kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung ini dibantu oleh Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Kegiatan pelaksanaan kekuasaan kehakiman tersebut dilanjutkan bahwa semua peradilan diseluruh wilayah Republik Indonesia adalah Peradilan Negara dan ditetapkan dengan Undang-undang yang difungsikan untuk menegakkan hukum dan keadilan yang berdasarkan Pancasila. Serta pelaksanaan kegiatan peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan.<sup>165</sup>

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai keadilan berdasar pancasila, dan melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka maka di dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang pada pokoknya dalam tiap-tiap lingkungan peradilan tersebut dapat dibentuk pengadilan khusus yang diatur dalam undang-undang, memiliki makna bahwa dalam menjalankan kekuasaan kehakiman dapat membentuk peradilan khusus untuk menjalankan nilai-nilai tersebut, termasuk pada upaya pembentukan peradilan khusus agraria. Badan peradilan khusus (Pengadilan Khusus) adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam

---

<sup>164</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Penerbit, Bandung: Nusa Media, Cetakan Ke VIII, Januari 2013, hlm. 17

<sup>165</sup> Pasal 2 ayat (2), Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang.<sup>166</sup>

Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dan diatur dalam undang-undang.<sup>167</sup> Saat ini, peradilan khusus yang ada di Indonesia antara lain Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial dan Pengadilan Perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara.<sup>168</sup>

Upaya penyelesaian sengketa tanah melalui suatu peradilan khusus untuk saat ini memang belumlah ada, dan hanya dilaksanakan oleh peradilan umum. Akan tetapi, peradilan penyelesaian sengketa tanah ini pernah berdiri di Indonesia. Dengan semangat terwujudnya *landreform* yang kondusif, maka kemudian pada tanggal 31 Oktober tahun 1964 pemerintah resmi mengeluarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform*.

Pembentukan Pengadilan *Landreform* dilahirkan dengan dua pertimbangan utama, yakni:

1. Untuk menangani perkara-perkara yang timbul di dalam pelaksanaan peraturan-peraturan *landreform* yang perlu mendapat penyelesaian yang cepat, agar tidak menghambat pelaksanaan *landreform*;

---

<sup>166</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 8

<sup>167</sup> *Ibid.* Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2)

<sup>168</sup> *Ibid.* Penjelasan Pasal 27 ayat (1)

2. Berhubung dengan sifat-sifat yang khusus dari perkara-perkara yang timbul karena pelaksanaan *landreform* diperlukan suatu badan pengadilan tersendiri dengan susunan, kekuasaan dan acara yang khusus pula;

Diluar pertimbangan-pertimbangan tersebut sebelumnya, pertimbangan lainnya seperti adanya alasan bahwa pelaksanaan penyelesaian perkara-perkara itu dapat dan memang sudah ada beberapa diajukan kepada Pengadilan Negeri setempat, namun terasa benar, bahwa penyelesaiannya kurang lancar. Hal ini karena Pengadilan Negeri yang menjadi Pengadilan Umum sehari-hari dibanjiri oleh sejumlah besar perkara, diantaranya perkara-perkara yang menyangkut keamanan negara, seperti subversi, korupsi dan sebagainya, yang meminta prioritas, sehingga perkara-perkara *landreform*, yang dapat terjadi baik dalam bidang pidana maupun perdata dan tata-usaha negara, kurang mendapat perhatian, walaupun kesemuanya itu sama pentingnya dalam usaha mencapai tujuan dan menyelesaikan revolusi. Dalam hal ini yang masih terasa sebagai kekurangan adalah kecepatan penyelesaian. Di samping kurangnya kecepatan penyelesaian perkara-perkara *landreform*, perlu diperhatikan, bahwa penyelesaian perkaraperkara itu memerlukan penguasaan yang sempurna dari peraturan-peraturan *landreform* dan agraria yang makin hari makin bertambah banyak, sehingga memerlukan perhatian dan penelaahan yang khusus.<sup>19</sup> Mengingat sifat yang luar biasa dari perkara-perkara yang timbul karena pelaksanaan *landreform*, maka diperlukan suatu badan peradilan tersendiri dengan susunan, kekuasaan dan acara yang khusus, tegasnya suatu badan peradilan yang luar biasa.

Akan tetapi, berjalannya peradilan *landerform* ini hanya sekitar 6 (enam) tahun. Hal tersebut karena pada tanggal 31 Juli Tahun 1970 ada kebijakan untuk menghapuskan pengadilan *landreform* melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Landreform*. Penghapusan pengadilan *landreform* ini didasarkan atas:

1. Susunan Pengadilan Landreform yang antara lain terdiri dari 3 (tiga) orang Wakil Organisasi Massa Tani yang duduk sebagai Hakim Anggota untuk mencerminkan kegotong-royongan Nasional berporoskan nasakom adalah bertentangan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XXV/MPRS/1966 dan No. XXXVIII/MPRS/ 1968;
2. Pelaksanaan penyelenggaraan peradilan perkara-perkara *Landreform* oleh Pengadilan Landreform mengalami kesulitan dan kemacetan;
3. Peradilan perkara perdata dan pidana, termasuk perkara *Landreform* pada umumnya adalah wewenang dari Pengadilan pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum;

Pada gambaran saat ini, sebagaimana tertuang dalam *Term of References* yang disampaikan oleh Pokjasus Sekjen Dewan Ketahanan Nasional tertanggal 17 Juni 2013 disebutkan bahwa sengketa dan konflik pertanahan terus meningkat dan sudah waktunya diakhiri. Penyelesaian masalah pertanahan melalui lembaga peradilan umum selama ini tidak sesuai dengan inspirasi masyarakat karena lamanya proses peradilan, memerlukan biaya yang banyak untuk beracara, adanya asumsi bahwa putusan pengadilan dinilai berpihak pada pihak yang kuat ekonominya, apalagi rakyat tidak didukung oleh bukti formal kepemilikan tanah belum memenuhi rasa keadilan

masyarakat, sehingga diperlukan peradilan khusus pertanahan untuk dapat menyelesaikan masalah sengketa pertanahan yang dapat menampung perwujudan negara hukum serta mengacu kepada cita-cita penegakan hukum yang berkeadilan, kepastian dan kemanfaatan sebagai modal akhir yang memberikan perlindungan kepada masyarakat.<sup>169</sup>

Ide cerdas pentingnya dibentuk suatu pengadilan khusus terkait pertanahan adalah harapan kedepan yang akan membantu menyelesaikan masalah tanah yang kini kompleks, sengketa tanah yang berkepanjangan jika tidak dicari jalan penyelesaiannya akan menjadi bom waktu. Sehingga perlu penanganan yang adil melalui pembentukan pengadilan pertanahan. Komisi Pertanahan Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 24 Juni 2013 juga telah mengusulkan dibentuknya peradilan khusus pertanahan.<sup>170</sup>

Berdasarkan pengaturan sebagaimana diatur dalam UU Kekuasaan Kehakiman yang dilaksanakan atas dasar untuk menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Ada 2 (dua) nilai yang tersirat dalam kekuasaan kehakiman, yakni:

1. Menegakkan hukum

Dapat diartikan sebagai upaya untuk menegakkan norma-norma dalam ketentuan perundang-undangan secara nyata agar sesuai dengan pola formulasi hukum yang berlaku.

2. Menegakkan keadilan.

---

<sup>169</sup> Term Of References, *Pengadilan Pertanahan untuk mennunjang percepatan penyelesaian sengketa, konflik, dan prahara pertanahan*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan ketahanan Nasional, 2013, dalam Dr. Hj. Marni Emmy Mustafa, SH. MH, *Pengadilan Pertanahan Untuk Menunjang Percepatan Penyelesaian Sengketa, Konflik, Dan Prahara Pertanahan, Pengadilan Tinggi Jawa Barat*

<sup>170</sup> *Ibid*

Keadilan merupakan pemeliharaan atas tatanan hukum positif melalui penerapannya yang benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut, dan keadilan ini adalah keadilan berdasarkan hukum.<sup>171</sup> Dengan demikian, penegakan keadilan adalah menegakkan hukum positif yang benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut.

Berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dalam tiga tahun terakhir ini, grafik kejadian konflik agraria di tanah air bahkan terus menunjukkan peningkatan. Jika di tahun 2010 terdapat sedikitnya 106 konflik agraria di berbagai wilayah Indonesia, kemudian di tahun 2011 terjadi peningkatan drastis, yaitu 163 konflik agraria, yang ditandai dengan tewasnya 22 petani/warga tewas di wilayah-wilayah konflik tersebut, maka sepanjang tahun 2012, KPA mencatat terdapat 198 konflik agraria di seluruh Indonesia. Luasan areal konflik mencapai lebih dari 963.411,2 hektar, serta melibatkan 141.915 kepala keluarga (KK) dalam konflik-konflik yang terjadi. Sementara catatan kriminalisasi dan kekerasan terhadap petani sepanjang tahun 2012 adalah; 156 orang petani telah ditahan, 55 orang mengalami luka-luka dan penganiayaan, 25 petani tertembak, dan tercatat 3 orang telah tewas dalam konflik agraria. Kekerasan yang terjadi dalam persoalan sengketa pertanahan juga sudah banyak menelan korban, tercatat 22 orang meninggal, 279 orang ditahan, 34 orang tertembak, dan 147 orang yang mengalami penganiayaan. Belum hilang pula ingatan tentang sengketa yang terjadi antara warga desa

---

<sup>171</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, Cetakan Ke VIII, Januari 2013, hlm. 17

Limbang Jaya, Ogan Ilir, Sumatra Selatan dengan PTPN VII Cinta Manis, sengketa yang berujung pada bentrokan yang sampai menewaskan seorang bocah dan tertembaknya lima orang lainnya.<sup>172</sup>

Selanjutnya menurut data Badan Pertanahan Nasional (BPN RI) tepatnya pada data terakhir, yakni September 2013 tidak bisa dipungkiri dengan adanya peralihan penyelesaian sengketa tanah ke pengadilan umum adalah menumpuknya kasus pertanahan yang mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus.<sup>27</sup> Hal ini menunjukkan adanya ketidakberesan dalam penyelesaian sengketa tanah oleh peradilan umum.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, maka terdapat persoalan-persoalan aspek yang dapat dikategorikan:

1. Sebagian Besar Kasus Sengketa Pertanahan di Indonesia belum dapat di selesaikan secara tuntas oleh Pengadilan Umum;
2. Tidak terlaksananya asas peradilan cepat, dan biaya ringan;
3. Merambah pada persoalan hukum lain. Seperti permasalahan hukum pidana yang dialami oleh para pihak.

Peradilan umum dalam penyelesaian sengketa pertanahan tersebut tidak mencerminkan adanya pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD RI 1945. Pertama, Pengadilan umum dalam penyelesaian sengketa pertanahan tidak mampu menegakkan norma-norma dalam ketentuan perundang-undangan secara nyata agar sesuai

---

<sup>172</sup> Idham Arsyad, *Laporan Akhir Tahun 2012 (dirilis dalam konferensi pers akhir tahun KPA tanggal 28 Desember 2012 di Sekretariat KPA)*, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria Desember 2012, hlm. 1

dengan pola formulasi hukum yang berlaku, seperti norma yang menjadi asas pelaksanaan peradilan yakni pengadilan dilaksanakan dengan cepat dan biaya ringan.

Pengadilan umum dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan, cenderung lamban dan memerlukan biaya yang cukup mahal. Pelaksanaan penyelesaian sengketa dapat memakan waktu bertahun-tahun. Selain itu, penyelesaian sengketa melalui peradilan umum juga tidak benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut, karena cenderung mengabaikan nilai-nilai hukum dan hak-hak warga negara, terutama warga yang mengalami kondisi ekonomi lemah. Hal ini dapat disimpulkan bahwa pengadilan umum yang dianggap tidak mampu melaksanakan kekuasaan kehakiman tersebut harusnya dialihkan kepada pengadilan khusus pertanahan. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 27 UU No. 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang memberi peluang untuk dibentuknya pengadilan khusus yang dibentuk melalui undang-undang.

Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat didasarkan pada konsep *law as a tool of social engineering* yang tumbuh pada mazhab *sociological jurisprudence*, yang kelahirannya dipelopori antara lain oleh Roscoe Pound, Eugen Ehrlich, Benyamin Cardozo, Kantorowics, Gurvitch.<sup>173</sup> Dalam konsep hukum sebagai sarana pembaharuan ini, penekanan kata hukum lebih condong kepada peraturan perundang-undangan, di mana hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan

---

<sup>173</sup> Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 66

hukum yang hidup di dalam masyarakat. Artinya, hukum yang dikehendaki adalah hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat setempat. Ini berarti bahwa *living law*-lah yang menjadi pusat perhatian.

Apabila konsep hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat dikaitkan dengan praktik pengadilan yang menangani sengketa tanah di Indonesia dewasa ini, dapat dikatakan bahwa badan peradilan, melalui keputusannya seharusnya merupakan media untuk menciptakan ketertiban dibidang pertanahan. Oleh karena itu, penegakan prinsip keadilan dan demokrasi ekonomi perlu disertai kepedulian terhadap kaum lemah, penggalan potensi bangsa, baik sebagai konsumen, pengusaha maupun sebagai tenaga kerja tanpa membedakan suku, agama dan gender untuk memperoleh kesempatan, perlindungan dan hak untuk meningkatkan taraf hidupnya maupun untuk turut berperan aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi, termasuk dalam memanfaatkan serta memelihara tanah sebagai salah satu kekayaan alam Indonesia.

Dalam rangka memanfaatkan dan menggunakan tanah sebagai salah satu sumber daya agraria secara adil, transparan dan produktif, keberadaan hak ulayat dan masyarakat adatnya perlu diperhatikan. Selain itu, kelengkapan data mengenai keberadaan, jumlah/luas tanah beserta status penguasaannya haruslah lengkap dan up to date, sehingga dengan demikian akan tercipta tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang. Kalaupun terjadi sengketa atas tanah di suatu wilayah, dapat segera diatasi oleh pejabat setempat dan hasil penyelesaian sengketa tersebut akan lebih dapat diterima para pihak yang

bertikai. Kondisi inilah yang nantinya akan menciptakan pembaharuan hukum pertanahan dan sekaligus pembangunan masyarakatnya. Pembaharuan hukum pertanahan yang didahului oleh pengembangan kebijakan pertanahan tentunya harus diawali dengan pengembangan hukum pertanahan sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Namun demikian, pengembangan tersebut semestinya tetap berpedoman pada prinsip-prinsip dasar yang ada pada UUPA sebagai ketentuan pokok hukum pertanahan nasional.

Sengketa pertanahan dan penyelesaiannya secara umum, sengketa pertanahan timbul akibat adanya beberapa faktor, antara lain:

1. Peraturan yang belum lengkap;
2. Ketidaksesuaian peraturan;
3. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia;
4. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap;
5. Data tanah yang keliru;
6. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah;
7. Transaksi tanah yang keliru;
8. Ulah pemohon hak atau
9. Adanya penyelesaian dari instansi lain, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.

Di daerah-daerah yang belum berkembang, penyelesaian sengketa tanah umumnya dilakukan oleh tokoh-tokoh komunitas yang disegani warga

setempat yaitu kepala adat, kepala suku, kepala kampung atau kepala marga. Selain itu, peran tokoh komunitas juga membantu untuk menentukan peruntukan serta pengawasan terhadap penggunaan tanah oleh warga setempat. Ini disebabkan karena kepala/ketua adat setempat umumnya memiliki data tanah yang ada di wilayahnya masing-masing, baik yang menyangkut jumlah, batas maupun penggunaan tanah oleh warga setempat. Walaupun data tanah tersebut jarang yang tertulis, namun kepala/ketua adat yang bersangkutan mengetahui riwayat kepemilikan tanah yang ada di wilayahnya. Pengetahuan tokoh komunitas tentang sejarah penguasaan tanah yang didukung oleh kepercayaan dan solidaritas yang tinggi dari para warganya inilah yang membuat keputusan kepala/ketua adat dalam menyelesaikan sengketa tanah dipatuhi oleh para pihak yang bersengketa.

Berkurang atau bahkan hilangnya keberadaan kepala/ketua adat membuat banyak sengketa tanah yang tidak terselesaikan. Karena tanah erat kaitannya dengan pembangunan yang merupakan salah satu faktor penunjang perekonomian di Indonesia, maka sengketa-sengketa pertanahan yang timbul harus dicarikan solusinya sehingga sengketa tersebut tidak mengganggu laju pertumbuhan perekonomian yang sedang atau akan dilaksanakan. Keterbatasan perangkat adat yang dapat menyelesaikan sengketa pertanahan mau tidak mau harus ditutupi dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah, yang daya lakunya dapat bersifat regional maupun nasional.

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, tanah digolongkan dalam hukum privat. Namun pada kenyataannya, pengaturan tanah sarat dengan campur tangan Pemerintah. Hal ini dapat dilihat pada perundang-undangan pokok yang menjadi landasan pengaturan hukum tanah di Indonesia, antara lain Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar RI 1945, TAP MPR RI No. IV Tahun 1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara atau yang biasa disingkat GBHN, Pasal 2 Ayat (1) UUPA beserta sejumlah peraturan pelaksanaannya. Dalam praktik, penyelesaian sengketa tanah tidak hanya dilakukan melalui Pengadilan Negeri (PN), namun juga melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), bahkan tidak jarang penyelesaian sengketa tanah merambah ke wilayah hukum pidana karena dalam sengketa tersebut terkandung unsur-unsur pidana.

Secara umum, sengketa pertanahan yang timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 klasifikasi permasalahan, yaitu permasalahan yang berkaitan dengan:

1. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
2. Peralihan hak atas tanah;
3. Pembebanan hak dan
4. Pendudukan eks tanah partikelir.

Ditinjau dari subyek yang bersengketa, sengketa pertanahan dapat dikelompokkan ke dalam 3 macam yaitu :

1. Sengketa tanah antar warga;
2. Sengketa pertanahan antara Pemerintah Daerah dengan warga setempat;

3. Sengketa yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam.<sup>174</sup>

Jumlah sengketa pertanahan yang berhasil diselesaikan oleh Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tata Usaha Negara umumnya lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah sengketa yang diajukan ke masing-masing pengadilan. Bahkan dari jumlah keputusan yang ditetapkan pengadilan, hanya sedikit yang dapat dieksekusi. Akibatnya, banyak tanah menjadi terlantar dan status penguasaannya pun menjadi terkatung-katung.

Berkaitan dengan proses penyelesaian sengketa pertanahan di lembaga peradilan, Pasal 4 Ayat (2) Undang-undang Mahkamah Agung RI mengatur supaya peradilan dilakukan dengan cepat, sederhana dan berbiaya ringan. Hal ini dimaksud agar pihak yang bersengketa maupun warga masyarakat yang terlibat dalam sengketa pertanahan tidak dirugikan serta tidak dibebani dengan biaya yang mahal demi mendapatkan kepastian hukum atas tanah yang disengketakan. Waktu penyelesaian yang panjang dan bahkan disertai dengan segala macam prosedur administrasi yang berbelit-belit justru akan meningkatkan jumlah sengketa tanah.

Konsep, asas serta lembaga-lembaga hukum adat yang menjadi sumber utama pembentukan hukum agraria nasional harus dipandang sebagai sumber pelengkap, terutama dalam menyelesaikan persoalan-persoalan konkrit dibidang pertanahan yang ada di lembaga peradilan. Berfungsinya perangkat hukum adat inilah yang nantinya akan mewujudkan konsep hukum pembangunan yang meningkatkan laju pertumbuhan perekonomian nasional.

---

<sup>174</sup> Universitas Gadjah Mada, "Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah", *Suatu Ringkasan Eksekutif*, Yogyakarta, 2002, hlm. 34

Pemikiran ini didasarkan pada kenyataan bahwa tanah merupakan syarat utama bagi kelangsungan pembangunan. Tanpa ketersediaan tanah yang memadai, proses pembangunan akan terhambat.

Konsep hukum pembangunan yang melandasi pengembangan hukum tanah nasional sebagaimana tersebut di atas sejalan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, yaitu bahwa hukum tidak cukup berperan sebagai alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat, tetapi dapat berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan perubahan-perubahan dibidang sosial.<sup>175</sup> Pendapat Mochtar tersebut dilandasi oleh pokok-pokok pikiran bahwa:<sup>176</sup>

1. Keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan suatu yang diinginkan, bahkan dipandang (mutlak) perlu;
2. Hukum dalam arti kaedah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.

Menurut Mochtar, sebelum hukum nasional dikembangkan hendaklah dilakukan penelitian guna mengetahui bidang-bidang hukum yang harus diperbaharui dan bidang-bidang hukum yang perlu dibiarkan supaya berkembang dengan sendirinya.<sup>177</sup> Bidang-bidang hukum yang semestinya dibiarkan berkembang dengan sendirinya pada umumnya adalah bidang-

---

<sup>175</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, 1970, hlm. 11

<sup>176</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, 1976, hlm. 13

<sup>177</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, 1975, hlm. 6

bidang hukum yang berkaitan erat dengan kelangsungan hidup budaya dan spiritual masyarakat. Kalaupun bidang-bidang hukum ini dikembangkan, pengembangannya dilakukan setelah seluruh aspek perubahan dan akibat yang ditimbulkan perubahan tersebut diperhitungkan secara matang. Bidang-bidang hukum yang termasuk dalam kelompok ini antara lain hukum kekeluargaan, hukum perkawinan, hukum perceraian dan pewarisan. Sebaliknya, bidang-bidang hukum lain seperti hukum perjanjian, perseroan dan perniagaan pada umumnya merupakan bidang-bidang hukum yang lebih menjadi incaran pembaharuan.

Dalam rangka pembaharuan hukum, ada sejumlah tahapan yang perlu dijalankan, yaitu:<sup>178</sup>

1. Mengidentifikasi persoalan yang dihadapi, termasuk didalamnya mengenali secara lebih seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Pemahaman terhadap living law ini menjadi tahapan utama yang harus dilakukan jika social engineering tersebut hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk seperti tradisional dan modern. Pada tahap inilah dilakukan penentuan terhadap sektor-sektor mana yang dipilih;
3. Membuat hipotesis dan memilih mana yang paling layak untuk dapat dilaksanakan;
4. Mengikuti jalan penerapan hukum dan mengatur efek-efeknya.

---

<sup>178</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 170-171

Mengingat Hukum Tanah merupakan hukum yang tidak netral, diperlukan kehati-hatian dalam menyusun ketentuan baru yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan.<sup>179</sup> Setidaknya, ada 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan dalam menerapkan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, yaitu:

1. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;
2. Penetapan tujuan hukum yang terlalu jauh dari kenyataan sosial seringkali menyebabkan dampak negatif yang perlu diperhitungkan;
3. Konsep social engineering tidak boleh berhenti pada penciptaan pengaturan hukum tertulis, karena hukum tertulis seperti itu selalu mengalami keterbatasan. Konsep ini memerlukan peranan aparat penegak hukum yang profesional guna memberi jiwa pada kalimat-kalimat yang tertulis dalam peraturan perundang undangan tersebut.<sup>180</sup>

Berkaitan dengan pembaharuan hukum pertanahan, rencana pembaharuan hukum pertanahan pada pelaksanaannya mengalami hambatan, bahkan sering menjadi hukum yang tidur (sleeping law) serta tidak mendukung ke arah pencapaian kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Kondisi ini disebabkan oleh banyaknya ketentuan perundang-undangan yang dibuat Pemerintah di masa lampau,

---

<sup>179</sup> Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah Dalam konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal, Suatu Konsep Dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 45

<sup>180</sup> Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Op.Cit.*, hlm. 203-204

dimana ketentuan tersebut tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan hukum agama dan hukum adat.

Kurang berperannya program legislasi nasional (prolegnas) serta adanya keterlibatan kekuasaan rakyat oleh Pemerintah juga berperan sebagai faktor-faktor penyebab banyaknya peraturan perundangundangan yang telah ditetapkan menjadi tumpang tindih dan tidak mencerminkan rasa keadilan. Untuk itulah, maka GBHN 1999 – 2004 menetapkan arah kebijakan pembangunan hukum dalam GBHN 1999 – 2004, antara lain dengan menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta membaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidadaadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Revitalisasi fungsi badan peradilan sebagai upaya alternatif penyelesaian sengketa pertanahan. Supaya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial, alat pembaharuan dan pembangunan masyarakat dapat terwujud, sejumlah persyaratan harus terpenuhi, antara lain:

1. Adanya aturan hukum yang baik, yang sinkron secara vertikal maupun horisontal. Sinkron secara vertikal berarti bahwa aturan ditingkat yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya (lebih tinggi). Sedangkan sinkron secara horisontal berarti bahwa aturan yang ada tidak boleh bertentangan dan/atau tumpang tindih dengan aturan setingkatnya, terutama jika mengatur materi hukum yang sama;

2. Adanya sumber daya manusia yang baik, yaitu aparat penegak hukum yang kapabel, berkompetensi serta berintegritas tinggi dengan kepribadian yang jujur dan tangguh;
3. Ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai, serta
4. Adanya masyarakat yang baik, yang memiliki tingkat pendidikan yang memadai, berbudaya serta menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan.

Dalam rangka memenuhi keempat persyaratan tersebut di atas, aplikasi fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial dan sebagai sarana pembaharuan serta pembangunan masyarakat dapat dirumuskan dalam konteks revitalisasi fungsi peradilan. Pengertian revitalisasi itu sendiri mencakup:

1. Perubahan gradual pada fungsi badan peradilan seperti pembenahan tertentu pada fungsi peradilan tertentu dengan tetap mengacu pada fungsi yang sudah ada, atau
2. Perubahan radikal terhadap fungsi peradilan yang telah ada/berjalan. Ini berarti ada fungsi baru yang diciptakan.

Revitalisasi itu sendiri lebih ditujukan kepada badan peradilan karena istilah “peradilan” merujuk pada prosedur atau cara serta proses mengadili dari suatu perkara. Sedangkan istilah “pengadilan” lebih merujuk pada suatu institusi, badan atau lembaga tempat proses peradilan itu berlangsung. Dengan demikian, maka revitalisasi badan peradilan berarti revitalisasi fungsi pengadilan.

Adapun yang menjadi penyebab diperlukannya revitalisasi terhadap badan peradilan, terutama yang mengadili sengketa tanah di Indonesia antara lain karena:

1. Tidak eksekutabelnya putusan badan peradilan. Hal ini dapat disebabkan oleh rendahnya mutu putusan hakim atau karena karakteristik sengketa pertanahan yang secara simultan berwatak publik dan privat. Beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya mutu putusan hakim dalam menyelesaikan sengketa pertanahan antara lain:
  - a. Sumber daya manusia (hakim) yang kurang kredibel, baik dari segi kapabilitas maupun integritas;
  - b. Kurang atau bahkan tidak adanya aturan hukum yang memadai, baik yang menyangkut pengaturan maupun kesisteman yang dalam hal ini keselarasan/sinkronisasi secara vertikal dan horisontal serta
  - c. Sistem informasi hukum yang belum dibangun secara sempurna.
2. Tidak adanya aturan hukum untuk merevitalisasi fungsi badan peradilan, baik yang menyangkut aspek-aspek material maupun aspek formal (hukum acaranya) dan
3. Penyelesaian sengketa kurang memperhatikan unsur-unsur yang terdapat dalam sistem hukum, seperti substansi, struktur dan kultur hukum.

Melalui revitalisasi, fungsi badan peradilan dapat lebih berperan dalam menunjang pembangunan ekonomi, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan bangsa Indonesia. Agar peran tersebut dapat terwujud, putusan yang dikeluarkan oleh badan peradilan yang menyelesaikan

sengketa pertanahan haruslah dapat memberi kepastian hukum dan keadilan, dengan biaya yang seefisien mungkin serta penyelesaian dalam waktu yang singkat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa Sengketa pertanahan yang ada di Indonesia diselesaikan dengan cara biasa melalui Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan hasil yang tidak tuntas dan tidak optimal. Hal ini disebabkan oleh saling tumpang tindihnya keputusan yang telah ditetapkan oleh masing-masing badan peradilan, sulitnya dilakukan eksekusi atas keputusan badan peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan tidak adanya ketegasan tentang peraturan perundang-undangan mana yang berkompeten untuk menyelesaikan kasus pertanahan di Indonesia. Akibatnya, timbullah ketidakadilan, ketidakpastian hukum, penyerobotan tanah, gangguan terhadap laju pertumbuhan ekonomi dan pembangunan akibat investor enggan untuk menanamkan modalnya di Indonesia, hingga timbulnya konflik sosial dan politik. Untuk mengatasi kelemahan dalam penyelesaian sengketa pertanahan tersebut di atas, perlu adanya revitalisasi fungsi peradilan. Revitalisasi itu sendiri lebih ditujukan kepada badan peradilan karena istilah “peradilan” merujuk pada prosedur atau cara serta proses mengadili dari suatu perkara. Pengertian revitalisasi itu sendiri mencakup:

1. Perubahan gradual pada fungsi badan peradilan seperti pembenahan tertentu pada fungsi peradilan tertentu dengan tetap mengacu pada fungsi yang sudah ada, atau

2. Perubahan radikal terhadap fungsi peradilan yang telah ada/berjalan. Ini berarti ada fungsi baru yang diciptakan.

### **B. Implementasi Penyelesaian Sengketa Petanahan Yang Belum Berkeadilan**

Seperti halnya sengketa di bidang lain, tanah dapat diselesaikan melalui 3 (tiga) cara:

1. Penyelesaian secara langsung dengan jalan musyawarah.
2. Penyelesaian melalui badan peradilan, yaitu di ajukan ke pengadilan umum secara perdata atau pidana, jika sengketanya mengenai penyelesaian tanah secara ilegal yang dimungkinkan oleh Undang-undang No. 51/Prp/1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya atau melalui peradilan tata usaha negara. Pada umumnya semua sengketa pertanahan dapat diajukan ke pengadilan, baik dalam lingkup peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara. Namun, bukan rahasia lagi apabila relatif banyak sengketa pertanahan yang penyelesaiannya melalui pengadilan dirasakan kurang efektif di samping memakan waktu dan biaya.

Di samping itu, dari hasil analisis terhadap beberapa kasus menyangkut sengketa pertanahan yang telah diputuskan oleh pengadilan, baik dalam tingkat pertama, banding, maupun kasasi; tanpa bermaksud untuk menggeneralisasi, tampak bahwa diperlukan peningkatan pemahaman substansi permasalahan berkenaan dengan konsep yang mendasarinya agar keputusan yang diambil sungguh-sungguh dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum, sehingga bermanfaat bagi pencari keadilan.

Tidak dipungkiri bahwa masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya dan dalam suatu kasus, tidak jarang terlibat beberapa instansi yang langsung atau tidak langsung berkaitan dengan masalah/sengketa yang diajukan di pengadilan. Kesamaan pemahaman terhadap konsep diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan. Dalam perkembangan sengketa pertanahan yang melibatkan sekelompok anggota masyarakat, dilandasi oleh sikap pesimis terhadap jalur pengadilan, pernah timbul gagasan untuk membentuk 'Pengadilan Pertanahan' di dalam lingkup peradilan umum.

Secara teoretis, pembentukan pengadilan pertanahan dapat saja dilakukan. Sebagai contoh, di masa yang lalu pernah dibentuk Pengadilan Ekonomi sebagai konsekuensi diterbitkannya Undang-undang No. 7/Drt/1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pengadilan Tindak Pidana Ekonomi (ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-undang No. 1 tahun 1961). Setelah terbitnya Undang-undang No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, dasar hukum pembentukan pengadilan pertanahan dalam lingkungan peradilan umum dapat dilihat dalam Pasal 8, yang menyebutkan bahwa di lingkungan Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan yang diatur dengan undang-undang.

Ciri pokok Pengadilan Pertanahan yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1. Di setiap Pengadilan Negeri ditempatkan seorang hakim atau lebih, yang semata-mata diberi tugas (dengan demikian: diangkat) mengadili perkara-perkara pertanahan. Dengan demikian, hakim Pengadilan Pertanahan adalah hakim Pengadilan Negeri dengan penugasan khusus.
2. Hukum acara yang dipergunakan adalah hukum acara perdata yang berlaku bagi pengadilan Negeri.
3. Bila salah satu pihak berkeberatan terhadap putusan dapat banding ke Pengadilan Tinggi dan kasasi ke Mahkamah Agung, serta terbuka kemungkinan untuk dimohonkan Peninjauan Kembali.

Walaupun secara teoretis pembentukan Pengadilan Pertanahan dimungkinkan, namun masalahnya yang utama adalah: apakah dengan dibentuknya Pengadilan Pertanahan efektivitasnya dapat dijamin? Berdasarkan pengamatan, berperkara di pengadilan sungguh tidak ringan biayanya, tidak sederhana, dan makan waktu. Selain kendala yang bersifat organisatoris, adanya campur tangan pihak lain yang bersifat non-yuridis mengakibatkan bahwa pengadilan terkadang diragukan sebagai benteng terakhir untuk menemukan keadilan. Efektivitas Pengadilan Pertanahan yang diusulkan itu dengan demikian masih merupakan tanda tanya.

Dengan telah diundangkannya UU No. 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, terdapat suatu kepastian hukum untuk mengakomodasi cara penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum, yaitu antara lain :

### 1. Arbitrase

Penyelesaian sengketa melalui *arbitrase* yang bersifat informal, tertutup, murah, dan efisien diharapkan mampu menyelesaikan sengketa secara lebih memenuhi harapan para pihak.

*Arbitrase* sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan dipilih oleh para pihak dengan memuatnya sebagai klausul dalam suatu perjanjian khusus setelah sengketa terjadi. Jika hal ini yang dikehendaki, maka berkenaan dengan strukturnya dapat dipertanyakan arbitrase yang mana yang dimaksud, apakah yang diadakan secara khusus atas persetujuan para pihak (*ad hoc*) atau yang merupakan suatu lembaga?

Beberapa hal perlu diperhatikan dalam kaitan dengan gagasan pembentukan lembaga arbitrase. Pertama, penentuan sengketa pertanahan apa saja yang dapat diserahkan penyelesaiannya pada arbitrase. Kedua, penentuan tentang siapa yang berhak menjadi arbiter. Seorang arbiter harus mampu bersikap independen agar dapat dipercaya oleh kedua belah pihak, di samping harus memahami ketentuan, baik yang tertulis maupun tidak berkenaan dengan masalah tanah. Penguasaan substansi hukum tanah yang rumit itu juga merupakan tuntutan yang harus dipenuhi oleh arbiter. Ketiga, penentuan tentang tata cara pengangkatan arbiter, tata cara dan syarat-syarat pengajuan sengketa serta pemberian keputusannya, serta tata cara pelaksanaan keputusan. Keempat, penentuan sifat keputusan itu, sebaiknya bersifat final dan tidak dapat dimintakan banding. Gagasan membentuk lembaga arbitrase pertanahan masih memerlukan pemikiran yang seksama.

Apabila semua unsur yang perlu dipertimbangkan untuk terciptanya lembaga arbitrase itu sudah dapat dipenuhi, barangkali gagasan itu dapat terwujud. Namun, dengan berfungsinya lembaga tersebut, tidak serta merta juga dapat diharapkan bahwa penyelesaian sengketa akan berjalan lebih cepat. Tersedianya tenaga ahli yang profesional, tata kerja yang jelas, dan tersedianya data pendukung yang diperlukan akan berdampak terhadap ketepatan waktu penyelesaian sengketa. Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) yang sudah ada saat ini ternyata berdasarkan pengalaman kami belum memenuhi persyaratan-persyaratan sebagaimana tersebut di atas. Diharapkan dengan adanya undang-undang baru tersebut di atas, penyelesaian melalui arbitrase akan memenuhi harapan semua pihak.

Berkaitan dengan penyelesaian sengketa pertanahan ini, maka arbitrase yang merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa pada dasarnya telah sesuai nilai keadilan bagi bangsa Indonesia, yaitu Keadilan Pancasila. Pandangan keadilan dalam hukum nasional bersumber pada dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara atau falsafah negara (*fiolosophische grondslag*) sampai sekarang tetap dipertahankan dan masih tetap dianggap penting bagi negara Indonesia. Secara aksiologis, bangsa Indonesia merupakan pendukung nilai-nilai Pancasila (*subscriber of values Pancasila*). Bangsa Indonesia yang berketuhanan, yang berkemanusiaan, yang bersatu, yang berkerakyatan, dan yang berkeadilan sosial.

Sebagai pendukung nilai, bangsa Indonesia adalah yang menghargai,

mengakui, serta menerima Pancasila sebagai suatu bernilai. Pengakuan, penghargaan, dan penerimaan Pancasila sebagai sesuatu yang bernilai itu akan tampak merefleksikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan bangsa Indonesia. Kalau pengakuan, penerimaan, atau penghargaan itu direfleksikan dalam sikap, tingkah laku, serta perbuatan manusia dan bangsa Indonesia dalam hal ini sekaligus adalah pengembannya dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan manusia Indonesia. Oleh karenanya Pancasila sebagai suatu sumber hukum tertinggi secara irasional dan sebagai rasionalitasnya adalah sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia.

Pandangan keadilan dalam hukum nasional bangsa Indonesia tertuju pada dasar negara, yaitu Pancasila, yang mana sila kelimanya sebagai berikut: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Yang menjadi persoalan sekarang adalah apakah yang dinamakan adil menurut konsepsi hukum nasional yang bersumber pada Pancasila.

Untuk lebih lanjut menguraikan tentang keadilan dalam perspektif hukum nasional, terdapat diskursus penting tentang adil dan keadilan sosial. Adil dan keadilan adalah pengakuan dan perlakuan seimbang antara hak dan kewajiban.

Konsepsi demikian apabila dihubungkan dengan sila kedua dari Pancasila sebagai sumber hukum nasional bangsa Indonesia, pada hakikatnya menginstruksikan agar senantiasa melakukan perhubungan yang serasi antar manusia secara individu dengan kelompok individu yang lainnya sehingga tercipta hubungan yang adil dan beradab.

Lebih lanjut apabila dihubungkan dengan “Keadilan Sosial”, maka keadilan itu harus dikaitkan dengan hubungan-hubungan kemasyarakatan. Keadilan sosial dapat diartikan sebagai:<sup>181</sup>

- a. mengembalikan hak-hak yang hilang kepada yang berhak.
- b. menumpas keaniayaan, ketakutan dan perkosaan dan pengusaha-pengusaha.
- c. merealisasikan persamaan terhadap hukum antara setiap individu, pengusaha-pengusaha dan orang-orang mewah yang didapatnya dengan tidak wajar”.

Keadilan sosial menyangkut kepentingan masyarakat dengan sendirinya individu yang berkeadilan sosial itu harus menyisihkan kebebasan individunya untuk kepentingan individu yang lainnya.

Hukum nasional hanya mengatur keadilan bagi semua pihak, oleh karenanya keadilan di dalam perspektif hukum nasional adalah keadilan yang mensekasikan atau mensekalaraskan keadilan-keadilan yang bersifat umum di antara sebagian dari keadilan-keadilan individu. Dalam keadilan ini lebih menitikberatkan pada keseimbangan antara hak-hak individu masyarakat dengan kewajiban-kewajiban umum yang ada di dalam kelompok masyarakat hukum.<sup>182</sup>

Prinsip keadilan bagi bangsa Indonesia dapat dilihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dalam alinea 1 menyatakan bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu

---

<sup>181</sup> <http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>

<sup>182</sup> <http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum.html>

ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Selanjutnya pada alinea 2 dinyatakan bahwa dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Sedangkan pada alinea 4 dinyatakan bahwa kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

**2. Alternatif penyelesaian sengketa Pertanahan dapat dilakukan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsolidasi, atau penilaian ahli**

Menurut pendapat Maria S.W. Sumardjono, di samping arbitrase, alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dapat dipilih

adalah mediasi. Mediasi menurut Maria S.W. Sumardjono,<sup>183</sup> pada intinya adalah: "*a process of negotiations facilitated by a third person(s) who assists disputants to pursue a mutually agreeable settlement of their conflict*".

Selanjutnya, sebagaimana dikutip oleh Maria S.W. Sumardjono sebagai suatu cara penyelesaian sengketa alternatif, mediasi mempunyai ciri: waktunya singkat, terstruktur berorientasi kepada tugas, dan merupakan cara intervensi yang melibatkan peran serta para pihak secara aktif.<sup>184</sup> Pihak yang bersengketa menunjuk pihak ketiga sebagai mediator yang membantu tercapainya hal-hal yang disepakati bersama. Keberhasilan mediasi ditentukan oleh itikad baik kedua belah pihak untuk bersama-sama menemukan jalan keluar yang disepakati. Segi positifnya adalah waktunya singkat, biayanya ringan, dan prosedurnya sederhana. Pihak yang bersengketa akan merasa lebih berdaya dibandingkan dalam proses pengadilan, karena mereka sendirilah yang menentukan hasilnya. Di samping itu, dalam mediasi para pihak akan lebih terbuka terhadap adanya nilai-nilai lain di samping faktor yuridis. Segi negatifnya adalah hasil mediasi tidak dapat dimintakan penguatan kepada pengadilan oleh karena itu, efektivitasnya tergantung pada ketaatan para pihak untuk menepati kesepakatan bersama tersebut.

Tugas mediator antara lain:

---

<sup>183</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Sengketa Pertanahan dan Penyelesaiannya Secara Hukum, disampaikan dalam Seminar Penyelesaian Konflik Pertanahan, Sigma Conferences, 26 Maret 1996*

<sup>184</sup> Nolan-Haley, Jacqueline M., *Alternative Dispute Resolution*, West Publishing Co: St. Paul, Minnesota, 1992, hlm. 45

- a. menentukan apakah kasus itu sesuai untuk ditangani melalui mediasi dan apakah para pihak siap untuk berpartisipasi;
- b. menjelaskan tentang proses mediasi dan para mediator;
- c. membantu para pihak untuk saling menukar informasi dan melakukan tawar menawar;
- d. membantu para pihak untuk menentukan dan merancang kesepakatan.

Apakah mediasi sesuai untuk menyelesaikan sengketa pertanahan? Dalam praktik mediasi di Amerika Serikat atau Inggris, walaupun ada yang beranggapan bahwa yang menentukan media, itu adalah sikap para pihak yang menginginkan untuk menyelesaikan sengketanya, pada umumnya mediasi lebih cocok untuk digunakan, misalnya dalam kasus dimana hubungan antara para pihak diharapkan terus berlanjut, kasus-kasus dimana ada keseimbangan antara kekuatan (*power*) kedua belah pihak), sengketanya berjangka waktu singkat (*short-term dispute*), dan tidak ada kepastian tentang hasil akhirnya bila di bawa ke pengadilan.<sup>185</sup>

Barangkali untuk Indonesia, dimana cara-cara musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan hal yang lazim, untuk kasus-kasus pertanahan yang bersifat perdata dalam arti luas, yakni yang tidak menyangkut aspek administrasi dan pidana, sepanjang para pihak menghendaki cara-cara mediasi, maka hal itu dapat ditempuh. Barangkali dapat disebutkan bahwa upaya Komnas HAM untuk membantu menyelesaikan beberapa kasus tanah adalah dengan menggunakan cara-cara mediasi.

Selain mengetahui cara penyelesaian tanah yang umumnya diatur dalam Hukum Acara (Hukum Formal), maka bagi para pihak yang bersengketa,

---

<sup>185</sup> *Ibid*

oleh Pemerintah, oleh Badan Arbitrase, maupun oleh Badan-badan Peradilan, perlu diperhatikan dan dipergunakan dan dijadikan sumber pegangan dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan, asas-asas dan ketentuan hukum materielnya, yaitu Hukum Tanah Nasional yaitu UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

- a. Sumber yang pertama dan utama adalah Pancasila;
- b. UUD RI 1945 karena UUPA merupakan pelaksanaan langsung khususnya pasal 33 ayat 3;
- c. Hukum Tanah Nasional disusun berdasarkan Hukum Adat mengenai tanah dan bahwa Hukum Tanah Nasional adalah Hukum Adat (konsiderans UUPA jo pasal 5 UUPA) yang berarti Hukum Adat mengenai tanah merupakan sumber utama pembangunan Hukum Tanah Nasional dan berfungsi pula sebagai pelengkap Hukum Tanah Nasional (khususnya norma-normanya);

Konsepsi Hukum Adat menjadi konsepsi Hukum Tanah Nasional yaitu konsepsi komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak penguasaan yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan yang dalam pasal 6 UUPA dinyatakan sebagai fungsi sosial.

Asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan dan pemilikan tanah dan perlindungan yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional kepada para pemegang hak atas tanah, sebagai hukum suatu "negara yang berdasar atas hukum", seperti yang ditegaskan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar RI 1945 bahwa:

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional kita;
- b. Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya, tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana (Undang-undang nomor 51 /Prp tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak Mau Kuasanya);
- c. Penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh Hukum terhadap gangguan oleh siapapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa/ pemerintah sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya;
- d. Oleh Hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada:
  - 1) gangguan oleh sesama anggota masyarakat gugatan perdata melalui Pengadilan Umum atau meminta perlindungan Bupati/Walikota sebagai yang diatur oleh UU No. 51 / Prp / 1960 di atas;
  - 2) gangguan oleh Penguasa: gugatan melalui Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara;
- e. Dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang haknya dimiliki seseorang, haruslah melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama. Baik mengenai penyerahannya

- tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;
- f. Sehubungan dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya;
- g. Dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, yang tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, dapat dilakukan pengambilannya secara paksa. Dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya. Kemungkinannya dibuka oleh Undang-undang 20 / 1961 yang disebut di atas, dengan menggunakan apa yang disebut acara pencabutan hak;
- h. Dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pihak pemilik tanah berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian;
- i. Bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut haruslah sedemikian rupa hingga bekas pemilik tanah tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. Ini merupakan suatu asas universal yang dinyatakan secara tegas dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah 39 / 1973

tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda Lain yang Ada di atasnya. Pernyataan dalam PP tersebut menunjukkan, bahwa dalam usaha memperoleh tanah untuk penyelenggaraan kepentingan umumpun berlaku asas tersebut. Dalam penentuan imbalan sebagai pengganti kerugian tidak ada perbedaan ukuran, apakah tanah yang bersangkutan diperlukan bagi penyelenggaraan kepentingan umum atau bukan.

Dalam UUPA dinyatakan bahwa Hukum Tanah Nasional kita merupakan perwujudan sila-sila Pancasila. Sila *Ketuhanan yang Maha Esa* dan *Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan perwakilan* menghendaki penyelesaian sengketa diusahakan pertama-tama melalui musyawarah. Dalam musyawarah itu kedudukan para pihak yang bersengketa sederajat, walaupun salah satu pihaknya adalah Pemerintah. Kalau yang bersengketa meliputi jumlah yang besar, dapat dilaksanakan melalui perwakilan atau kuasa yang ditunjuk oleh yang bersangkutan. Dalam Keppress 55 /1993 yang merupakan salah satu peraturan pelaksanaan UUPA, diberikan penjelasan mengenai hakikat musyawarah itu. "Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh

kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian."

Sebenarnya tujuan musyawarah bukan hanya untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, tetapi juga untuk mencapai kesepakatan mengenai kesediaan pihak yang mempunyai tanah menyerahkan tanahnya kepada pihak yang memerlukan dan kesepakatan mengenai imbalannya.

Mengenai imbalan tersebut terdapat ketentuan dasarnya dalam Pasal 18 UUPA yang mengatur kemungkinan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, yaitu wajib diberikan ganti kerugian yang layak. Pengertian layak dipedomani oleh asas yang dinyatakan dalam Penjelasan PP 39/1973, bahwa dengan tindakan pencabutan hak bekas pemilik/pemegang hak tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. PP 39/1973 tersebut mengatur cara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi, yang bentuk atau jumlah ganti kerugiannya yang ditetapkan oleh Presiden tidak disetujui oleh pihak yang hak atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum. Asas tersebut wajib dijadikan pedoman bagi Pengadilan Tinggi dalam menetapkan ganti kerugian yang bersangkutan.

Negara kita sebagai negara hukum, seperti dinyatakan dalam UUD NRI 1945, mengakui dan melindungi hak-hak rakyat dan masyarakat-masyarakat hukum adat atas tanah. Namun, kalau diperlukan untuk proyek yang mempunyai sifat kepentingan umum atau kepentingan nasional, tanah yang dimiliki itu wajib diserahkan. Merupakan asas

hukum umum dalam berkehidupan bersama bahwa kepentingan umum dan kepentingan nasional harus didulukan dari pada kepentingan pribadi dan golongan; apalagi karena tanah yang dimiliki itu adalah tanah bersama Bangsa Indonesia, seperti dinyatakan dalam Pasal 1 UUPA. Akan tetapi demikian dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPA hal itu tidaklah berarti, bahwa hak dan kepentingan mereka diabaikan begitu saja.

Hal itu dibuktikan dalam penetapan asas penyelesaian sengketa mengenai bentuk dan jumlah ganti kerugian, yang wajib, diberikan kepada, perserorangan pemegang hak atas tanah, seperti yang dikemukakan di atas. Kepada masyarakat-masyarakat hukum adat yang tanah ulayatnya diperlukan bagi pembangunan wajib diberikan *recognitie*, seperti juga dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPA. *Recognitie* tidak diberikan dalam bentuk uang, melainkan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat (Keppres 55/1993 Pasal 14).

Sengketa-sengketa dengan masyarakat hukum pada umumnya timbul karena pihak yang memerlukan tanah tidak memperhatikan ketentuan-ketentuan adat dan Hukum Adat setempat dalam usaha memperolehnya. Mereka hanya bertindak berdasarkan hak yang diberikan dengan Surat keputusan yang diperolehnya dari Pemerintah dan mengutamakan sistem target. Setidaktidaknya seharusnya dimulai dengan "*kulo nuwun*" sebagai layaknya orang memasuki rumah/wilayah

pihak lain. Diikuti dengan melakukan upacara dan kegiatan lain menurut adat dan Hukum Adat setempat. Asas tersebut bukan hanya wajib dipedomani oleh para hakim Pengadilan, tetapi juga oleh Pemerintah dan pihak-pihak lain yang memerlukan tanah dalam menyelesaikan sengketa-sengketa mengenai pembebasan untuk keperluan apapun dan penentuan imbalannya. Sila *Kemanusiaan yang Adil dan Beradab* serta Sila *Keadilan Sosial* selain menghendaki diusahakannya penyelesaian yang adil, juga menerapkan asas *tepa selira* terutama dalam menghadapi pihak yang ekonomis lemah, seperti yang terdapat juga pernyataannya dalam berbagai Pasal UUPA (Pasal 10, 11, 15, 19, 41, dan 44). Dalam Pasal 6 lampiran Inpres 9/1973 ditetapkan bahwa jika dalam pemberian imbalan dimasukkan juga rencana penampungan bekas pemegang hak atas tanah, harus diusahakan sedemikian rupa oleh pihak yang memperoleh tanah, agar mereka yang dipindahkan tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya/mencari nafkah kehidupan yang layak seperti semula. Sehubungan dengan itu, kalau mereka tidak disediakan penampungan, adalah adil dan manusiawi jika imbalan yang diberikan bukan hanya terbatas pada penggantian harga tanah dan bangunan serta tanaman yang ada, seperti ditetapkan pedomannya dalam Pasal 15 Keppres 55/1993. Namun, perlu diperhitungkan juga biaya yang akan diperlukan oleh bekas pemegang hak untuk mencari pengganti lokasi usahanya.

Sila *Persatuan Indonesia* tidak menghendaki bahwa penyelesaian sengketa akan mengakibatkan terganggunya kesatuan dan

persatuan bangsa. Negara Indonesia, sebagai negara hukum seperti ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUD RI 1945, melindungi hak seseorang atas tanah terhadap gangguan dari pihak manapun juga dari pihak Penguasa sekalipun, kalau gangguan itu tidak ada dasar hukumnya. Untuk itu disediakan oleh Negara lembaga peradilan yang bertugas dan berwenang memberi keputusan dalam hal terjadi sengketa.

Dengan demikian tidak dibenarkan bahwa dalam menyelesaikan sengketa pihak yang bersengketa, baik selama warga maupun penguasa, bertindak sebagai "hakim sendiri". Walaupun mempunyai bukti bahwa dialah pihak yang berhak atas tanah yang disengketakan, penyelesaian sengketanya wajib diajukan kepada pengadilan, kalau tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah. Demikianlah dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Agung 11 juli 1958 nomor 279/K/Sip/ 1957: "Seseorang yang merasa dirinya berhak menguasai sebidang sawah, yang berada di tangan orang lain, tidak diperbolehkan begitu saja merebut sawah itu, melainkan harus menggugat orang lain itu di maka pengadilan. Oleh karenanya, gugatan terhadap orang yang merebut sawah itu, agar sawah dikembalikan, dikabulkan tanpa memeriksa siapakah yang sebenarnya berhak menguasainya. Bagi tergugat masih senantiasa terbuka kemungkinan untuk menggugat si penggugat, agar ditentukan siapa yang berhak menguasai tanah tersebut."

Ketentuan hukum lain yang kita jumpai dalam hukum adat adalah bahwa jika seseorang yang berhak atas satu bidang tanah

membiarkan tanah tersebut dikuasai secara terbuka dengan itikad baik oleh orang lain selama waktu yang cukup lama tanpa melakukan kegiatan untuk memintanya kembali, ia akan kehilangan haknya atas tanah yang bersangkutan dan tertutup kemungkinan baginya untuk menuntutnya kembali. Ini yang dikenal sebagai lembaga "*rechtsverwerking*", atau ada juga yang menyebutnya sebagai sudah kedaluarsa tuntutanannya. Lembaga ini kita jumpai dalam berbagai Putusan Mahkamah Agung. Misalnya dalam:

- a. Putusan tanggal 10 Januari 1957 nomor 210/K/Sip/ 1955 mengenai kasus di Kabupaten Pandeglang, Jawa Barat (Banten): "Gugat dinyatakan tidak dapat diterima, oleh karena para penggugat dengan mendiamkan soalnya 25 tahun, dianggap telah kehilangan haknya (*rechtsverwerking*)";
- b. Putusan tanggal 24 Mei 1958 nomor 329/K/Sip/1957 mengenai kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan: "Pelepasan Hak (*rechtsverwerkeing*). Di Tapanuli Selatan apabila sebidang tanah yang diperoleh secara merimba selama lima tahun berturut-turut dibiarkap saja oleh yang bersangkutan maka hak atas tanah itu dianggap telah dilepaskan";
- c. Putusan tanggal 7 Maret 1959 nomor 70 K / Sip / 1955 mengenai kasus di Kotapraja Malang "Hal Kedaluarsa. Suatu tangkisan kedaluwarsa dalam perkara perdata tentang tanah ditolak dengan alasan, bahwa penggugat telah berulang-ulang minta dari tergugat untuk menyerahkan tanah itu kepada penggugat";

Lembaga "*rechtsverwerking*" tersebut dapat diterapkan untuk menyelesaikan gugatan-gugatan terhadap pihak yang memperoleh dan menguasai tanah dengan itikad baik selama waktu yang lama, tanpa ada pihak yang mengganggu ataupun menggugatnya, (lembaga ini telah diadopsi dalam PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Lembaga yang sama, juga dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang digunakan sekarang dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Hukum Tanah Nasional. Hukum Tanah Nasional yang didasarkan pada Hukum Adat tidak mengenai lampaunya waktu sebagai upaya memperoleh hak pemilikan atas tanah, yang dikenal dalam Hukum Barat sebagai lembaga "*acquisitieve verjaring*", karena Hukum Adat tidak mengenalnya (Putusan *Hoog Gerechtshof* tanggal 25 Oktober 1934).

Dengan menerapkan lembaga *rechtsverwerking* dalam menyelesaikan sengketa-sengketa tanah untuk melindungi pihak yang memperoleh dan menguasai tanah dengan itikad baik dan secara terbuka selama waktu yang lama dan didaftar dalam buku tanah serta dibuktikan dengan sertifikat sebagai pemegang haknya, pernyataan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat dan bahwa tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum menjadi tampak nyata dan dirasakan anti praktisnya, sungguhpun publikasi yang digunakan sekarang ini dasarnya adalah sistem negatif.

Penyelesaian sengketa pertanahan dalam usaha memperoleh

tanah untuk pelaksanaan pembangunan dengan menggunakan asas-asas dan ketentuan peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA telah dibahas di muka. Dalam hal musyawarah tidak dapat menghasilkan kesepakatan mengenai penyerahan bidang tanah yang diperlukan dan/atau mengenai bentuk dan jumlah imbalannya, sengketa dapat diselesaikan dengan menggunakan lembaga pencabutan hak yang diatur dalam UU 20/ 1961 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, jika tidak dapat digunakan bidang tanah yang lain dan proyeknya mempunyai sifat kepentingan umum. Pencabutan hak hanya dapat dilakukan dengan Keputusan Presiden dan tanah yang bersangkutan baru boleh dikuasai setelah ganti ruginya diterimakan. Oleh karena itu penyelesaiannya memerlukan waktu dan dinilai kurang memadai untuk proyek-proyek yang terbatas waktu pelaksanaannya atau yang harus segera diselesaikan.

Sebenarnya untuk proyek-proyek demikian UU 20/1961 sudah menyediakan sarana dalam Pasal 6. Dalam mengatasi keadaan "darurat" dimungkinkan tanah yang diperlukan segera dikuasai dan digunakan hanya atas dasar Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Penyelesaian pencabutan haknya oleh Presiden, jika soalnya tetap tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah, dapat dilakukan kemudian. Sebagaimana dimaklumi untuk mengatasi "jalan buntu" melalui musyawarah, digunakan oleh Pemerintah dalam praktik masa lalu dan dibenarkan oleh Pengadilan, lembaga penawaran pembayaran diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri.

Penggunaan lembaga tersebut untuk menyelesaikan sengketa dalam acara memperoleh tanah terang bertentangan dengan hukum. Acara penawaran pembayaran yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPdt adalah acara untuk menyelesaikan pembayaran utang debitor kepada kreditor, dalam hal kreditor karena suatu alasan tidak dapat dihubungi ataupun tidak bersedia menerimanya. Dalam acara memperoleh tanah jika pemilik tanah tidak bersedia melepaskan tanahnya ataupun tidak bersedia menerima imbalan yang ditawarkan, tidak ada hubungan utang piutang yang dapat diselesaikan dengan menggunakan lembaga penawaran pembayaran, yang diikuti dengan konsinyasi. Oleh karena itu, selain bertentangan dengan hukum, penggunaan lembaga tersebut tidak perlu, dengan telah disediakan upaya hukum dalam Pasal 6 UU 20 / 1961 yang disebut di atas.

Selanjutnya apa yang dikemukakan di atas adalah asas-asas dan ketentuan-ketentuan yang harus digunakan dalam menyelesaikan sengketa-sengketa yang tanahnya dikuasai secara legal oleh pihak yang diminta menyerahkannya. Jika tanah yang diperlukan dikuasai secara ilegal, jika tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah, disediakan ketentuannya dalam UU 51/Prp/1960 yang telah disebut di atas.

Biasanya mereka yang menguasai tanah tersebut tidak menyadari bahwa penguasaannya adalah ilegal. Mereka memperolehnya melalui pembayaran kepada pihak yang menguasai tanah yang bersangkutan sebelumnya. Mereka merasa mengambil alih "hak garap"

secara "legal", karena tidak jarang perolehannya dilakukan secara tertulis, yang diketahui oleh Kepala Desa/ Kelurahan dan Camat. UU 51/Prp/1960 tersebut diberikan kewenangan kepada para Bupati/Walikota untuk secara arif dan bijaksana menyelesaikan sengketa tanah yang dikuasai secara ilegal itu, dengan memperhatikan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penguasaan dan yang meliputi kasus yang dihadapi. Penyelesaian bisa dicapai melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pengosongan tanah yang bersangkutan. Jika musyawarah tidak dapat menghasilkan kesepakatan, diberikan kewenangan kepada Bupati/Walikota untuk secara sepihak memutuskan penyelesaiannya, tapi wajib mengajukan tanpa wajib mengadukan soalnya kepada Pengadilan. Dalam hal ini dilakukan pencabutan hak, karena penguasaan tanahnya tidak ada landasan haknya.

Dapat diperintahkan pengosongan, dengan atau tanpa pemberian uang "pesangon". Apa yang diberikan itu bukan imbalan ataupun ganti kerugian, kecuali mengenai bangunan dan tanaman yang menurut hukum memang merupakan milik pihak yang menguasai tanah. Pengosongan bisa juga disertai penyediaan tempat hunian baru. Akan tetapi baik pesangon maupun penyediaan tempat baru merupakan semata-mata putusan kebijaksanaan Bupati/Walikota dalam menyelesaikan kasus yang bersangkutan. Karenanya bukan hak okupan yang dapat dituntut pemberiannya.

Mengenai penyelesaian sengketa itupun pertimbangan

kemanusiaan tetap wajib diperhatikan, karena asas dasar utama yang bersumber pada Sila Kedua Pancasila juga berlaku dalam kasus-kasus ini. Seperti telah dikemukakan di atas, menurut UU 51/Prp/1960 terhadap okupan dapat diajukan tuntutan pidana. Penggunaan ketentuan UU 51/Prp/1960 umumnya dilakukan dalam usaha menyelesaikan sengketa mengenai penguasaan tanah negara yang meliputi banyak okupan. Penyelesaian sengketa penguasaan tanah perseorangan dilakukan melalui gugatan perdata pada Pengadilan.

Selanjutnya, sengketa antar instansi pemerintah atas tanah pada umumnya menyangkut kewenangan. Sebenarnya hal tersebut dapat diselesaikan dengan musyawarah. Kalau musyawarah tidak dicapai kata sepakat, maka masalahnya diajukan kepada instansi atasan untuk diberi keputusan, misalnya melalui Keputusan Presiden dengan melibatkan DPR atau cukup di tingkat Daerah dengan putusan Bupati yang melibatkan DPRD.

Selain itu, dapat digunakan sebagai pedoman Inpres 1/1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas bidang keagrariaan, dengan bidang kehutanan, pertambangan transmigrasi di lingkungan itu, dan ada beberapa kepuasan bersama antara Menteri Pertambangan & Energi dan Menteri Kehutanan yang dapat digunakan sebagai pedoman, yaitu:

- a. Keputusan Bersama Menteri Pertambangan & Energi dan Menteri Kehutanan RI No. 969.K/05/M.PE /1989 - 419/Kpts-11/1989 tanggal

23 Agustus 1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan;

- b. Keputusan Bersama Menteri Pertambangan & Energi dan Menteri Kehutanan RI No. 1101.K/702/M.PE/1991-436/Kpts- 11/1991 tertanggal 10 Juli 1991 tentang pembentukan Tim Koordinasi Tetap Departemen Pertambangan dan Energi dan Departemen Kehutanan dan Perubahan Tata Cara Pengajuan Ijin Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan. Lembaga "Sewa" atau "Pinjam Pakai" yang dalam praktik dilakukan oleh Departemen Kehutanan dapat digunakan kalau memang di dalam tubuh bumi yang berada di kawasan hutan terdapat sumber-sumber alam (migas) yang dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, seyogyanya pihak kontraktor *production sharing* harus memperhatikan eksekusi pencemaran lingkungan di sekitarnya termasuk bahaya tanah longsor, banjir, dan sebagainya.

Berdasarkan uraian tentang implementasi penyelesaian sengketa tanah dapat dipahami bahwa Timbulnya sengketa tanah dalam rangka pengadaan tanah untuk proyek pembangunan disebabkan oleh adanya benturan-benturan kepentingan antara pihak yang hendak menguasai tanah dan pihak yang mempunyai hak dan kepentingan atas tanah yang juga dipengaruhi oleh peraturan perundangannya dan kebijakan pemerintah yang tumpang tindih. Hal tersebut yang menyebabkan penyelesaian sengketa tanah selama ini belum memenuhi rasa keadilan bagi para pihak yang

bersengketa. Selanjutnya menyelesaikan sengketa pertanahan yang penting adalah bukan caranya, melainkan pemahaman tentang sumber hukum, asas ketentuan, serta penerapan asas dan ketentuan tersebut dalam menyelesaikan sengketa dan dapat memenuhi keadilan bagi para pihak dan masyarakat luas.



## BAB IV

### KELEMAHAN DALAM PELAKSANAAN PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN

#### A. Kelemahan Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanian

Sengketa pertanian yang terjadi di masyarakat muncul dalam beragam bentuk. Pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian sengketa tersebut pun tidak sedikit, baik negara maupun institusi *civil society* seperti; lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tetapi proses penyelesaian sengketa acapkali menemui jalan buntu sehingga menjadi konflik yang berlarut-larut.<sup>186</sup>

Hal ini antara lain diakibatkan oleh masih lemahnya identifikasi terhadap akar-akar penyebab sengketa dan pemetaan aspek-aspek social, politik, ekonomi dan budaya yang terlibat didalamnya. Akibatnya tawaran-tawaran penyelesaian sengketa acapkali hanya formula yang bersifat sementara. Identifikasi dan penelitian mendalam terhadap akar-akar konflik dan pemetaan yang akurat terkait aspek-aspek social, ekonomi, politik dan kultural amat diperlukan guna membantu penyelesaian sengketa pertanian secara permanen.

Sengketa pertanian merupakan proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas obyek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, air, tanaman, tambang, juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Secara mikro sumber sengketa dapat timbul karena adanya perbedaan atau benturan nilai (*cultural*), perbedaan tafsir mengenai informasi,

---

<sup>186</sup> Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, Jakarta: Margareta Pustaka, 2012, hlm. 65

data, atau gambaran obyektif kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan/benturan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah.

Masalah tanah dilihat dari segi yuridis merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Timbulnya sengketa hukum tentang tanah adalah bermula dari pengaduan satu pihak (orang/badan) yang berisi tentang keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah ataupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>187</sup> Pada saat itu akses masyarakat terhadap tanah bisa dikatakan sudah tersumbat, akibat pelaksanaan pembangunan di masa orde baru semata-mata mengejar pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut menjadi pemicu keresahan masyarakat yang pada akhirnya juga mendorong timbulnya konflik pertanahan.<sup>188</sup>

Suyoto Usman, menggambarkan terjadinya sengketa pertanahan sebagai akibat dari dampak kegiatan industry yang berkaitan erat dengan bentuk hubungan sosial yang terjalin di antara para *stakeholder* yaitu masyarakat, pemerintah, pihak penguasa industri, serta instansi-instansi lain (termasuk lembaga swadaya masyarakat dan lembaga keagamaan) yang aktifitasnya terkait langsung dengan ketiganya.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, Mandar Maju, 1991, hlm. 45

<sup>188</sup> Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, Jakarta: Margareta Pustaka, 2012, hlm. 30

<sup>189</sup> Suyono Usman, "Rekognisi Sebagai Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Tinjauan Sosiologis Lingkungan", *Makalah*, disampaikan pada Seminar dan Loka karya Rekognisi sebagai Penyelesaian Konflik Pertanahan: Tinjauan Hukum, Sosial, Politik dan Pelestarian Sumber daya Alam, Yogyakarta 27-28 September 1999) hlm. 1

Sedangkan menurut Christopher Morebakar permasalahan sengketa pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut: <sup>190</sup> (1) masalah kepentingan yaitu adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis; (2) masalah struktural, yang disebabkan pola perilaku destruktif, kontrol pemilikan sumberdaya tidak seimbang; (3) masalah nilai, karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku, perbedaan gaya hidup, ideologi, agama atau kepercayaan; (4) masalah hubungan, karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah, pengulangan perilaku yang negatif; (5) masalah data, karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda dan perbedaan prosedur penilaian.

Dari berbagai pendapat tentang akar masalah pertanahan yang akhirnya menjadi sengketa tanah terjadi di Indonesia disebabkan oleh<sup>191</sup>: (1) kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu; (2) ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah; (3) sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif; (4) meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah; (5) peraturan perundangan saling tumpang tindih, baik secara horizontal maupun vertikal, demikian juga substansi yang diatur; (6) masih banyaknya terdapat tanah terlantar; (7) kurang cermat notaris dan pejabat pembuat akta tanah dalam menjalankan tugasnya;

---

<sup>190</sup> Maria S.W, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas, 2008, hlm. 112-113

<sup>191</sup> *Ibid*, hlm. 80

(8) belum terdapat pelaksanaan persepsi atau intrepetasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan; dan (9) para penegak hukum belum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten.

Mengacu pada beberapa sengketa pertanahan teraktual yang terjadi belakangan ini, bahwa penyebab umum timbulnya sengketa pertanahan dapat dikelompokkan dalam dua faktor, yaitu faktor hukum dan faktor non-hukum.<sup>192</sup> Faktor Hukum meliputi: tumpang tindih peraturan, regulasi kurang memadai, tumpang tindih peradilan, penyelesaian dan birokrasi yang berbelit-belit. Sementara faktor non-hukum meliputi: tumpang tindih penggunaan tanah, nilai ekonomis tanah tinggi, kesadaran masyarakat meningkat, tanah tetap penduduk bertambah dan kemiskinan.

Berikut akan dibahas mengenai penyebab umum timbulnya sengketa pertanahan yang berasal dari faktor hukum sekaligus ini merupakan kelemahan dalam pengaturan terhadap penyelesaian sengketa pertanahan dan faktor non-hukum, yaitu :

#### 1. Tumpang Tindih Peraturan

Undang-undang Pokok-Pokok Agraria (UU PA) sebagai induk dari peraturan dibidang sumber daya agraria lainnya, namun dalam berjalannya waktu dibuatlah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agrarian tetapi tidak menempatkan UU PA sebagai undang-undang induknya, bahkan justru menempatkan UU PA sejajar dengan

---

<sup>192</sup> *Ibid*, hlm. 64

undang-undang agrarian. Struktur hukum pertanahan menjadi tumpang tindih. UU PA yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan tidak berfungsi dan bahkan secara substansial terdapat pertentangan dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundang sektoral.

Peraturan perundangan sektoral yang dimaksud, antara lain: UU No. 5/1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan yang diperbaharui dengan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, UU Pokok pertambangan No. 11 /1967, UU Pertambangan Minyak dan Gas Bumi No.44/1960, UU Transmigrasi No. 3/1972 kemudian diperbaharui dengan UU No. 15/1997, UU Pengairan No. 11/1974, UU Pemerintahan Desa No. 5/1975, UU Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup No. 4/1982 diperbaharui kembali menjadi UU No. 23/1997, UU Rumah Susun No.16/1985, UU Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistem No.5/1990, UU Penataan Ruang No. 24/1992 dan yang terakhir adalah UU Pemerintahan Daerah No. 22/1999 dan UU perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah No. 25/1999, yang diikuti dengan PP No. 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah Otonom.<sup>193</sup>

Keseluruhan Undang-undang tersebut mempunyai posisi yang sama dan menjadikan tanah sebagai objek yang sama. Benturan di lapangan tidak dapat dihindarkan, antara penggunaan dan penafsiran undang-undang yang berbeda oleh pejabat-pejabat pemerintah sektoral

---

<sup>193</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan tanah Untuk Pembangunan-Regulasi Kompensasi, Penegakan Hukum*, Jakarta: Margaret Pustaka, 2011, hlm. 26

yang berbeda-beda terjadi atas konflik penguasaan tanah yang sama. Perbedaan antara undang-undang tersebut di atas tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para birokrat, tetapi juga secara substansial undang-undang tersebut tidak integratif.

## 2. Regulasi Kurang Memadai

Regulasi di bidang Pertanahan belum seutuhnya mengacu pada nilai dasar Pancasila dan Filosofi Pasal 33 UUD 1945 tentang moral, keadilan, hak asasi dan kesejahteraan. Dalam banyak kasus pertanahan, hak-hak rakyat pemilik tanah seringkali diabaikan. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, misalnya tanah milik petani yang menjadi lokasi pembangunan diambil secara paksa dengan memberikan ganti rugi berdasarkan nilai jual objek pajak. Padahal, tanah tersebut merupakan sumber kehidupan dari petani bersangkutan termasuk anak dan cucunya di masa mendatang.<sup>194</sup>

Penghitungan ganti rugi berdasarkan nilai jual objek pajak dalam hal ini, tentu jauh dari rasa keadilan apalagi soal kesejahteraan. Dalam menyusun sebuah regulasi harusnya hal-hal ini dipertimbangkan secara menyeluruh, apalagi terkait dengan hak-hak asasi manusia dari rakyat. Disisi lain penegakkan hukum kerap kali berhenti pada mekanisme formal dari aturan hukum dan mengabaikan nilai-nilai keutamaan yang terkandung dalam kaidah hukum. Akibatnya, penegakan hukum cenderung bersifat mekanistik sehingga mengabaikan nilai-nilai substansinya.

---

<sup>194</sup> Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2007, hlm. 15

### 3. Tumpang Tindih Peradilan

Saat ini, terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu konflik pertanahan yaitu peradilan perdata, peradilan pidana, serta peradilan tata usaha negara. Dalam bentuk konflik tertentu, salah satu pihak yang menang secara perdata belum tentu menang secara pidana.

### 4. Penyelesaian dan Birokrasi berbelit-belit

Upaya hukum melalui pengadilan terkadang tidak pernah menuntaskan persoalan. Sebagai contoh, para pihak yang tidak menerima tanahnya diokupasi pihak lain bilamana menempuh jalur hukum tidak pernah memperoleh kepastian hukum. Penyelesaian perkara melalui pengadilan di Indonesia melelahkan, biaya tinggi dan waktu penyelesaian yang lama, belum lagi terjebak dengan mafia peradilan, maka keadilan tidak pernah berpihak kepada yang benar. Sehingga bahwa kalau kehilangan seekor kambing jangan berurusan dengan hukum karena bisa jadi akan kehilangan sekandang kambing menjadi bukan isapan jempol.

Hal ini tentunya tidak sesuai dengan prinsip peradilan yang sederhana, cepat dan berbiaya murah, karena kondisi sebenarnya dalam berurusan dengan pengadilan adalah tidak sederhana, birokrasi pengadilan yang berbelit-belit dan lain sebagainya, dari pengadilan tingkat pertama sampai tingkat kasasi dan peninjauan kembali, serta biaya yang mahal. Selain itu, pemerintah gagal menyelesaikan berbagai konflik, termasuk

konflik pertanahan.<sup>195</sup> Hal ini dipengaruhi tiga penyebab, yaitu tidak ada sistem yang dibangun secara baik dalam penyelesaian konflik pertanahan, kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, dan adanya konflik kepentingan atas bidang tanah tertentu. Pemerintah tidak bertindak objektif dalam menyelesaikan sengketa dan cenderung berpihak kepada yang kuat seperti pemilik modal atau adanya unsure korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga mengurangi kepercayaan masyarakat.

#### 5. Tumpang Tindih Penggunaan Tanah

Sejalan dengan waktu, pertumbuhan penduduk yang cepat mengakibatkan jumlah penduduk bertambah, sedangkan produksi pangan tetap atau mungkin berkurangnya karena banyak tanah pertanian telah berubah fungsi. Pemerintah juga terus menyelenggarakan banyak proyek pembangunan. Tidak dapat dihindarkan bahwa dalam sebidang tanah yang sama dapat timbul kepentingan yang berbeda.

Masalah pembangunan yang bersentuhan langsung dengan penggunaan tanah tersebut ternyata telah membawa implikasi lain terutama terhadap ketersediaan tanah pertanian sebagai sumber pangan dan mata pencaharian petani, serta semakin menyempitnya pemilikan tanah pertanian oleh petani. Apabila tidak ditanggulangi maka dalam jangka panjang akan berdampak merugikan.

Alih Fungsi lahan yang tidak dapat dihindari menuntut peran pemerintah daerah sebagai pengambil kebijakan untuk tetap menjaga

---

<sup>195</sup> Maria SW Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Cetakan 1 Kompas, 2009, hlm. 77

ketersediaan tanah pertanian. Selain pemerintah partisipasi masyarakat dalam menjaga ketersediaan tanah pertanian juga diperlukan. Dalam rangka memelihara kelestarian lingkungan, termasuk didalamnya tanah, maka memerlukan dukungan dari berbagai pihak, disamping peranan segenap lembaga swadaya masyarakat yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan juga sangat diharapkan peran serta masyarakat.<sup>196</sup>

Tumpang tindih penggunaan tanah, terkait dengan kebijakan pemerintah dalam pemanfaatan tanah yaitu pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruangnya, sebagai contoh pemberian izin oleh pemerintah daerah setempat untuk berdirinya sebuah pabrik atau perumahan di atas sawah yang produktif, berdirinya pabrik ditengah-tengah perumahan, berdirinya perumahan di tengah-tengah kawasan Industri.

#### 6. Nilai Ekonomis Tanah Tinggi

Sejak masa orde baru, nilai ekonomis tinggi. Hal ini terkait dengan politik peningkatan pertumbuhan ekonomi yang dicanangkan pemerintah dengan menitikberatkan pada pembangunan. Tuntutan pembangunan (khususnya infrastruktur) yang semakin tinggi dan merata di seluruh wilayah Indonesia serta perkembangan kebutuhan masyarakat menyebabkan harga tanah naik. Pemerintah orde baru menetapkan kebijakan berupa tanah sebagai bagian dari sumber daya agrarian tidak lagi menjadi sumber produksi atau tanah tidak lagi untuk kemakmuran rakyat,

---

<sup>196</sup> Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty, 1978, hlm. 57

melainkan tanah sebagai asset pembangunan demi mengejar pertumbuhan ekonomi yang bahkan kebijakan itu sangat merugikan kepentingan rakyat. Fungsi social tanah pun dikesampingkan karena semuanya berorientasi pada prinsip bisnis.

#### 7. Tanah tetap, penduduk bertambah

Kasus sengketa tanah sebenarnya bukan fenomena baru, tetapi sudah sering terjadi. Kasus ini muncul sejak masyarakat mulai merasa kekurangan tanah, sebagai akibat ledakan jumlah penduduk dan penjajahan. Pertumbuhan penduduk yang amat cepat baik melalui kelahiran maupun migrasi serta urbanisasi, sementara jumlah lahan yang tetap, menjadikan tanah sebagai komoditas ekonomis yang nilainya sangat tinggi, sehingga setiap jengkal tanah dipertahankan mati-matian.

Selain pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi, kebijakan agrarian yang dikeluarkan pemerintah colonial, seperti pelaksanaan penanaman kopi wajib, kebijakan pajak tanah (*landrente*), kebijakan tanam paksa (*cultur stelsel*), dan kebijakan pemerintah partikelir sangat merugikan hak-hak penduduk atas tanah. Diberlakukannya Undang-Undang Agraria 1870 (yang memberikan kebebasan kepada swasta asing dengan baik hak *erpacht* dan konsep *domein-veklaringnya*) dan bertambahnya jumlah penduduk, menyebabkan timbulnya kekurangan tanah untuk pertanian.<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> Acmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia, 2007, hlm. 42

## 8. Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai factor yang saling berkaitan, antara lain tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi, geografis, gender dan kondisi lingkungan. Kemiskinan tidak lagi dipahami sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan social-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Khusus mengenai pemenuhan kebutuhan pertanahan, masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian. Terbatasnya akses terhadap tanah merupakan salah satu factor penyebab kemiskinan dalam kaitannya terbatasnya asset dan sumberdaya produktif yang dapat diakses masyarakat miskin.

Secara khusus, pemicu terjadinya kasus-kasus sengketa pertanahan yang selanjutnya bisa muncul sebagai konflik yang berdampak sosial-politik, di berbagai wilayah dinegeri ini dapat diidentifikasi dalam beberapa kategori sebagai berikut: *Pertama*, masalah sengketa atas keputusan pengadilan antara

lain terdiri dari a) tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa; b) keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan pemilikannya sudah berubah; c) keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara yang sama; dan d) adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap. *Kedua*, masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan klaim kawasan hutan, terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi sebagai hutan lagi. *Ketiga*, masalah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertifikat di atas tanah yang sama. *Keempat*, masalah *reclaiming* dan pendudukan kembali tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi. *Kelima*, masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat atau adat. *Keenam*, masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah perkebunan, antara lain a) proses ganti rugi yang belum tuntas disertai tindakan intimidasi; b) pengambil alihan tanah garapan rakyat yang telah dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebunan; dan d) perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah warisan.

Secara lebih rinci, Keputusan Kepala BPN R1 Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan sebagaimana di cabut melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan sebagaimana dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan mengklasifikasikan akar sengketa pertanahan, sebagaimana berikut:

1. Kasus Penguasaan dan Pemilikan

Sengketa pertanahan yang berkaitan dengan masalah penguasaan dan pemilikan tanah meliputi sengketa karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu. Sengketa yang terjadi antara lain menyangkut:

- a. Masalah kepemilikan tanah waris antara orang perseorangan
- b. Masalah pemilikan atas dasar jual beli antara perseorangan
- c. Masalah pemilikan atas tanah harta gono gini
- d. Masalah penguasaan dan pemilikan berdasar bukti alas hak yang berbeda beda atau tumpang tindih alas hak dengan alat bukti hak lama
- e. Masalah penguasaan dan pemilikan tanah bekas tanah negara asal hak barat antara perseorangan atau perseorangan dengan badan hukum.
- f. Masalah penguasaan tanah negara antara badan hukum dengan badan hukum
- g. Masalah penguasaan tanah perkebunan hak guna usaha oleh rakyat
- h. Penguasaan rakyat atas tanah-tanah hak guna bangunan
- i. Penguasaan rakyat atas tanah-tanah kawasan hutan
- j. Penguasaan tanah-tanah asset pemerintah/BUMN oleh rakyat

k. Masalah Penguasaan tanah hak milik asal kontroversi.

## 2. Kasus Penetapan dan Pendaftaran Tanah

Dalam hal ini, konflik disebabkan karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai proses penetapan hak dan pendaftaran tanah yang merugikan pihak lain sehingga menimbulkan anggapan tidak sahnya penetapan atau perizinan di bidang pertanahan, seperti:<sup>198</sup>

- a. Masalah penetapan hak atas tanah segera
- b. Masalah penetapan hak atas tanah obyek nasionalisasi
- c. Masalah penetapan hak atas tanah bekas hak barat
- d. Masalah pendaftaran konvensi hak milik
- e. Masalah tumpang tindih penetapan hak dan pendaftaran tanah yang sebelumnya telah diterbitkan hak atas nama pihak lain
- f. Masalah tumpang tindih pendaftaran tanah yang sebelumnya telah diterbitkan
- g. Masalah penetapan hak dan pendaftaran tanah di atas tanah hak asset pemerintah yang telah berakhir atau tidak diperpanjang atau diperbaharui
- h. Masalah penetapan hak dan pendaftaran tanah yang masih menjadi objek sengketa
- i. Tumpang tindih penetapan hak karena perubahan wilayah administrative desa

---

<sup>198</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2001, hlm. 14

### 3. Kasus Bidang Tanah

Sengketa yang timbul berkaitan dengan letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.

### 4. Kasus Ganti Rugi eks Tanah Partikelir

Berkaitan dengan tanah partikelir, konflik lebih disebabkan oleh perbedaan persepsi, pendapat, kepentingan atau nilai mengenai keputusan tentang kesediaan pemerintah untuk memberikan ganti kerugian atas tanah partikelir yang dilikuidasi. Ada dua sumber konflik berkaitan dengan ganti rugi eks tanah partikelir, yaitu:

- a. Masalah tuntutan ganti rugi tanah partikelir kepada pemerintah
- b. Masalah tuntutan ganti rugi tanah partikelir kepada warga masyarakat

### 5. Kasus Tanah Ulayat

Sengketa berkaitan dengan tanah ulayat yaitu perbedaan persepsi atau nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status ulayat dan masyarakat hukum adat di atas areal tertentu baik yang telah diterbitkan hak atas tanah maupun yang belum, akan tetapi dikuasai oleh pihak lain.

Sengketa tersebut antara lain:

- a. Masalah penetapan subyek tanah ulayat.
- b. Masalah penetapan obyek tanah ulayat
- c. Masalah penetapan obyek dan subyek tanah ulayat<sup>199</sup>.

### 6. Kasus Tanah Obyek Landreform

---

<sup>199</sup> Abdurahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 77

Sengketa tanah obyek landreform yaitu konflik karena perbedaan persepsi, nilai, pendapat atau kepentingan-kepentingan mengenai prosedutr penegasan, status penguasaan dan pemilikan, proses penetapan ganti rugi penentuan subyek-obyek dan pembagian tanah obyek landreform.

#### 7. Kasus Pengadaan Tanah

Dalam pengadaan tanah, sengketa yang bisa muncul biasanya mengenai status hak tanah yang perolehannya berasal proses pengadaan tanah, atau mengenai keabsahan proses, pelaksanaan pelepasan atau pengadaan tanah dang anti rugi.

#### 8. Kasus Pelaksanaan Putusan

Sengketa yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan pengadilan terjadi karena perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penertiban hak atas tanah tertentu.

Mencermati masalah pertanahan yang semakin kompleks dan meningkat secara kualitas maupun kuantitas, maka diperlukan penanganan serius dan sistematis. Penyelesaian sengketa pertanahan melalui proses litigasi (peradilan) yang ada dianggap belum mampu menyelesaikan sengketa, sehingga dibutuhkan beragam upaya alternatif penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan (*non-Ligitasi*). Mulai dari melalui mediasi, fasilitasi, dan lainnya untuk meminimalisir sengketa pertanahan yang sarat dengan kepentingan pembangunan maupun masyarakat sendiri.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah menerbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 11 tahun 2009 tentang Kebijakan dan Strategis Kepala BPN RI Menangani dan Menyelesaikan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan tahun 2009, dengan berpedoman pada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 34 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknik (Juknis) Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan sebagaimana dicabut melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Terdapat 10 (sepuluh) petunjuk teknis dalam keputusan Kepala BPN tersebut, yang mengatur penanganan permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan. Salah satunya mengenai Mekanisme Pelaksanaan Mediasi, yang dirumuskan melalui Petunjuk Teknis No. 5/JUKNIS/DV/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi, terbit pada tanggal 31 Mei 2007. Keberadaan aturan tersebut seyogyanya menjadi jalan keluar bagi masyarakat yang memiliki permasalahan di bidang pertanahan.

Berkaitan dengan permasalahan sengketa pertanahan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka apabila dikaji dari teori system hukum yang dikemukakan oleh Friedman dapat dijelaskan sebagai berikut : Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Yang pertama, hal itu bergantung pada ketentuan hukum yang berlaku. Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh

Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum.<sup>200</sup>

Selanjutnya, substansi hukum terdiri atas peraturan hukum substantif dan peraturan hukum tentang bagaimanakah seharusnya lembaga-lembaga yang diciptakan oleh peraturan hukum substantif berperilaku, yang berdasarkan pendapat HLA Hart, suatu substansi sistem hukum adalah kesatuan dari peraturan hukum primer (*primary rules*), yaitu norma-norma tentang perilaku dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*), yaitu norma-norma tentang norma-norma perilaku, misalnya bagaimana menentukan validitas norma-norma tentang perilaku, bagaimana menegakkan (*enforce*) norma-norma tentang perilaku, dan sebagainya.<sup>201</sup>

Menurut Hart, ada dua kondisi minimum sebagai syarat bagi eksistensi sistem hukum, yaitu *pertama*, adanya dasar pengakuan yang didukung oleh peraturan hukum sekunder yang diterima sebagai mengikat oleh aparat hukum yang bertugas menciptakan, mengubah, menerapkan, menegakkan, atau mengevaluasi peraturan hukum primer; *kedua*, tiap-tiap warga negara mematuhi peraturan hukum primer, paling tidak dikarenakan ketakutan akan hukuman.<sup>202</sup>

Syarat kedua bagi eksistensi sistem hukum menurut Hart tersebut memiliki relevansi teoritis dengan komponen ketiga dari sistem hukum

---

<sup>200</sup>*Ibid*, hlm. 14

<sup>201</sup>*Ibid*

<sup>202</sup> HLA Hart, *The Concept of Law*, London: the English Language Book Society and Oxford University Press, 1972, hlm. 49-60

menurut Friedman, yaitu kultur hukum, yang dipahaminya sebagai dukungan sosial atas hukum, seperti kebiasaan, pandangan, cara berperilaku dan berpikir, yang menggerakkan dukungan masyarakat untuk mematuhi atau tidak mematuhi aturan.<sup>203</sup> Menurut Friedman, sistem hukum mempunyai fungsi merespons harapan masyarakat terhadap sistem hukum, dengan cara antara lain mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dipandang benar oleh masyarakat, dengan merujuk kepada keadilan. Jadi keadilan menurut Friedman, adalah tujuan akhir dari sistem hukum.<sup>204</sup>

Jadi dengan demikian, permasalahan sengketa pertanahan yang terjadi di Indonesia ini pada tataran substansi hukumnya dapat dikatakan bahwa pengaturan terhadap penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia masih tumpang tindih dan belum memenuhi nilai-nilai keadilan dalam penyelesaiannya. Upaya hukum melalui pengadilan terkadang tidak pernah menuntaskan persoalan. Sebagai contoh, para pihak yang tidak menerima tanahnya diokupasi pihak lain bilamana menempuh jalur hukum tidak pernah memperoleh kepastian hukum. Penyelesaian perkara melalui pengadilan di Indonesia melelahkan, biaya tinggi dan waktu penyelesaian yang lama, belum lagi terjebak dengan mafia peradilan, maka keadilan tidak pernah berpihak kepada yang benar. Sehingga bahwa kalau kehilangan seekor kambing jangan berurusan dengan hukum karena bisa jadi akan kehilangan sekandang kambing menjadi bukan isapan jempol.

Hal ini tentunya tidak sesuai dengan prinsip peradilan yang sederhana, cepat dan berbiaya murah, karena kondisi sebenarnya dalam berurusan dengan

---

<sup>203</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *Op. Cit.*, hlm. 14

<sup>204</sup> *Ibid*, hlm. 17-18

pengadilan adalah tidak sederhana, birokrasi pengadilan yang berbelit-belit dan lain sebagainya, dari pengadilan tingkat pertama sampai tingkat kasasi dan peninjauan kembali, serta biaya yang mahal. Selain itu, pemerintah gagal menyelesaikan berbagai konflik, termasuk konflik pertanahan.<sup>205</sup> Hal ini dipengaruhi tiga penyebab, yaitu tidak ada sistem yang dibangun secara baik dalam penyelesaian konflik pertanahan, kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, dan adanya konflik kepentingan atas bidang tanah tertentu. Pemerintah tidak bertindak objektif dalam menyelesaikan sengketa dan cenderung berpihak kepada yang kuat seperti pemilik modal atau adanya unsure korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga mengurangi kepercayaan masyarakat.

Berdasarkan uraian dan pembahasan di atas, maka dapat dipahami bahwa akar sengketa pertanahan secara umum dan hal ini sekaligus merupakan kelemahan pengaturan penyelesaian sengketa pertanahan adalah : tumpang tindih peraturan, regulasi kurang memadai, tumpang tindih peradilan, penyelesaian dan birokrasi yang berbelit-belit, nilai ekonomis tinggi, kesadaran masyarakat meningkat, tanah tetap sedangkan penduduk bertambah, dan kemiskinan. Sedangkan akar sengketa pertanahan secara khusus adalah *Pertama*, masalah sengketa atas keputusan pengadilan antara lain terdiri dari a) tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa; b) keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan pemilikannya sudah berubah; c) keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara yang sama; dan d)

---

<sup>205</sup> Maria SW Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Cetakan 1 Kompas, 2009, hlm. 77

adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap. *Kedua*, masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan klaim kawasan hutan, terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi sebagai hutan lagi. *Ketiga*, masalah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertifikat di atas tanah yang sama. *Keempat*, masalah reclamation dan pendudukan kembali tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi. *Kelima*, masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat atau adat. *Keenam*, masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah perkebunan, antara lain a) proses ganti rugi yang belum tuntas disertai tindakan intimidasi; b) pengambil alihan tanah garapan rakyat yang telah dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebunan; dan d) perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah warisan.

#### **B. Kelemahan Lembaga Penyelesaian Sengketa Pertanahan**

Menurut peraturan perundangan-undangan, penyelesaian sengketa/konflik agraria dapat ditempuh melalui dua cara, yakni: [1] melalui pengadilan; dan [2] di luar pengadilan (Pasal 74 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 dan Pasal 30 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1997, Pasal 88 ayat (2) UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air). Sedangkan mengenai tugas, asas, jenis-jenis dan kompetensi peradilan telah diatur dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang membagi peradilan di bawah Mahkamah

Agung ke dalam: lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.<sup>206</sup>

Di samping itu pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Artinya, pengadilan khusus tersebut dapat dibentuk pada lingkungan peradilan umum atau peradilan agama, atau peradilan militer atau peradilan tata usaha negara. Belakangan terdapat sejumlah pengadilan khusus seperti didirikannya pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan HAM, pengadilan pajak dan pengadilan tindak pidana korupsi. Bahkan dibentuk pula peradilan *ad hoc* semacam peradilan *ad hoc* HAM dan (rencana) peradilan *ad hoc* tindak pidana *illegal logging*.

Namun tak dapat dipungkiri bahwa sejauh ini terlihat lebih banyak sengketa yang tidak terselesaikan ketimbang yang diselesaikan. Disamping itu, terdapat fakta bahwa penyelesaian konflik agraria melalui pengadilan sangat jarang dipilih oleh masyarakat. Hal ini disebabkan karena adanya rasa apriori masyarakat terhadap pengadilan karena selama ini tidak menjamin rasa keadilan mereka. Dari beberapa studi yang telah dilakukan, terlihat pemihakan pengadilan bukanlah kepada rasa keadilan, tetapi lebih kepada kekuasaan dan pengusaha yang memiliki kepentingan ekonomi terhadap lahan-lahan yang disengketakan.<sup>207</sup>

---

<sup>206</sup> Selain peradilan umum dan khusus, yang seluruhnya berada dalam pengawasan Mahkamah Agung, dikenal juga Mahkamah Konsitusi sebagai badan peradilan dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan kehakiman

<sup>207</sup> Mengenai hal ini lihat misalnya: Abdul Hakim G. Nusantara dan Budiman Tanuredjo, *Dua Kado Hakim Agung buat KedungOmbo: Tinjauan Putusan-putusan Mahkamah Agung tentang Kasus KedungOmbo*, Jakarta: Elsam, 1997; Bachriadi, *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen*, 1998; dan Dianto Bachriadi dan Anton

Salah satu alasan mengapa rakyat tidak memilih lembaga peradilan umum dalam menyelesaikan konflik tanah mereka, karena selama ini lembaga peradilan sangat jarang mengadili perkara konflik atau sengketa agraria. Umumnya yang terjadi adalah proses pengadilan terhadap tindakan-tindakan masyarakat yang dianggap sebagai tindakan kriminal ketika mereka berusaha mempertahankan hak atau klaimnya. Penyebabnya adalah aparat keamanan menganggap upaya masyarakat mempertahankan hak-haknya sebagai tindakan yang melanggar hukum, dan sebaliknya tindakan pihak-pihak yang menyerobot tanah-tanah rakyat sebagai sesuatu yang sah menurut hukum.

Manakala kasus-kasus yang dianggap sebagai tindakan kriminal ini dibawa ke pengadilan, biasanya anggota masyarakat yang dituduh melakukan tindakan kriminal tersebut akan mengemukakan klaimnya (haknya) atas tanah yang disengketakan, atau kemudian melakukan gugatan perdata kepada pihak yang dianggap menyerobot hak-hak mereka. Tetapi dari beberapa studi yang pernah dilakukan, maupun dari laporan-laporan yang disampaikan ke publik oleh masyarakat maupun Lembaga Sosial Masyarakat (LSM), pada umumnya hakim-hakim di pengadilan akan lebih banyak berpegang pada hal-hal yang bersifat formal, khususnya dalam melakukan proses pembuktian terhadap klaim-klaim yang dikemukakan oleh kedua belah pihak. Sehingga pihak rakyat biasanya akan kalah karena pada umumnya bukti-bukti pemilikan atau penguasaan mereka atas tanah-tanah atau sumber-sumber agraria yang disengketakan lemah jika dilihat dari sudut hukum formal.

Kasus yang sangat mencolok yang dapat dikemukakan sebagai contoh adalah Kasus Cimacan (pembangunan lapangan golf). Terlepas dari segala isu soal suap yang diterima oleh majelis hakim, putusan yang diambil oleh majelis hakim pada waktu itu sangat mengesankan mereka tidak mau melihat sejarah dari keberadaan tanah tersebut hingga bisa berada di tangan rakyat dan alasan-alasan mengapa mereka menolak pembangunan lapangan golf, di samping majelis hakim itu sendiri tidak seksama memperhatikan kelemahan bukti-bukti dan kesaksian yang disampaikan oleh pihak pengusaha.<sup>208</sup> Ini menunjukkan bahwa hakim-hakim pada pengadilan umum lemah dalam segi penguasaan terhadap masalah-masalah agraria dan lemah pengalamannya dalam hal penyelesaian sengketa agraria yang dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat.<sup>209</sup>

Mengacu pada kasus-kasus di atas, dapat disimpulkan bahwa lembaga peradilan umum yang "diserahi" tugas untuk menyelesaikan sengketa-sengketa itu tidak menunjukkan kinerja yang baik sebagai sebuah institusi yang bertugas dan berwenang untuk menjadi penentu bagi keberlanjutan atau terputus atau berpindahnya hubungan yang terjalin antara pihak-pihak yang berseketaka dengan tanah yang disengketakan. Akibatnya banyak masyarakat yang menggunakan jalur *nonlitigasi* ketimbang pengadilan dalam menyelesaikan kasusnya. Hal ini terlihat dengan peningkatan sejumlah pengaduan ke lembaga-lembaga *nonlitigasi*, seperti Komnas HAM dan DPR

---

<sup>208</sup> Untuk jelasnya mengenai kasus ini lihat Bachriadi dan Lucas, *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, 2001

<sup>209</sup> Lihat Bachriadi, *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen*, 1998

yang diharapkan dapat menyelesaikan sengketa, dan terus maraknya aksi-aksi unjuk rasa menuntun penyelesaian konflik agraria.

Dalam setiap persoalan sengketa agraria tampak ada "keengganan" dan "ketidakmampuan" dari lembaga peradilan yang ada sekarang untuk memasuki wilayah analisa perkara yang lebih besar yang terjalin dalam hubungan sebab-akibat dengan persoalan awal yang diajukan ke meja pengadilan. Karena wilayah-wilayah analisis perkara itu bisa jadi akan masuk ke dalam dimensi-dimensi lain dari hubungan manusia/masyarakat dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya, yaitu dimensi politik atau dimensi religius. Padahal jika menengok kepada sejumlah kasus-kasus sengketa agraria yang muncul, nyaris tidak ada yang lepas dari persoalan politik itu.<sup>210</sup>

Sementara di sisi lain, ketika ada satu-dua proses pengadilan sengketa agraria yang secara langsung masuk ke dalam substansi persoalan sengketa agraria itu sendiri, muncul persoalan lain yang juga memelotkan wibawa lembaga peradilan yang ada sekarang. Persoalannya adalah ketidakberdayaan lembaga peradilan tertinggi dalam hal ini MA untuk menjalankan fungsinya melahirkan putusan-putusan hukum yang memenangkan rakyat yang bersengketa (bukan pihak lawannya) untuk sebuah keadilan yang wilayah-wilayah keputusan tersebut berada di dalam wilayah-wilayah politik.

Dengan kata lain, lembaga peradilan yang ada sekarang ketika sudah memasuki wilayah substansi sengketa agraria itu sendiri dan dengan sendirinya sudah masuk ke dalam dimensi politik dari persoalan-persoalan

---

<sup>210</sup> 41 Ibid, hal. 17

agraria tidak memiliki keberanian untuk independen dan melahirkan keputusan akhir yang mengalahkan entitas politik yang lebih berkuasa (*powerful*) yang sedang bersengketa dengan rakyat demi sebuah keadilan yang memang sudah semestinya.

Konflik agraria yang meluas dengan segala dimensi dan implikasinya, menunjukkan kelemahan komitmen politik pemerintah dalam melakukan perombakan struktur agraria yang timpang dan tidak adil. Di sisi lain, berbagai kegagalan berfungsinya lembaga-lembaga peradilan yang ada tersebut perlu dicarikan solusi untuk menyelesaikan konflik agraria yang muncul secara adil dan mementingkan aspirasi rakyat kecil.

Dasar pemikiran penyelesaian sengketa pertanahan secara perdata adalah bahwa tanah sebagai objek hukum merupakan barang tidak bergerak yang secara khusus sudah diatur dalam UUPA beserta peraturan pelaksanaannya. Proses penyelesaian perkara di pengadilan bertujuan untuk memulihkan hak seseorang yang telah dirugikan atau terganggu, mengembalikan suasana seperti dalam keadaan semula. Sehingga dengan adanya hukum acara perdata orang dapat memulihkan haknya yang telah dirugikan melalui pengadilan sehingga diharapkan selalu ada ketentraman dan suasana damai dalam hidup bermasyarakat.<sup>211</sup>

Salah satu persoalan yang penting dicermati dalam sengketa pertanahan melalui peradilan umum saat ini adalah bahwa sengketa pengadilan masih tetap menggunakan hukum acara perdata HIR (*Herziene*

---

<sup>211</sup> Elsa Syarif, *Menuntaskan Sengketa Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: Gramedia, 2012, hlm. 258-259

*Inladsch Reglement, untuk daerah Jawa-Madura*) dan *Rechtsreglement voor de Buitengewesten*, untuk luar Jawa-Madura (RBg) secara murni, padahal sejak diundangkannya UUPA, tanah bukan lagi objek hukum perdata. Sebagaimana diketahui bahwa sejak berlakunya UUPA, segala ketentuan mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam buku II KUHPerdata dicabut kecuali ketentuan mengenai hipotik. Sehingga secara prinsipil, KUHPerdata berubah total hanya mengatur masalah barang yang bergerak. Perubahan ini tentu mempunyai makna yang luas karena dua ketentuan ini sangat berbeda secara prinsipil. UUPA bersumber pada hukum adat, sementara KUHPerdata berpaham barat, UUPA memberikan Hak menguasai Negara kepada negara dan memberikan hak atas tanah kepada orang, sementara KUHPerdata mengatur pemberian hak kepada orang dengan hak eigendom, hak erfpacht, dan hak opstal terhadap tanah dengan dasar kewenangan negara adalah Hak Domein.<sup>212</sup>

Pembentukan lembaga pengadilan agraria tidak berarti menghidupkan kembali UU No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform*, tetapi lebih mengacu kepada corak-corak sengketa dan model penanganannya. Manakala sengketa pertanahan atau agraria hanya dijadikan bagian dari penyebab terjadinya tindak pidana atau hanya sekedar menjadi persoalan perdata. Makna tanah sebagai sumber kehidupan yang memiliki dimensi sosial-politik-ekonomi-religius menjadi hilang. Padahal keempat ciri ini tidak pernah lepas

---

<sup>212</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 170-171

dari kehidupan masyarakat Indonesia yang berhubungan dengan tanah dan/atau sumber-sumber agraria lainnya.

Sengketa-sengketa agraria yang saat ini terjadi dan masih terus terjadi sudah turut membantu menguak sisi gelap hubungan ketatanegaraan di Indonesia selama masa Orde Baru. Sehingga penciptaan lembaga peradilan agraria yang independen bisa menjadi pintu masuk untuk memperbaiki sisi gelap hubungan tersebut.

Jadi, sesungguhnya agenda menegakkan Peradilan Agraria yang independen bukan hanya sebuah agenda untuk menyelesaikan persoalan-persoalan sengketa agraria dengan cara yang lebih adil dan beradab, tetapi juga merupakan bagian dari agenda untuk menciptakan perubahan sistem dan kultur politik di Indonesia yang dicengkeram oleh kekuasaan otoritarian lembaga eksekutif. Dengan kata lain, agenda yang lebih besar dari menegakkan lembaga Peradilan Agraria yang independen adalah bagian penting dalam menegakkan kehidupan demokrasi yang bersumber dari kepentingan rakyat di Indonesia.

Mengingat Hukum Tanah merupakan hukum yang tidak netral, diperlukan kehati-hatian dalam menyusun ketentuan baru yang berkaitan dengan tanah yang bersangkutan.<sup>213</sup> Setidaknya, ada 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan dalam menerapkan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, yaitu:

---

<sup>213</sup> Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah Dalam konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal, Suatu Konsep Dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 45

1. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;
2. Penetapan tujuan hukum yang terlalu jauh dari kenyataan social seringkali menyebabkan dampak negatif yang perlu diperhitungkan;
3. Konsep sosial *engineering* tidak boleh berhenti pada penciptaan pengaturan hukum tertulis, karena hukum tertulis seperti itu selalu mengalami keterbatasan. Konsep ini memerlukan peranan aparat penegak hukum yang profesional guna memberi jiwa pada kalimat-kalimat yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>214</sup>

Berkaitan dengan pembaharuan hukum pertanahan, rencana pembaharuan hukum tanah pada pelaksanaannya mengalami hambatan, bahkan sering menjadi hukum yang tidur (*sleeping law*) serta tidak mendukung ke arah pencapaian kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Kondisi ini disebabkan oleh banyaknya ketentuan perundang-undangan yang dibuat Pemerintah di masa lampau, dimana ketentuan tersebut tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan hukum agama dan hukum adat.

Kurang berperannya program legislasi nasional (*prolegnas*) serta adanya keterlibatan kekuasaan rakyat oleh Pemerintah juga berperan sebagai faktor-faktor penyebab banyaknya peraturan perundangundangan yang telah ditetapkan menjadi tumpang tindih dan tidak mencerminkan rasa keadilan. Untuk itulah, maka GBHN 1999-2004 menetapkan arah kebijakan

---

<sup>214</sup> Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Op.Cit.*, hlm. 203-204

pembangunan hukum dalam GBHN 1999-2004, antara lain dengan menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta membarui perundang-undangan warisan colonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Supaya fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial, alat pembaharuan dan pembangunan masyarakat dapat terwujud, sejumlah persyaratan harus terpenuhi, antara lain:

1. Adanya aturan hukum yang baik, yang sinkron secara vertikal maupun horisontal. Sinkron secara vertikal berarti bahwa aturan ditingkat yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya (lebih tinggi). Sedangkan sinkron secara horisontal berarti bahwa aturan yang ada tidak boleh bertentangan dan/atau tumpang tindih dengan aturan setingkatnya, terutama jika mengatur materi hukum yang sama;
2. Adanya sumber daya manusia yang baik, yaitu aparat penegak hukum yang kapabel, berkompetensi serta berintegritas tinggi dengan kepribadian yang jujur dan tangguh;
3. Ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai, serta
4. Adanya masyarakat yang baik, yang memiliki tingkat pendidikan yang memadai, berbudaya serta menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan.

Dalam rangka memenuhi keempat persyaratan tersebut di atas, aplikasi fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial dan sebagai sarana pembaharuan

serta pembangunan masyarakat dapat dirumuskan dalam konteks revitalisasi fungsi peradilan. Pengertian revitalisasi itu sendiri mencakup:

1. Perubahan gradual pada fungsi badan peradilan seperti pembenahan tertentu pada fungsi peradilan tertentu dengan tetap mengacu pada fungsi yang sudah ada, atau
2. Perubahan radikal terhadap fungsi peradilan yang telah ada/berjalan. Ini berarti ada fungsi baru yang diciptakan.

Revitalisasi itu sendiri lebih ditujukan kepada badan peradilan karena istilah “peradilan” merujuk pada prosedur atau cara serta proses mengadili dari suatu perkara. Sedangkan istilah “pengadilan” lebih merujuk pada suatu institusi, badan atau lembaga tempat proses peradilan itu berlangsung. Dengan demikian, maka revitalisasi badan peradilan berarti revitalisasi fungsi pengadilan. Adapun yang menjadi penyebab diperlukannya revitalisasi terhadap badan peradilan, terutama yang mengadili sengketa tanah di Indonesia antara lain karena:

1. Tidak eksekutabelnya putusan badan peradilan. Hal ini dapat disebabkan oleh rendahnya mutu putusan hakim atau karena karakteristik sengketa pertanahan yang secara simultan berwatak publik dan privat. Beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya mutu putusan hakim dalam menyelesaikan sengketa pertanahan antara lain:
  - a. Sumber daya manusia (hakim) yang kurang kredibel, baik dari segi kapabilitas maupun integritas;

- b. Kurang atau bahkan tidak adanya aturan hukum yang memadai, baik yang menyangkut pengaturan maupun kesisteman yang dalam hal ini keselarasan/sinkronisasi secara vertikal dan horisontal serta
  - c. Sistem informasi hukum yang belum dibangun secara sempurna.
2. Tidak adanya aturan hukum untuk merevitalisasi fungsi badan peradilan, baik yang menyangkut aspek-aspek material maupun aspek formal (hukum acaranya) dan
  3. Penyelesaian sengketa kurang memperhatikan unsur-unsur yang terdapat dalam sistem hukum, seperti substansi, struktur dan kultur hukum.

Melalui revitalisasi, fungsi badan peradilan dapat lebih berperan dalam menunjang pembangunan ekonomi, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan bangsa Indonesia. Agar peran tersebut dapat terwujud, putusan yang dikeluarkan oleh badan peradilan yang menyelesaikan sengketa pertanahan haruslah dapat memberi kepastian hukum dan keadilan, dengan biaya yang seefisien mungkin serta penyelesaian dalam waktu yang singkat.

Sengketa pertanahan yang ada di Indonesia diselesaikan dengan cara biasa melalui Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan hasil yang tidak tuntas dan tidak optimal. Hal ini disebabkan oleh saling tumpang tindihnya keputusan yang telah ditetapkan oleh masing-masing badan peradilan, sulitnya dilakukan eksekusi atas keputusan badan peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan tidak adanya ketegasan tentang peraturan perundang-undangan mana yang berkopeten untuk menyelesaikan kasus

pertanahan di Indonesia. Akibatnya, timbullah ketidakadilan, ketidakpastian hukum, penyerobotan tanah, gangguan terhadap laju pertumbuhan ekonomi dan pembangunan akibat investor enggan untuk menanamkan modalnya di Indonesia, hingga timbulnya konflik sosial dan politik.

Untuk mengatasi kelemahan dalam penyelesaian sengketa pertanahan tersebut di atas, perlu adanya revitalisasi fungsi peradilan. Revitalisasi itu sendiri lebih ditujukan kepada badan peradilan karena istilah “peradilan” merujuk pada prosedur atau cara serta proses mengadili dari suatu perkara. Pengertian revitalisasi itu sendiri mencakup:

1. Perubahan gradual pada fungsi badan peradilan seperti pembenahan tertentu pada fungsi peradilan tertentu dengan tetap mengacu pada fungsi yang sudah ada, atau
2. Perubahan radikal terhadap fungsi peradilan yang telah ada/berjalan. Ini berarti ada fungsi baru yang diciptakan.

Berdasarkan uraian dan pembahasan di atas, maka dapat dipahami bahwa kelemahan lembaga penyelesaian sengketa tanah di Indonesia antara lain karena:

1. Tidak eksekutabelnya putusan badan peradilan. Hal ini dapat disebabkan oleh rendahnya mutu putusan hakim atau karena karakteristik sengketa pertanahan yang secara simultan berwatak publik dan privat. Beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya mutu putusan hakim dalam menyelesaikan sengketa pertanahan antara lain:

- a. Sumber daya manusia (hakim) yang kurang kredibel, baik dari segi kapabilitas maupun integritas;
  - b. Kurang atau bahkan tidak adanya aturan hukum yang memadai, baik yang menyangkut pengaturan maupun kesisteman yang dalam hal ini keselarasan/sinkronisasi secara vertikal dan horisontal serta
  - c. Sistem informasi hukum yang belum dibangun secara sempurna.
2. Tidak adanya aturan hukum untuk merevitalisasi fungsi badan peradilan, baik yang menyangkut aspek-aspek material maupun aspek formal (hukum acaranya) dan
  3. Penyelesaian sengketa kurang memperhatikan unsur-unsur yang terdapat dalam sistem hukum, seperti substansi, struktur dan kultur hukum.

Melalui revitalisasi, fungsi badan peradilan dapat lebih berperan dalam menunjang pembangunan ekonomi, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan bangsa Indonesia. Agar peran tersebut dapat terwujud, putusan yang dikeluarkan oleh badan peradilan yang menyelesaikan sengketa pertanahan haruslah dapat memberi kepastian hukum dan keadilan, dengan biaya yang seefisien mungkin serta penyelesaian dalam waktu yang singkat.

Berdasarkan paparan di atas, apabila dihubungkan dengan teori Sistem Hukum dari Friedman, maka kelemahan dari lembaga penyelesaian sengketa ini merupakan kelemahan dari struktur hukum menurut Friedman sebagai lembaga pelaksana dalam bekerjanya hukum dalam masyarakat. Disamping itu memang tidak dapat dipungkiri bahwa substansi hukum dan budaya hukum

juga berpengaruh terhadap pelaksanaan hukum itu dalam masyarakat. Menurut Friedman, sistem hukum mempunyai fungsi merespons harapan masyarakat terhadap sistem hukum, dengan cara antara lain mendistribusikan dan memelihara nilai-nilai yang dipandang benar oleh masyarakat, dengan merujuk kepada keadilan. Jadi keadilan menurut Friedman, adalah tujuan akhir dari sistem hukum.



**BAB V**

**REKONSTRUSI REGULASI PENYELESAIAN SENGKETA**

**PERTANAHAN YANG BERBASIS KEADILAN**

**A. Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Beberapa Negara Asing**

Menelusuri kepustakaan, diperoleh data tentang Negara-negara yang telah mempunyai pengadilan khusus tanah, yaitu Australia dan Afrika Selatan. Di Australia ada Pengadilan Tanah dan Lingkungan. Persisnya di negara bagian New South Wales. Sedangkan di Afrika Selatan ada Pengadilan Gugatan Tanah. Hakikat kedua lembaga ini berbeda namun unsur kesamaannya ada yakni mengurus tanah kendati dengan intensitas berbeda. Mari kita lihat seperti apa keduanya.

Tujuan utama pembentukan Pengadilan Tanah dan Lingkungan di New South Wales adalah menyediakan fasilitas untuk penyelesaian sengketa tanah di pengadilan. Pembentukannya berdasarkan *Land and Environment Court Act 1979* No. 204, prinsip pengadilan ini dalam menangani perkara adalah adil, cepat, dan murah. Sementara itu, Pengadilan Gugatan Tanah di Afrika Selatan didirikan untuk menyelesaikan persoalan tanah yang merupakan eksekusi dari pemberlakuan kebijakan *apartheid* yang telah sangat lama. Diskriminasi oleh kulit kaum putih pendatang telah berlangsung ratusan tahun di Afrika Selatan. Tahun 1948, Partai Nasional de Boer menang dalam pemilu.

Menjadi penguasa, mereka pun memasukkan kebijakan *apartheid* ke dalam UU negeri tersebut. Segregasi secara resmi dilakukan. Pribumi kulit

hitam tak boleh masuk ke wilayah orang putih, itu intinya. Tahun 1961, setelah pemilu yang hanya melibatkan kulit putih, Afrika Selatan dideklarasikan sebagai republik. Kebijakan *apartheid* akbar (*grand apartheid*) lantas terjadi. Segregasi berlaku untuk semua tempat. Perlawanan keras muncul dari kelompok kulit hitam terutama Kongres Nasional Afrika (ANC) yang dimotori Nelson Mandela.

Suhu politik di negara itu mulai membaik setelah Nelson Mandela yang mendekam di penjara sejak tahun 1962 dibebaskan oleh Presiden Frederik Willem de Klerk pada 11 Februari 1990. Undang-Undang *Apartheid* pun dihapus secara perlahan. Tahun 1994 berlangsung pemilu bebas dan Mandela terpilih menjadi presiden kulit hitam pertama di negeri tersebut. Dunia menyambut hangat. Penyelesaian sengketa pertanahan yang timbul sebagai akibat politik *apartheid* kemudian menjadi agenda pemerintah. Pengadilan Gugatan Tanah dibentuk. Tugasnya mengembalikan hak atas tanah atau tanahtanah yang hilang akibat diskriminasi dan rasialisme sejak 19 Juni 1913. Pengadilan ini, seperti halnya Pengadilan Tanah dan Lingkungan New South Wales, berkedudukan sebagai *superior court* (pengadilan tinggi). Tapi ada lagi bedanya. Pengadilan Tanah dan Lingkungan New South Wales kalau banding ke *Court of Appeal* dan *Court of Criminal Appeal* sedangkan Pengadilan Gugatan Tanah ke Mahkamah Agung dan, untuk kasus tertentu, ke Mahkamah Konstitusional.

Gubernur negara bagian berwenang menetapkan satu hakim ketua dan beberapa hakim lainnya untuk Pengadilan Tanah dan Lingkungan New South

Wales. Dia juga dapat menetapkan orang yang memiliki kualitas menjadi komisioner pengadilan. Sedangkan penunjukan panitera, asisten panitera, dan staf lain harus sesuai UU Jasa Publik Tahun 1979. Sedangkan Pengadilan Gugatan Tanah, presidennya ditunjuk oleh pengadilan Republik Afrika Selatan yang bertindak di bawah pengawasan komisi pelayanan yudisial. Hakim lainnya bisa ditunjuk Presiden Republik Afrika Selatan ia berkonsultasi dengan presiden pengadilan dan Komisi Pelayanan Yudisial. Hakim yang menunjuk juru taksir. Di pengadilan ini ada juga panitera, wasit yang berfungsi sebagai penyelidik perkara, serta komisioner yang bertugas memanggil orang hadir setelah hakim menerima hasil interogasi (oleh wasit) untuk dijadikan barang bukti.

Di Pengadilan Gugatan Tanah Afrika Selatan ada acara konferensi persidangan yang bertujuan menelaah duduk masalah dan mengidentifikasi bukti yang diperlukan agar proses peradilan lebih cepat. Baik di Pengadilan Tanah dan Lingkungan New South Wales maupun di Pengadilan Gugatan Tanah di Afrika Selatan hanya sekali upaya hukum banding. Tujuannya agar proses penyelesaian sengketa lebih singkat. Pengadilan Tanah dan Lingkungan New South Wales berkonsep *one stop shop*. Maksudnya, seluruh sengketa pertanahan, air, bangunan, ganti rugi, pencemaran lingkungan, dan hal lain yang terkait dengan tanah ditangani di sini saja. Sementara lingkup Pengadilan Gugatan Tanah Afrika Selatan terbatas pada pemulihan hak-hak atas tanah dan tanah milik perorangan atau kelompok yang hilang selama masa *apartheid*

saja. Berikut ini paparan yang lebih komprehensif tentang kedua pengadilan tersebut.

Pengadilan Tanah dan Lingkungan di New South Wales Negara bagian Australia, New South Wales, memiliki *the Land and Environment Court of NSW* (Pengadilan Tanah dan Lingkungan). Dibentuk tahun 1980, pengadilan ini setingkat dengan *Superior Court* (Pengadilan Tinggi) dan menggantikan fungsi pengadilan lain seperti *the Local Government Appeals Tribunal* (Pengadilan Pertimbangan Pemerintah Daerah), *the Land and Valuation Court* (Pengadilan Tanah dan Penilaian), *the Clean Waters Appeal Board and the Valuation Boards of Review* (Badan Pertimbangan Air Bersih dan Badan Pertimbangan Penilaian). Pengadilan distrik yang melaksanakan yurisdiksi tertentu juga dipindahkan ke pengadilan yang baru ini.

Tujuan utama Pengadilan Tanah dan Lingkungan di New South Wales adalah menyelesaikan perkara secara adil, cepat, dan murah.<sup>215</sup> Untuk itu dibentuk badan dan dibuat prosedur yang praktis.<sup>216</sup> Diberi kewenangan menjalankan prosedur pengadilan atau menafsirkan setiap bagian undang-undang, lembaga ini harus memanfaatkan pengaruhnya secara maksimal guna mencapai tujuan utama tadi. Diperlukan manajemen khusus agar:<sup>217</sup>

1. Proses pengadilan yang adil berlangsung.
2. Kegiatan pengadilan efisien.

---

<sup>215</sup> Preston Brian J, *Practice and Procedure in the Land and Environment Court of New South Wales*, Sydney: Organised by Lexis Nexis, 2007, hlm. 1

<sup>216</sup> S 56 of the Civil Procedure Act 2005 and Pt 1 r 5A of the *Land and Environment Court Rules* 1996

<sup>217</sup> S 57 (1) AND (2) OF THE *Civil Procedure Act* 2005 and Pt 1 r 5B (1) of the *Land and Environment Court Rules* 1996

3. Pemanfaatan sumber daya administratif dan hukum optimal.
4. Pengadilan yang tepat waktu dengan biaya yang terjangkau bagi semua pihak.<sup>218</sup>

Dasar pembentukan Pengadilan Tanah dan Lingkungan ini adalah *Land and Environment Court Act 1979 No. 204* (UU Pengadilan Tanah dan Lingkungan No. 204 Tahun 1979). Dalam poin 6 UU tersebut dinyatakan bahwa yang membentuk pengadilan adalah hakim tunggal. Undang-Undang Pengadilan Tanah dan Lingkungan No. 204 Tahun 1979 ini menyatakan semua masalah harus disidangkan di depan seorang hakim yang membentuk pengadilan. Komposisi hakim pengadilan ini adalah satu hakim ketua yang ditetapkan oleh gubernur dan beberapa hakim lain dengan kualifikasi standar. Gubernur bisa menunjuk setiap orang yang mempunyai kualifikasi untuk menjadi hakim sebagaimana diatur dalam poin 8. Selain mengangkat hakim, gubernur juga bisa menetapkan orang yang memiliki kualifikasi menjadi komisioner pengadilan. Penunjukan pegawai pengadilan lainnya seperti panitera dan asisten panitera merujuk pada Undang-Undang Jasa Publik Tahun 1979. Yurisdiksi pengadilan ini dibagi menjadi tujuh kelas yaitu:

1. Kelas 1, Perlindungan perencanaan dan banding lingkungan

Di kelas ini yang disidangkan adalah perkara permohonan keberatan terhadap perencanaan, termasuk penolakan izin, pembangunan. Pengadilan ini mempunyai yurisdiksi menyidangkan dan menyelesaikan perkara terkait sebagaimana ditetapkan dalam poin 17 yaitu terkait dengan: Undang-Undang Operasi Perlindungan Lingkungan tahun 1997, Undang-

---

<sup>218</sup> S 57 of the *Civil Procedure Act 2005*

Undang Pestisida tahun 1999, Undang-Undang Manajemen Air tahun 2000, Undang-Undang Kontrol Biologi tahun 1985, Undang-Undang Penilaian Perencanaan Lingkungan tahun 1979, Undang-Undang Warisan tahun 1977 berkaitan dengan permohonan berdasarkan Undang-Undang Perencanaan dan Penilaian Lingkungan tahun 1979, Undang-Undang Konservasi Spesies Terancam tahun 1995, Undang-Undang Bahan Kimia yang Berbahaya bagi Lingkungan tahun 1985, Undang-Undang Tumbuhan Asal tahun 2003, Undang-Undang Manajemen Tanah Terkontaminasi tahun 1997, dan Undang-Undang Penghutanan Kembali dan Perkebunan tahun 1999.

2. Kelas 2, Pemerintah daerah, banding dan izin membangun

Di kelas ini disidangkan perkara permohonan keberatan, banding dan aplikasi di tingkat pemerintah daerah, termasuk keberatan atas izin membangun. Pengadilan ini mempunyai yurisdiksi untuk menyidangkan dan menyelesaikan perkara sebagaimana diatur dalam poin 18, yaitu terkait dengan: Undang-Undang Pemerintahan Lokal tahun 1993, Undang-Undang Jalan tahun 1993, Undang-Undang Manajemen Air tahun 2000, Undang-Undang Manajemen Air tahun 1955, Undang-Undang Pemerintahan Lokal (Peraturan *Flat*) tahun 1955, Undang-Undang Skema Strata (Pembangunan *Freehold*) tahun 1973, Undang-Undang Skema Strata (Pembangunan *Leasehold*) tahun 1986, Undang-Undang Otoritas Danau Illawarra tahun 1987, Undang-Undang Kolam Renang tahun 1992, Undang-Undang Rumput Berbahaya tahun 1993,

Undang-Undang Warisan tahun 1977, Undang-Undang Warisan tahun 1977, Undang-Undang Skema Strata (Pembangunan *Freehold*) tahun 1973, Undang-Undang Skema Strata (Pembangunan *Leasehold*) tahun 1986, Undang-Undang Manajemen Tanah Komunitas tahun 1989, Undang-Undang Pohon (Sengketa Antartetangga) tahun 2006.

3. Kelas 3, Hak atas tanah dan kompensasi

Pengadilan ini menyelenggarakan sidang terkait dengan hak atas tanah dan kompensasi, termasuk permohonan keberatan kompensasi, penentuan batas-batas properti, pelanggaran batas, dan klaim tanah Aborigin. Pengadilan ini mempunyai yurisdiksi untuk menyidangkan dan menyelesaikan perkara yang berhubungan dengan banding dan aplikasi sebagaimana diatur pada poin 19 yaitu terkait dengan: Undang-Undang Tanah Negara tahun 1989, Undang-Undang Tanah Barat tahun 1901, Undang-Undang Jalan tahun 1993, Undang-Undang Penaksiran Tanah tahun 1916, Undang-Undang Rookwood Neoropolis tahun 1901, Undang-Undang *Real Property* tahun 1900, Undang-Undang Gangguan Bangunan tahun 1922, Undang-Undang Pemerintahan Lokal tahun 1993, Undang-Undang Akses ke Tanah Bertetangga tahun 2000, Undang-Undang Pulau Lord Howe tahun 1953, Undang-Undang Pusat Pertumbuhan (Akuisisi Tanah) tahun 1974, Undang-Undang Kompensasi Pertambangan tahun 1961, Undang-Undang Perencanaan dan Penilaian Lingkungan tahun 1979, Undang-Undang Manajemen Perikanan tahun 1994, Undang-Undang Hak Tanah Aborigin tahun 1983, Undang-

Undang Hak Tanah Aborigin tahun 1983, Undang-Undang Manajemen Air tahun 2000.

4. Kelas 4, Perencanaan lingkungan dan perlindungan

Pengadilan ini menyelenggarakan sidang yang berkaitan dengan perencanaan lingkungan dan perlindungan oleh sipil meliputi pengajuan tuntutan terhadap pelanggaran UU perencanaan (misalnya membangun tanpa izin) atau pelanggaran syarat izin pembangunan. Proses persidangan pada intinya mempertanyakan keabsahan hukum izin yang dikeluarkan otoritas perizinan. Pengadilan kelas ini mempunyai yurisdiksi untuk menyidangkan dan menyelesaikan perkara seperti diatur dalam poin 20 yaitu terkait dengan: Undang-Undang Warisan tahun 1977, Undang-Undang Manajemen Pemancingan tahun 1994, Undang-Undang Perencanaan dan Penilaian Lingkungan tahun 1979, Undang-Undang Penambangan Uranium dan Fasilitas Nuklir tahun 1986, Undang-Undang Perlindungan Ozone tahun 1989, Undang-Undang Perencanaan dan Penilaian Lingkungan tahun 1979, Undang-Undang Bahan Kimia yang Berbahaya bagi Lingkungan tahun 1985, Undang-Undang Manajemen Tanah Terkontaminasi tahun 1997, Undang-Undang Pestisida tahun 1999, Undang-Undang Pestisida tahun 1999, Undang-Undang Kehutanan dan Taman Nasional tahun 1998, Undang-Undang Pipa tahun 1967, Undang-Undang Taman Nasional dan Alam liar tahun 1974, Undang-Undang Taman Nasional dan Alam liar tahun 1974, Undang-Undang Taman Nasional dan Alam liar tahun 1974, Undang-

Undang Konservasi Spesies Terancam tahun 1995, Undang-Undang Alam Liar tahun 1987, Undang-Undang Perlindungan Operasi Lingkungan tahun 1997, Undang-Undang Perlindungan Operasi Lingkungan tahun 1997, Undang-Undang Kebakaran Pedesaan tahun 1997, Undang-Undang Konservasi Spesies Terancam tahun 1995, Undang-Undang Perlindungan Tanah Pedesaan tahun 1998, Undang-Undang Pemerintahan Lokal tahun 1993, Undang- Undang Tempat Terlarang tahun 1943, Undang-Undang Kompensasi Kecelakaan Tambang tahun 1961, Undang-Undang Kolam Renang tahun 1992, Undang-Undang Hak Tanah Aborigin tahun 1983, Undang-Undang Tanaman Asli tahun 2003, Undang-Undang Manajemen Air tahun 2000, Undang-Undang Perserikatan Konservasi Alam tahun 2001, Undang-Undang Perkebunan dan Penghutanan Kembali tahun 1999, Undang-Undang Pengadilan Tinggi tahun 1970, Undang-Undang Tanah Aborigin tahun 1983, Undang-Undang Kontrol Biologi tahun 1985, Undang-Undang Perlindungan Pantai tahun 1979, Undang-Undang Manajemen Tanah Terkontaminasi tahun 1997, Undang-Undang Perencanaan dan Penilaian Lingkungan tahun 1979, Undang-Undang Bahan Kimia yang Berbahaya bagi Lingkungan tahun 1985, Undang-Undang Kehutanan dan Taman Nasional tahun 1998, Undang-Undang Warisan tahun 1977, Undang-Undang Pemerintahan Lokal tahun 1993, Undang-Undang Lain-Lain (Perencanaan) tahun 1979, Undang-Undang Taman Nasional dan Alam Liar tahun 1974, Undang-Undang Tanaman Asli tahun 2003,

Undang-Undang Otoritas Koordinasi Olimpiade tahun 1995, Undang-Undang Perlindungan Ozon tahun 1989, Undang-Undang Pestisida tahun 1999, Undang-Undang Perkebunan dan Penghutan Kembali tahun 1999, Undang-Undang Perlindungan Administrasi Lingkungan tahun 1991, Undang-Undang Perlindungan Operasi Lingkungan tahun 1997, Undang-Undang Kebakaran Pedesaan tahun 1997, Undang-Undang Konservasi Spesies Terancam tahun 1995, Undang-Undang Pohon (Sengketa antartetangga) tahun 2006, Undang-Undang Penambangan Uranium dan Fasilitas Nuklir (larangan-larangan) tahun 1986, Undang-Undang Penghindaran Limbah dan Pemulihan Sumber Daya tahun 2001, Undang-Undang Korporasi Daur Ulang dan Pemrosesan Limbah tahun 2001, Undang-Undang Perencanaan dan Penilaian Lingkungan tahun 1979, Undang-Undang Pengadilan Tinggi tahun 1970, Undang-Undang Prosedur Perdata tahun 2005, Undang-Undang Manajemen Tanah Komunitas tahun 1989, Undang-Undang Skema Strata (Pembangunan Hak Milik) tahun 1973 dan Undang-Undang Skema Strata (Pembangunan Hak Sewa) tahun 1986.

5. Kelas 5, Perencanaan lingkungan dan perlindungan–penegakan pidana

Pengadilan di kelas ini dalam yurisdiksi pengadilan pidana perlindungan dan perencanaan lingkungan yang meliputi tuntutan terhadap kejahatan lingkungan. Misalnya tuntutan perlindungan lingkungan karena polusi. Pengadilan di kelas ini mempunyai yurisdiksi untuk menyidangkan dan menyelesaikan perkara pelanggaran terhadap

berbagai perencanaan atau hukum lingkungan sebagaimana diatur dalam poin 21 yaitu terkait dengan: Undang-Undang Operasi Perlindungan Lingkungan tahun 1997, Undang-Undang Perlindungan Ozon tahun 1989, Undang-Undang Pesticida tahun 1999, Undang-Undang Pembuangan Limbah tahun 1970, Undang-Undang Transportasi Jalan dan Rel (Barang-barang Berbahaya) tahun 1997, Undang-Undang Warisan tahun 1977, Undang-Undang Perencanaan dan Penilaian Lingkungan tahun 1979, Undang-Undang Manajemen Tanah Terkontaminasi tahun 1997, Undang-Undang Penambangan Uranium dan Fasilitas Nuklir (Larangan-Larangan) tahun 1986, Undang-Undang Pemerintahan Lokal tahun 1993, Undang-Undang Manajemen Air tahun 2000, Undang-Undang Manajemen Perikanan tahun 1994, Undang-Undang Air Sydney tahun 1994, Undang-Undang Taman Nasional dan Alam liar tahun 1974, dan Undang-Undang Kereta Sangat Cepat (Penyelidikan Rute) tahun 1989, Undang-Undang Konservasi Spesies Terancam tahun 1995, Undang-Undang Pohon (Sengketa Antartetangga) tahun 2006.

6. Kelas 6, Banding terkait tindak pidana lingkungan

Pengadilan kelas ini berupa banding terkait dengan kejahatan lingkungan yang sudah diproses di pengadilan lokal sebagaimana diatur pada poin 21A. Pengadilan mempunyai yurisdiksi untuk menyidangkan dan menyelesaikan banding berdasarkan seksi 31 atau 42 Undang-Undang Kejahatan (Banding dan Pengujian Pengadilan Lokal) tahun 2001.

7. Kelas 7, Permohonan izin banding terkait tindak pidana lingkungan

Pengadilan kelas ini adalah banding yang berhubungan dengan tuntutan terkait perkara lingkungan yang sebelumnya telah disidangkan oleh Mahkamah Agung, seperti diatur dalam poin 21B. Pengadilan kelas ini mempunyai yurisdiksi untuk menyidangkan dan menyelesaikan banding berdasarkan seksi 32 atau 43 Undang-Undang Kejahatan (Banding dan Pengujian Pengadilan Lokal) tahun 2001. Pengadilan tanah dan lingkungan mempunyai kekuasaan penuh termasuk wewenang memerintahkan putusan sela, menetapkan nilai kompensasi, dan hal-hal lain yang relevan seperti penentuan kepemilikan tanah, kepentingan, dan jumlahnya. Urusan pelaksanaan pengadilan menjadi tanggung jawab hakim ketua. Dia berkonsultasi dengan hakim-hakim lain.

Para komisioner yang akan melaksanakan yurisdiksi pengadilan akan disesuaikan dengan kelas-kelas yurisdiksi pengadilan. Pengadilan kelas 1, 2 dan 3 dilaksanakan oleh seorang hakim atau satu atau lebih komisioner<sup>525</sup>sedangkan pengadilan kelas 4, 5, 6, dan 7 dilaksanakan oleh Seorang hakim. Dalam poin 34 UU ini juga diatur adanya pertemuan pendahuluan, yaitu jika proses perkara ditunda maka menurut yurisdiksi Pengadilan Kelas 1 atau 2, panitera harus mengatur pertemuan antar pihak yang terlibat dalam perkara, atau wakil mereka. Pertemuan dipimpin oleh komisioner tunggal, kecuali ditentukan lain oleh hakim ketua. Sedangkan menurut ketentuan yurisdiksi pengadilan kelas 3, pertemuan dapat diajukan setiap saat oleh para pihak yang bersengketa atau atas inisiatif panitera. Panitera dapat mengatur pertemuan antara

para pihak yang terlibat dalam perkara atau wakil mereka. Pertemuan akan dipimpin oleh komisioner tunggal. Panitera wajib memberi tahu kapan waktu dan di manatempat pertemuan tersebut.

Prosedur sidang di tempat Sidang di tempat atau lokasi perkara dapat saja dilakukan, seperti diatur dalam seksi 34. Penanganan sidang di tempat berlaku untuk perkara yang disebut dalam seksi 34B dan 34C. Pertemuan akan dipimpin oleh seorang komisioner tunggal. Pertemuan dilangsungkan di tempat pembangunan yang menjadi sengketa, kecuali jika komisioner berpendapat bahwa hal itu tidak adil bagi pihak lain. Atau jika fasilitas di lokasi tidak memadai sebagai tempat sidang.<sup>219</sup>

Adapun soal pengaturan sidang di pengadilan itu ada di poin 34C yang menyatakan sebuah perkara akan disidangkan di pengadilan atas petunjuk hakim ketua, atau jika hakim ketua berpendapat bahwa sidang perkara akan berlangsung lama, atau jika perkaranya melibatkan lokasi publik. Atau jika hakim ketua berpendapat bahwa perkara ini layak disidangkan melalui sebuah panel yang melibatkan dua atau lebih komisioner, atau melibatkan seorang hakim dan dua atau lebih komisioner. Sebelum penutupan sidang di pengadilan, harus ada inspeksi lokasi pembangunan oleh pengadilan atau orang yang melaksanakan fungsi pengadilan. Kecuali jika semua pihak setuju untuk meneruskan sidang tanpa inspeksi.

Kekuasaan pengadilan terhadap banding diatur dalam poin 39.

Dalam hal ini banding berarti suatu permohonan keberatan yang bisa

---

<sup>219</sup> *Land and Environment Court Act 1979 No. 204*,  
<http://www.legislation.nsw.gov.au/fragvies/inforce/act+204+1979+fn+0+N>

diselesaikan oleh pengadilan dalam yurisdiksi pengadilan kelas 1,2 atau 3. Banding terhadap keputusan berarti bersidang ulang. Dalam perkara banding, bisa diajukan bukti baru atau bukti tambahan atau bukti pengganti. Untuk keperluan persidangan dan penyelesaian banding, pengadilan harus menjalankan seluruh fungsi. Pada tingkat banding, seseorang lain atau pihak tertentu dapat bergabung dalam proses persidangan, sebagaimana diatur dalam poin 39A, berdasarkan seksi 96(6), 96AA (3), 96A(5), 97 atau 98 UU Perencanaan dan Penilaian Lingkungan Tahun 1979. Aturan ini menyatakan bahwa berdasarkan permohonan seseorang atau atas kehendaknya sendiri, pengadilan bisa memerintahkan seseorang lain untuk bergabung dalam perkara banding, dengan syarat jika pengadilan berpendapat bahwa orang tersebut akan memberikan keterangan yang bisa dipertimbangkan selama banding, dan dirasa tidak cukup jika orang tersebut harus diwakilkan.

Adanya permohonan tercantum dalam Undang-Undang Prosedur Pidana Tahun 1986 yang diatur pada poin 41 bagian 5 dari Bab 4 Undang-Undang Prosedur Pidana Tahun 1986 dan berlaku untuk proses perkara dalam yurisdiksi pengadilan kelas 5. Sifat dari keputusan pengadilan adalah final dan mengikat, seperti diatur dalam poin 56 yang berkaitan dengan proses perkara dalam yurisdiksi pengadilan kelas 1, 2, 3 atau 4, serta Undang-Undang Banding Pidana Tahun 1912 yang berkaitan dengan proses perkara dalam yurisdiksi pengadilan kelas 5, 6 atau 7.

Proses perkara banding dalam yurisdiksi pengadilan kelas 1, 2

dan 3 seperti diatur dalam poin 56A, adalah mengajukan banding ke pengadilan terhadap perintah atau keputusan pengadilan yang menyangkut pertanyaan hukum yang dibuat oleh komisioner atau para komisioner. Pada sidang banding, pengadilan harus menguraikan persoalan kepada komisioner atau para komisioner. Proses perkara banding yurisdiksi pengadilan kelas 1, 2 dan 3, diatur pada poin 57 yang menyebutkan bahwa pihak-pihak dalam proses perkara yurisdiksi pengadilan tersebut bisa mengajukan banding ke pengadilan tinggi terhadap perintah atau keputusan (termasuk perintah atau putusan sela) pengadilan atas pertanyaan hukum. Dalam sidang banding pengadilan tinggi harus mengirimkan masalahnya ke pengadilan untuk diputuskan oleh pengadilan (terkait dengan keputusan pengadilan tinggi) atau memberikan perintah lain yang sesuai dengan bidangnya.

Proses perkara banding kelas 4 diatur pada poin 58 yang menyatakan jika satu pihak dalam proses perkara yurisdiksi pengadilan ini tidak puas terhadap perintah atau keputusan pengadilan (termasuk perintah atau putusan sela) pihak tersebut bisa mengajukan banding ke pengadilan tinggi. Dalam sidang banding tersebut, pengadilan tinggi harus memberikan perintah membalikkan, menguatkan, atau mengubah perintah atau keputusan yang dimintakan banding, mengirimkan masalahnya ke pengadilan untuk diputuskan oleh pengadilan, memerintahkan sidang ulang proses perkara, memberi perintah lain sesuai dengan keputusan yang dimintakan banding, dan memberi perintah lain berkaitan dengan banding. Pada poin 59 dinyatakan bahwa

jika banding diajukan ke pengadilan tinggi maka diatur soal penundaan perintah berlakunya keputusan sampai pengadilan memberi keputusan. Pengadilan Tinggi bisa menghentikan penundaan sesuai seksi 59 (1). Sedangkan berdasarkan seksi 59 (2), pengadilan juga dapat menghentikan penundaan.

Perkara di depan pengadilan harus disidangkan secara terbuka kecuali jika diperintahkan sebaliknya oleh pengadilan. Seseorang yang diharuskan hadir di depan pengadilan bisa hadir sendiri atau diwakili oleh praktisi hukum Australia atau sebuah agen yang ditunjuk oleh orang tersebut secara tertulis, kecuali dalam proses perkara yurisdiksi pengadilan kelas 5, 6 atau 7. Poin 64 juga mengatur tentang kehadiran negara. Negara dapat hadir di depan pengadilan dalam setiap kasus di mana kepentingan umum atau kepentingan negara dapat terpengaruh atau negara terlibat. Dalam proses persidangan, jaksa penuntut umum atau menteri perencanaan dan lingkungan di setiap tahapan perkara di depan pengadilan dapat diintervensi oleh praktisi hukum Australia atau agen, dan mereka bisa memeriksa saksi serta memberi tahu pengadilan tentang hal-hal relevan dengan proses perkara.

Kewenangan atau kekuasaan pengadilan dalam pengajuan bukti diatur pada poin 67. Pengadilan mempunyai wewenang untuk menjaga berjalannya fungsi-fungsi yang ada di pengadilan tinggi, seperti: mewajibkan kehadiran saksi dan memeriksanya di atas sumpah, penegasan atau deklarasi, mewajibkan dihadirkannya temuan dari hasil

pemeriksaan terhadap buku-buku, catatan-catatan, dokumen-dokumen, serta kertaskertas lain, mewajibkan saksi menjawab pertanyaan yang dianggap relevan oleh pengadilan, melakukan penangkapan, penahanan, dan menghukum orang yang melanggar atau tidak patuh terhadap perintah yang dikeluarkan pengadilan, dan memerintahkan agar saksi dituntut jika memberi keterangan palsu.

Tentang biaya-biaya perkara diatur dalam poin 69, yang merupakan wewenang pengadilan. Juga dalam poin 69AA disebutkan bahwa pengadilan dapat memberikan satu atau lebih perintah kepada pengacara yang karena kelalaiannya atau ketidakmampuannya yang serius atau karena kelakuannya telah mengakibatkan penundaan, atau berperan dalam penundaan perkara tersebut. Poin 69 mengatur biaya-biaya beperkara di pengadilan, biaya banding, dan sebagainya yang merupakan wewenang pengadilan. Pengadilan dapat menentukan oleh siapa biaya harus dibayar dan berapa jumlahnya. Pengadilan juga bisa memerintahkan agar biaya-biaya dinilai berdasarkan ketentuan dalam Divisi 11 Bagian 3.2, dan seterusnya. Biaya-biaya—kewajiban pengacara, diatur dalam poin 69AA. Pada setiap tahapan perkara, pengadilan bisa memberikan satu atau lebih peringatan kepada pengacara yang karena kelalaiannya, ketidakmampuannya untuk serius atau kelakuannya yang tidak baik, telah mengakibatkan penundaan, atau menyumbang pada penundaan perkara tersebut.

Penundaan perkara di pengadilan tinggi diatur dalam poin 72.

Jika pengadilan tinggi berpendapat sebuah perkara bisa atau seharusnya dilaksanakan di pengadilan, maka atas permohonan satu pihak atau atas kehendaknya sendiri, pengadilan tinggi dapat memerintahkan agar perkara tersebut dipindahkan ke pengadilan. Pengadilan Gugatan Tanah di Afrika Selatan Pengadilan Gugatan Tanah dibentuk tahun 1996 sesuai UU Pemulihan Hak atas Tanah tahun 1994. Ini merupakan pengadilan khusus yang menangani masalah yang bukan bagian dari program *Land Reform* Afrika Selatan seperti diatur dalam Undang-Undang Pemulihan Hak atas tanah No. 22 Tahun 1994, Undang-Undang *Land Reform* (penghuni buruh) No. 3 Tahun 1996, dan Undang-Undang perpanjangan perlindungan Masa Sewa No. 62 Tahun 1997. Persidangan dapat digelar Pengadilan Gugatan Tanah ketika seseorang yang menggugat tanah merasa tak dapat mencapai kesepakatan walaupun telah melalui serangkaian proses mediasi atau negosiasi. Pengadilan Gugatan Tanah mempunyai status sama dengan Pengadilan Tinggi Afrika Selatan dan banding dapat diajukan ke pengadilan banding di Mahkamah Agung, atau, untuk kasus tertentu, diajukan ke Pengadilan Konstitusional.

Aspek-aspek yurisdiksi Pengadilan Gugatan Tanah dan proses persidangannya khas. Misalnya pengadilan dapat bersidang baik resmi atau tidak resmi atau atas dasar penyelidikan. Persidangan dapat dilakukan di setiap bagian negara bagian dengan tujuan agar lebih mudah dijangkau. Pengadilan Gugatan Tanah memiliki peraturan-peraturannya sendiri dan mereka menentukan sendiri prosedur peradilan secara detil.

Undang-Undang Pemulihan Hak Atas Tanah No. 22 Tahun 1994 telah diamandemen oleh: Undang-Undang Pemulihan Hak Atas Tanah No. 22 Tahun 1994 menetapkan pemulihan hak atas tanah bagi perorangan atau kelompok yang kehilangan haknya setelah 19 Juni 1913 sebagai akibat dari praktik atau penerapan Undang-Undang yang bersifat diskriminatif dan rasial. Konstitusi Republik Afrika Selatan 1996 (Undang-Undang No. 108 Tahun 1996) menetapkan pemulihan properti yang adil bagi seseorang atau kelompok orang yang kehilangan haknya setelah 19 Juni 1913 sebagai akibat dari praktik atau penerapan Undang-Undang yang bersifat diskriminatif dan rasial.

*Equitable redress* (pemulihan yang adil) adalah upaya pengembalian hak atas tanah setelah 19 Juni 1913 sebagai akibat dari praktik atau pemberlakuan Undang-Undang lama yang bersifat diskriminatif dan rasial, termasuk *racially discriminatory practices* atau praktik-praktik diskriminatif yang rasial, baik dalam bentuk perintah atau larangan yang diberikan secara langsung atau tidak langsung oleh sebuah departemen atau lembaga administrasi di tingkat nasional, provinsi, atau pemerintah daerah yang memiliki kewenangan publik yang berhubungan dengan perundang-undangan.

*Restoration of a right in land* bermakna pengembalian hak atas tanah yang hilang setelah 19 Juni 1913 sebagai akibat dari praktik atau penerapan Undang-Undang yang bersifat diskriminatif dan rasial pada masa lalu. Wewenang tak sama Pengadilan Gugatan Tanah diatur dalam

Undang-Undang Pemulihan Hak atas Tanah No. 22 Tahun 1994 (dalam BAB III ss 22-38). Pengadilan ini memiliki wewenang yang tidak sama dengan pengadilan lain. Pengadilan ini antara lain berfungsi untuk: menentukan pemulihan hak atas tanah sesuai dengan undang-undang, menentukan atau menyetujui pembayaran kompensasi atas tanah yang statusnya dalam penguasaan seseorang ketika terjadi pengambilalihan atau akuisisi tanah tersebut, menentukan apakah seseorang berhak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam seksi 3, memberikan pernyataan hukum yang sifatnya perintah atas pertanyaan hukum berkaitan dengan seksi 25 (7), menentukan apakah nilai kompensasi yang diterima seseorang ketika pengambilan hak atas tanahnya sudah adil dan pantas, membuat pernyataan (soal kepastian hukum) tentang penafsiran Undang-Undang ini atau Undang-Undang Reformasi Tanah (Buruh Penggarap) tahun 1996 (Undang-Undang no. 3 tahun 1996), menentukan sikap berkenaan dengan keabsahan, penegakan hukum, penafsiran atau penerapan suatu perjanjian yang dimaksud dalam seksi 14 (3).

Pengadilan Gugatan Tanah mempunyai yurisdiksi di seluruh republik sebagaimana yang dimiliki pengadilan tinggi. Juga mempunyai wewenang seperti yang dimiliki pengadilan tinggi berkaitan dengan perkara penghinaan terhadap pengadilan. Wewenang lainnya adalah memberikan putusan sela dan larangan, serta memutuskan setiap persoalan baik menurut Undang-Undang ini atau Undang-Undang lain demi kepentingan keadilan. Dalam pengadilan tanah terdapat seorang

presiden (ketua) pengadilan. Dia ditunjuk oleh presiden Republik Afrika Selatan. Dia bertindak di bawah pengawasan Komisi Pelayanan Yudisial.

Presiden Afrika Selatan, setelah berkonsultasi dengan presiden pengadilan dan Komisi Pelayanan Yudisial, bisa menunjuk presiden pengadilan dan hakim-hakim tambahan yang bekerja untuk suatu masa tertentu. Seorang hakim pengadilan tinggi juga bisa bertindak sebagai hakim Pengadilan Gugatan Tanah ini. Presiden Afrika Selatan bisa menugaskan seorang anggota hakim pengadilan ini untuk bertindak sebagai presiden pengadilan jika orang itu berhalangan hadir. Jika terdapat cukup alasan, presiden Afrika Selatan, setelah berkonsultasi dengan presiden pengadilan, bisa menunjuk seorang pejabat hakim pengadilan untuk bekerja pada suatu masa yang ditentukan oleh presiden asalkan menteri kehakiman, setelah ia berkonsultasi dengan presiden pengadilan, membuat penunjukan tersebut dalam kurun waktu tidak lebih dari satu bulan.

Terdapat juru sita dan juru taksir di Pengadilan Gugatan Tanah ini. Penunjukan juru taksir diatur dalam poin 27. Juru taksir ditunjuk oleh hakim yang memimpin pengadilan tanah. Mereka adalah masyarakat umum yang menurut pendapat menteri mempunyai keahlian, kapasitas, dan pengetahuan yang relevan dengan pekerjaan pengadilan walaupun tidak harus mempunyai kualifikasi legal. Seorang juru taksir juga bisa bertindak sebagai penasihat dalam setiap proses perkara jika diperlukan pengadilan. Dalam melaksanakan pekerjaannya juru taksir menerima gaji

sebagaimana ditentukan oleh menteri kehakiman setelah berkonsultasi dengan menteri keuangan dan presiden pengadilan.

Tempat kedudukan dan sidang pengadilan diatur dalam poin 28. Tempat pengadilan ditentukan oleh menteri kehakiman setelah berkonsultasi dengan presiden pengadilan. Meskipun demikian, ada ketentuan pada subseksi (1) yang menyatakan pengadilan bisa melaksanakan sidang di tempat lain di Afrika Selatan dengan tujuan agar lebih mudah diakses oleh penggugat. Sidang pengadilan dipimpin oleh hakim tunggal. Kalau presiden pengadilan tidak hadir maka hakim yang paling senior yang akan memutuskan.

Perkara digelar di pengadilan terbuka sebagaimana diatur dalam poin 28 B yaitu: seluruh sidang di pengadilan ini harus dilakukan di pengadilan terbuka. Dalam kasus khusus pengadilan bisa memerintahkan pengadilan sidang tertutup. Untuk masalah-masalah tertentu, pengadilan dapat meminta wasit melakukan penyelidikan dan pengujian terhadap dokumen. Hasilnya nanti akan mereka manfaatkan. Untuk kepentingan penyelidikan tersebut setiap wasit harus mempunyai wewenang penyelidikan. Mereka menyelidiki sesuai prosedur yang ditentukan lewat perintah khusus pengadilan.

Putusan yang dikeluarkan tak boleh bertentangan dengan putusan hakim, kecuali seizin pengadilan. Ini diatur dalam poin 28 D yaitu: meskipun bertentangan dengan yang terdapat dalam setiap undang-undang, tidak ada pemanggilan atau panggilan tertulis kepada presiden

atau hakim lain. Pengadilan bisa dilakukan terpisah dari pengadilan lain tanpa harus ada izin dari pengadilan yang bersangkutan. Setiap vonis yang diberikan oleh pengadilan berdasarkan subseksi (4) harus ditegakkan dan bisa banding jika merupakan vonis dalam kasus pidana.

Komisioner di pengadilan ini bertugas memanggil seseorang yang memiliki bukti untuk diinterogasi. Tidak masalah apakah seseorang tersebut tinggal di wilayah yurisdiksi pengadilan atau di luar. Saat orang itu hadir, dia akan diperlakukan seperti halnya saksi dalam proses persidangan di pengadilan dan akan diinterogasi dengan pertanyaan-pertanyaan. Diharapkan dia dapat memberikan jawaban yang akan bisa dijadikan sebagai bukti untuk dikirimkan ke panitera pengadilan. Komisioner kemudian mengirimkan kepada panitera sebuah catatan jumlah yang harus dibayar orang tersebut terkait biaya kehadirannya, biaya perkara, dan jasa pemanggilan.

Penunjukan pegawai pengadilan diatur dalam poin 28 I yaitu: sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur pelayanan umum, menteri kehakiman akan menunjuk panitera, asisten panitera, dan pegawai lain untuk pengadilan. Sedangkan presiden pengadilan, setelah ia berkonsultasi dengan menteri kehakiman, bisa menunjuk seorang atau lebih untuk melakukan penelitian guna keperluan pengadilan. Ruang lingkup dan proses pengadilan diatur dalam poin 28 K yaitu: proses pengadilan dapat berjalan di seluruh Afrika Selatan. Hukuman, peraturan, keputusan, surat perintah, panggilan, dan proses-proses lain harus

dilaksanakan di setiap daerah dengan cara yang sama seperti proses pengadilan tinggi provinsi. Pelanggaran yang berhubungan dengan eksekusi diatur dalam poin 28 L yaitu: pelanggar adalah setiap orang yang bersalah sesuai tindakan yang dimaksud dalam seksi 40 Undang-Undang Pengadilan Tinggi tahun 1959 (Undang-Undang no. 59 tahun 1959). Eksekusi hukuman dilakukan oleh sherif atau wakil sherif sesuai ketentuan Undang-Undang ini. Setiap orang yang dinyatakan bersalah karena suatu pelanggaran wajib dikenakan denda atau pemenjaraan selama periode tidak lebih dari enam bulan.

Wewenang Pengadilan pada sidang banding diatur dalam poin 28 N yaitu: pada sidang banding, pengadilan mempunyai wewenang untuk menerima bukti baru (lebih lanjut); mengirim kasusnya ke pengadilan lain atau ke arbitrator yang berkepentingan untuk melakukan sidang lanjutan. Juga untuk memberi penegasan, mengubah atau mengesampingkan keputusan yang menjadi subjek banding; atau bahkan memberi keputusan atau perintah yang mungkin diperlukan sehubungan keadaan tertentu.

Intervensi terhadap proses persidangan di depan pengadilan, hak untuk hadir dan penafsiran legal diatur dalam poin 29 yaitu: setiap orang atau organisasi bisa melakukan intervensi pada setiap proses perkara di depan pengadilan. Negara juga mempunyai hak untuk intervensi. Setiap pihak yang hadir di depan pengadilan bisa melakukannya sendiri atau diwakili oleh seorang advokat atau pengacara. Jika tidak mampu

membayar advokat, ketua komisioner gugatan tanah dapat mencarikan pengacara baik melalui sistem bantuan hukum negara atau jika perlu atas biaya komisi.

Konferensi prasidang diatur dalam poin 31 yaitu: pengadilan, baik secara sukarela atau atas permintaan pihak tertentu, dapat menyelenggarakan konferensi prasidang yang bertujuan untuk memperjelas masalah-masalah yang disengketakan, mengidentifikasi masalah termasuk bukti-bukti yang diperlukan, dan secara umum, dapat mempercepat keputusan atas gugatan yang dipertanyakan. Setelah melakukan konferensi prasidang, pengadilan dapat mengeluarkan perintah serta arahan tentang prosedur yang harus diikuti sebelum dan selama persidangan.

Faktor-faktor yang diperhitungkan oleh Pengadilan diatur dalam poin 33 yaitu: Dalam membuat keputusannya, pengadilan harus mempertimbangkan berbagai faktor. Yaitu adanya niat atau keinginan mengembalikan hak atas tanah kepada setiap orang atau komunitas yang telah diambil tanahnya sebagai akibat dari penerapan Undang-Undang atau praktik-praktik masa lalu yang diskriminatif; adanya keinginan untuk memulihkan hak korban pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu; adanya persamaan dan keadilan dan jika harus mengembalikan hak atas tanah yang digugat perlu mempertimbangkan kelayakan dari pengembalian tersebut; adanya keinginan untuk menghindari gangguan sosial yang berarti. Juga perlu mempertimbangkan jumlah kompensasi

yang diterima; sejarah pengambilalihan termasuk penggunaan tanah saat ini dan sejarah akuisisi dan penggunaan tanah. Jika akan memerintahkan pemberian ganti rugi dalam bentuk kompensasi finansial perlu mempertimbangkan nilai yang wajar termasuk perubahan nilai mata uang sejalan dengan berlalunya waktu.

Perintah Pengadilan atas pemulihan sebelum keputusan akhir diatur dalam poin 34 yaitu: setiap negara, lembaga pemerintah provinsi atau lokal, bisa meminta pengadilan memerintahkan agar tanah yang disengketakan tidak dikembalikan kepada penggugat. Jika menyangkut tanah yang dimilikinya, atau berada dalam wilayah yurisdiksinya pemberitahuan atas permohonan tersebut harus disampaikan ke komisi yang harus menyelidiki masalah ini dan membuat laporan ke pengadilan. Perintah pengadilan diatur dalam poin 35 yaitu: pengadilan bisa memerintahkan pemulihan tanah (seluruhnya atau sebagian) atau hak atas tanah sehubungan dengan gugatan atau gugatan yang dibuat kepada penggugat. Juga memerintahkan pemberian sebidang tanah atau hak atas tanah kepada penggugat.

Pengadilan mewajibkan negara memberikan kepada penggugat hak yang sesuai di lokasi alternatif milik negara; jika perlu, memerintahkan negara untuk menunjukkannya. Juga memerintahkan negara membayar kompensasi kepada penggugat dan memasukkan penggugat sebagai penerima bantuan negara dalam program perumahan atau alokasi dan pembangunan daerah pedesaan; serta memberi ganti rugi

alternatif kepada penggugat. Sebagai tambahan untuk perintah yang disebutkan dalam subseksi (1), pengadilan bisa menentukan syarat-syarat yang harus dipenuhi sebelum suatu hak atas tanah bisa dipulihkan atau diberikan kepada penggugat. Jika penggugat diharuskan untuk membayar sebelum hak yang disoal dipulihkan atau diberikan, pengadilan menentukan jumlah yang harus dibayarkan. Juga cara dan waktu pembayaran. Jika penggugat suatu komunitas, pengadilan menentukan bagaimana hak itu akan dipegang, atau bagaimana kompensasinya akan dibayarkan, atau bagaimana kompensasi itu dikelola.

Jika pengadilan memerintahkan negara untuk atau menurut ketentuan suatu perjanjian yang terdapat dalam seksi 42D mengambil alih tanah, sebagian tanah, atau suatu hak atas tanah, untuk mengembalikan atau memberikannya pada penggugat, menteri harus mengambil alih tanah, sebagian tanah, atau hak dalam tanah sesuai dengan subseksi (5A). Karena perintah pengadilan berdasarkan seksi 3 (1) atau suatu kesepakatan menurut ketentuan seksi 42D, menteri kehakiman mempunyai wewenang untuk mengambil alih tanah, sebagian tanah, atau suatu hak atas tanah untuk mengembalikan atau memberikannya pada penggugat, *mutatis mutandis* sesuai dengan Undang-Undang Pengambilalihan tahun 1975 (Undang-Undang no. 63 tahun 1975). Menteri kehakiman bisa menjalankan fungsi-fungsi menteri pekerjaan umum, menurut ketentuan- ketentuan Undang-Undang tersebut. Asalkan pemilik tanah tersebut, sebagian tanah, atau hak atas

tanah diberikan kompensasi yang adil dan pantas. Kompensasi ditentukan baik melalui kesepakatan atau melalui pengadilan sebagaimana dijelaskan oleh konstitusi, dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan seksi 12(3), (4) dan (5) Undang-Undang Pengambilalihan tahun 1975.

Dalam memberikan tanah, pengadilan bisa memerintahkan agar hak-hak pribadi atas tanah tersebut ditentukan menurut prosedur-prosedur yang sesuai Undang-Undang Distribusi dan Transfer Tanah Negara Tertentu tahun 1993 (Undang-Undang no. 119 tahun 1993). Perintah Pengadilan Gugatan Tanah mempunyai perintah yang kekuatannya sama dengan pengadilan tinggi, sesuai tujuan Undang-Undang Pendaftaran Akta tahun 1937 (Undang-Undang no. 47 tahun 1937). Setiap tanah milik negara yang dikuasai negara atas dasar sewa atau pengaturan yang serupa harus dianggap sebagai milik negara untuk tujuan subseksi (1) (a). Kecuali jika pengadilan memerintahkan pemulihan suatu hak atas tanah tersebut, penghuni sah di sana berhak atas kompensasi yang adil dan pantas yang ditentukan baik melalui kesepakatan atau melalui pengadilan.

Mediasi diatur dalam poin 35A yaitu: jika sebuah perkara ada kemungkinan diselesaikan melalui mediasi dan negosiasi maka pengadilan bisa memberikan perintah untuk mengarahkan para pihak agar mencoba menyelesaikan persoalan melalui cara tersebut proses persidangan ditunda. Perintah yang disebutkan dalam subseksi (1) harus juga menyangkut waktu dan tempat di mana proses tersebut dimulai.

Pengadilan harus menunjuk orang yang pantas dan layak sebagai mediator untuk memimpin pertemuan pertama para pihak yang berseteru, dengan catatan orang tersebut dapat diterima kedua belah pihak. Seorang mediator yang ditunjuk menurut ketentuan subseksi (2) (b) tidak bekerja *fulltime* untuk negara tetapi bisa diberi gaji dan tunjangan yang jumlahnya ditentukan oleh menteri setelah berkonsultasi dengan menteri keuangan dan presiden pengadilan.

Peninjauan keputusan komisi diatur dalam poin 36 yaitu: setiap pihak yang tidak puas dengan undang-undang, keputusan menteri, komisi atau segala tindakan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang ini, mereka bisa memohon agar Undang-Undang atau keputusan tersebut diperiksa oleh pengadilan. Pengadilan akan menjalankan wewenang pengadilan tinggi untuk memeriksa masalah tersebut. Banding dari pengadilan diatur dalam poin 37 yaitu: banding atas keputusan atau perintah pengadilan tidak bisa dilakukan kecuali dengan izin pengadilan, atau dengan izin pengadilan tinggi banding. Banding atas keputusan atau perintah pengadilan disidangkan oleh pengadilan tinggi banding. Wewenang untuk mengizinkan banding sebagaimana terdapat dalam subseksi (1) tidak hanya dibatasi oleh alasan nilai masalah yang disengketakan atau jumlah yang digugat, karena pada dasarnya persoalan yang dipersengketakan tidak bisa dinilai dengan uang.

Izin untuk banding bisa diberikan asalkan kasusnya dapat dipertimbangkan kepantasannya oleh pengadilan atau pengadilan tinggi

banding. Termasuk kondisi bahwa pemohon harus bisa membayar biaya banding. Pengadilan tinggi banding bisa mengizinkan banding atas permohonan dalam 15 hari, atau waktu yang lebih lama jika dianggap perlu. Laporan oleh komisioner gugatan tanah regional atau direktur jenderal diatur dalam poin 38C yaitu: Komisioner gugatan tanah regional atau seorang direktur jenderal bisa secara sukarela memasukkan laporan setiap permohonan gugatan. Dia wajib melakukannya jika diperintahkan pengadilan.

Daftar tanah umum diatur dalam poin 39 yaitu: untuk membantu pekerjaan komisi dan pengadilan, menteri perlu menyusun daftar tanah umum yang dapat diakses pihak penggugat. Menteri bisa membuat peraturan menyangkut izin mengakses sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini serta semua hal yang menurut pendapatnya perlu dan bijaksana untuk mencapai tujuan Undang-Undang ini. Pendaftaran tanah atas nama penggugat diatur dalam poin 42A yaitu: menurut ketentuan Undang-Undang ini pengadilan dapat memerintahkan negara untuk mengambil alih tanah dan memberikannya ke penggugat. Penggugat menjadi pemilik sah tanah tersebut pada tanggal akuisisi atau pengambilalihan tersebut. Tidak ada pajak, biaya, atau tagihan lain yang harus dibayarkan.

Undang-Undang tertentu tidak berlaku untuk tanah yang dipulihkan atau diberikan diatur dalam poin 42B yaitu: Undang-Undang yang mengatur pembagian tanah pertanian tidak berlaku bagi sengketa

pembagian tanah yang bertujuan mengembalikan atau memberikan tanah pada penggugat menurut ketentuan Undang-Undang ini. Demikian juga Undang-Undang yang mengatur pembentukan kota, sepanjang tanah tersebut didominasi oleh penghuni yang menjadi penggugat. Direktur jenderal urusan tanah dengan seizin menteri kehakiman bisa mendelegasikan setiap wewenang ke pegawai negara atau komisioner gugatan tanah regional. Setiap delegasi berdasarkan subseksi (3) atau (4) bisa dibuat secara umum atau dalam kasus tertentu atau dalam kasus yang mempunyai sifat-sifat tertentu dan atas kondisi-kondisi yang ditentukan oleh menteri atau direktur jenderal urusan.

Berikut disajikan perbandingan regulasi penyelesaian sengketa tanah di beberapa negara asing, sebagai berikut:

**Tabel 4.1**

**Perbandingan Pengadilan Khusus Pertanahan di Beberapa Negara  
Pengadilan Tanah dan Lingkungan, New South Wales Australia Pengadilan  
Gugatan Tanah, Afrika Selatan Tujuan Pembentukan**

	<b>Pengadilan Tanah dan Lingkungan, New South Wales Australia</b>	<b>Pengadilan Gugatan Tanah, Afrika Selatan</b>
Tujuan Pembentukan	Penyediaan fasilitas untuk penyelesaian sengketa tanah di negara bagian New South Wales, Australia. Secara lebih spesifik memiliki 8 yurisdiksi (lingkup kewenangan mengadili);	Mengadili masalah hukum dalam kasus penetapan kembali hak atas tanah sebagai akibat penerapan Undang-Undang yang bersifat diskriminatif dan rasial ( <i>apartheid</i> ), serta beberapa

	sengketa pertanahan, air, bangunan, ganti rugi, pencemaran lingkungan, pertambangan.	kasus dalam lingkup perlindungan buruh tani terhadap pengusiran ilegal.
Struktur Kelembagaan	Pengadilan Tanah dan Lingkungan berkedudukan pada tingkatan <i>Supreme Court</i> dan pada proses peradilannya hanya dapat melakukan satu kali upaya hukum banding ke <i>Court of Appeal</i> dan <i>Court of Criminal Appeal</i> agar proses penyelesaian sengketa lebih singkat.	Pengadilan Gugatan Tanah berkedudukan sebagai <i>High Court</i> (Pengadilan Tinggi) dibawah <i>Court of Appeal</i> (Mahkamah Agung) dan <i>Constitutional Court</i> (Mahkamah Konstitusi) sebagai hierarki tertinggi serta hanya dapat melakukan satu kali upaya hukum banding ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi untuk kasus tertentu agar proses penyelesaian sengketa lebih singkat.
Sumber Daya Manusia	Komposisi pengadilan terbentuk oleh 1 (satu) hakim ketua yang ditetapkan oleh gubernur negara bagian New South Wales, 5 (lima) hakim lainnya, serta 9 (sembilan) komisioner yang dipilih berdasarkan keahlian teknis khusus tertentu yang dimilikinya seperti pada bidang perencanaan wilayah,	Pengadilan Gugatan Tanah dipimpin oleh seorang presiden (ketua) pengadilan yang ditunjuk oleh Presiden Republik Afrika Selatan di bawah pengawasan Komisi Pelayanan Yudisial. Hakim lainnya bisa ditunjuk oleh Presiden Republik Afrika Selatan setelah melalui konsultasi dengan presiden

	<p>arsitektur, serta <i>engineering</i>. Adapun penunjukkan panitera, asisten panitera, dan staf lain disesuaikan dengan UU Jasa Publik Tahun 1979.</p>	<p>(ketua) pengadilan dan Komisi Pelayanan Yudisial. Juru sita serta juru taksir biasanya ditunjuk hakim dari masyarakat umum yang dinilai memiliki keahlian dan kapasitas khusus di mana di dalamnya tidak harus selalu memiliki kualifikasi legal. Terdapat juga panitera yaitu wasit yang berfungsi sebagai penyelidik perkara, serta komisioner yang bertugas memanggil orang hadir setelah hakim menerima hasil interogasi (oleh panitera) untuk dijadikan barang bukti.</p>
--	---	---

Sumber: *Department of Justice and Constitutional Development of South Africa*<sup>220</sup>, *New South Wales Public School*<sup>221</sup>, *Association of Commonwealth Criminal Lawyers*<sup>222</sup>

## B. Nilai-Nilai Keadilan Dalam Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia

Eksaminasi menjadi lembaga yang populer sebagai solusi dari berbagai konflik yang terjadi di masyarakat mulai dari eksaminasi publik sampai kepada eksaminasi pertanahan. Pada esensinya eksaminasi merupakan

<sup>220</sup> Department of Justice and Constitutional Development, The Land Claims Court of South Africa, <http://www.justice.gov.za/lcc/about.html>

<sup>221</sup> New South Wales Public School, About the Land and Environment Court, <http://www.schools.nsw.edu.au/nswconstitution/html/5th/bgr/invest2.html>

<sup>222</sup> Association of Commonwealth Criminal Lawyers, South African Criminal Court System, <http://www.acclawyers.org/resources/jurisdictions/south-africa/>

lembaga yang dibentuk untuk menyelesaikan sengketa. Sengketa diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuat tidak berdaya. Taquiri dalam Newston dan Davis mengatakan bahwa sengketa merupakan warisan kehidupan sosial yang boleh berlaku dalam berbagai keadaan akibat bangkitnya keadaan ketidaksetujuan, kontroversi, dan pertentangan di antara dua pihak atau lebih secara berterusan.<sup>223</sup>

Dalam bidang pertanahan, sengketa dapat terjadi antara masyarakat satu dengan masyarakat lain dan bahkan antara masyarakat dengan negara. Sengketa yang terjadi antar masyarakat dapat terjadi antara lain karena adanya penyerobotan tanah oleh salah satu pihak, masalah kewarisan, dan masalah klaim kepemilikan tanah karena sertipikat ganda. Sengketa pertanahan yang terjadi antara masyarakat dengan negara biasa terjadi dikarenakan kekuasaan negara yang sewenang-wenang dalam mengambil tanah masyarakat dengan alasan kepentingan umum namun tidak disertai ganti rugi yang sepadan.

Sengketa pertanahan yang timbul karena penggarapan tanah oleh rakyat umumnya terjadi atas tanah-tanah bekas Hak Barat/*Eigendom* yang berupa lahan kosong. Kadangkala, penggarap-penggarap tersebut bekerjasama dengan pejabat-pejabat setempat untuk memberikan keterangan tentang keberadaan penggarap di atas tanah tersebut. Surat keterangan diterbitkan oleh

---

<sup>223</sup> Jhon W. Newstrom, Keith Davis, *Organizational Behaviour: Human Behaviour at Work*, Mc. Graw-Hill Companies, 1997. Dalam Benhar Limbong, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Pustaka Margaretha, 2012, hlm. 28

lurah dan camat yang dilanjutkan untuk mengurus pembayaran PBB atas tanah itu.

Berbekal surat keterangan dari lurah dan camat, pembayaran PBB serta KTP penduduk di tanah itu, langsung diajukanlah SPKT dan sertifikat di Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut sebagai BPN). Teknik-teknik penguasaan tanah negara dengan cara-cara tersebut banyak dilakukan para calo tanah, sehingga jika suatu saat pemerintah memberikan hak tanah itu kepada investor, maka para penggarap dengan dimodali oleh para calo mulai mengajukan tuntutan-tuntutan kepada investor seolah-olah tanah tersebut sudah menjadi miliknya dengan data-data yang diurus tersebut di atas.

Kebanyakan tanah-tanah negara di bantaran kali ataupun sekitar rel kereta api sering diserobot oleh penduduk liar dan agar dapat mempertahankan tanah tersebut mereka sering membuat sertipikat palsu. Sayangnya, penyerobotan tanah secara paksa dan ilegal itu diperparah dengan Penerbitan Sertipikat Penguasaan Hak Atas Tanah oleh BPN tanpa meneliti riwayat/asal usul tanah yang bersangkutan. Pemalsuan tanda tangan para pewaris atau salah satu ahli waris kerap kali juga dilakukan agar sebidang tanah dapat dialihkan kepada pihak ketiga. Menurut Maria S.W. Sumardjono, peta permasalahan tanah dapat dikelompokkan menjadi:

1. Masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan *land reform*
2. Masalah penggarapan rakyat atas tanah areal kehutanan, perkebunan, proyek perumahan yang ditelantarkan, dan sebagainya
3. Ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan.
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah, serta

5. Masalah yang berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Sedangkan ditinjau dari sisi yuridis praktis, masalah pertanahan yang dapat disengketakan dapat diperinci dalam jenis-jenis sengketa sebagai berikut:

1. Sengketa mengenai bidang tanah yang mana yang dimaksudkan.
2. Sengketa mengenai batas-batas bidang tanah.
3. Sengketa mengenai luas bidang tanah.
4. Sengketa mengenai status tanah (tanah negara atau tanah hak).
5. Sengketa mengenai pemegang hak atas tanah.
6. Sengketa mengenai hak yang membebani.
7. Sengketa mengenai pemindahan hak atas tanah.
8. Sengketa mengenai penunjuk lokasi dan penetapan luas tanah untuk keperluan proyek pemerintah/swasta.
9. Sengketa mengenai pelepasan/pembebasan hak atas tanah.
10. Sengketa mengenai pengesahan tanah.
11. Sengketa mengenai pemberian ganti rugi, pesangon atau imbalan lainnya.
12. Sengketa mengenai pembatalan hak atas tanah.
13. Sengketa mengenai pencabutan hak atas tanah.
14. Sengketa mengenai pemberian hak atas tanah.
15. Sengketa mengenai penerbitan sertifikat hak atas tanah.

16. Sengketa mengenai alat-alat pembuktian atas keberadaan hak atas tanah atau perbuatan hukum yang dilakukan, dan lain sebagainya.<sup>224</sup>

Banyaknya sengketa pertanahan sebagaimana diuraikan di atas, BPN sebagai lembaga yang mengatur dan menangani bidang-bidang pertanahan di Indonesia harus berperan aktif dalam menangani sengketa pertanahan tersebut. BPN memiliki kewenangan untuk mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan peraturan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Kewenangan sendiri berasal dari kata “wewenang” yang artinya hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu wewenang; mempunyai atau diberi hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.<sup>225</sup> Menurut Philipus M. Hadjon, dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintah disamping unsur-unsur lainnya yaitu hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijakbestarian, dan kebijakan. Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweling*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warga negaranya.

---

<sup>224</sup> Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012, hlm. 29-31

<sup>225</sup> Sri Soematri dalam Ali Muhtar, *Kedudukan Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Disertasi, Malang: Universitas Brawijaya, 2014, hlm. 94

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegatif, dan mandat. Dalam istilah hukum atribusi diterjemahkan sebagai pembagian (kekuasaan), dalam kata *atributie van rechtsmacht*; pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (kompetensi mutlak), sebagai awal dari *distributie van rechtsmacht*. Salah satu kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah adalah atribusi. Pengertian atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan oleh *original legislator* maupun *delegated legislator*.<sup>226</sup>

Dalam istilah hukum yang dimaksud dengan delegasi adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan seperti ini dianggap tidak bisa dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan, misalnya DPD Kota Praja memerintahkan kepada majelis walikota dan pembantu walikota untuk mengadakan suatu peraturan tertentu. Selanjutnya HD Van Wijk berpendapat, bahwa pengertian delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah lain.<sup>227</sup>

Berbeda dengan delegasi, mengenai mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri kewenangannya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris tentang apa yang diinginkannya.

---

<sup>226</sup> Ali Muhtar, *Kedudukan Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Disertasi, Malang: Universitas Brawijaya, 2014, hlm.106.

<sup>227</sup> *Ibid.*, hlm. 107

Pemberi mandat tetap bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukan oleh mandataris.

Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam *jo.* Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003, langkah-langkah penyelesaian masalah pertanahan yang mereka tempuh adalah musyawarah. Mereka berwenang melakukan mediasi, negosiasi, dan fasilitasi terhadap pihak-pihak yang bersengketa dan menggagas suatu kesepakatan di antara para pihak. Kantor Wilayah BPN Provinsi, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa tanah garapan, masalah ganti rugi, dan santunan tanah untuk pembangunan, masalah tanah kosong, dan masalah tanah ulayat. Pemerintah Kabupaten/Kota hanya sampai pada putusan penyelesaian masalah, sedangkan tindak lanjut administrasi pertanahan tetap dilaksanakan oleh BPN.

Ditetapkannya Peraturan Kepala BPN RI No. 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan sebagaimana dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan semakin mempertegas kewenangan BPN untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Berdasarkan teori kewenangan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh BPN merupakan kewenangan dalam bentuk atributif karena kewenangan tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan yaitu Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam *jo.* Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 dan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Secara harfiah eksaminasi berasal dari bahasa Inggris *examination* yang bermakna ujian atau dengan istilah yang lain bermakna pemeriksaan. Menurut Taufiqurrahman, eksaminasi sering disebut sebagai *legal annotation* yaitu pemberian catatan-catatan hukum terhadap putusan pengadilan maupun dakwaan Jaksa.<sup>228</sup> Sehingga tidak heran pemberian catatan atau pemeriksaan ini sering disebut sebagai eksaminasi. Peraturan Kepala BPN RI No. 12 Tahun 2013 sebagaimana dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan mendefinisikan Eksaminasi sebagai penelitian, pemeriksaan, pengkajian dan rekomendasi terhadap keputusan maupun konsep keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar yang dibuat oleh pejabat yang berwenang di lingkungan BPN RI. Eksaminasi dilakukan oleh BPN Pusat maupun Provinsi dengan membentuk Tim Eksaminasi Pusat dan Tim Eksaminasi Provinsi sesuai kewenangannya masing-masing.

---

<sup>228</sup> Taufik Qurohman, *Eksaminasi Publik*, [www. Gemsoca.blogspot.com/2009](http://www.Gemsoca.blogspot.com/2009), diakses tanggal 8 Mei 2022 Jam 22.09 WIB

Apabila dikaji dari aspek historis, eksaminasi bukanlah hal yang baru di dalam dunia peradilan. Pada tahun 1967, Soerjadi sebagai Ketua Mahkamah Agung yang saat itu menjabat mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 1 Tahun 1967 dengan Nomor: 1/K.M/177/M/A.III/67 tertanggal 7 Februari 1967 yang ditujukan kepada semua Ketua Pengadilan Tinggi dan semua Ketua Pengadilan Negeri di seluruh Indonesia. SEMA tersebut menginstruksikan dalam waktu singkat:

1. Hendaknya masing-masing Ketua Pengadilan Tinggi mengirimkan kepada Mahkamah Agung perkara-perkara untuk dieksaminir, baik yang telah diputusnya sendiri, maupun oleh masing-masing Hakim anggotanya.
2. Masing-masing Ketua Pengadilan Negeri mengirimkan kepada Pengadilan Tinggi yang bersangkutan perkara-perkara yang dieksaminir.
3. Masing-masing Ketua Pengadilan Negeri mengeksaminir perkara-perkara yang telah diputus oleh para hakim dalam lingkungannya.

Namun pada perkembangannya lembaga eksaminasi yang bernaung dalam SEMA Nomor 1 Tahun 1967 tidak diberlakukan kembali. Hal ini disebabkan oleh UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman keberadaan Lembaga Eksaminasi tidak lagi dipertahankan. Bahkan kekuasaan kehakiman yang merdeka diubah sedemikian rupa menjadi kekuasaan negara yang di bawah kekuasaan presiden.

Dibentuknya kembali Lembaga Eksaminasi Pertanahan melalui Peraturan Kepala BPN RINo. 11 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan

Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang idealnya dibentuk disetiap kabupaten/kota merupakan langkah tepat untuk mengatasi konflik pertanahan di Indonesia yang selama ini menumpuk di pengadilan. Berdasarkan Pasal 2, Eksaminasi dimaksudkan untuk: 1) Mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah; 2) Memantapkan pelaksanaan tugas berupa produk hukum yang dilakukan setiap pejabat yang berwenang di lingkungan BPN RI; 3) Mencegah atau menyelesaikan sengketa pertanahan secara efektif dan efisien yang berkaitan dengan keputusan pemberian, konversi/ penegasan/ pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar; 4) Membina dan menumbuhkan rasa tanggung jawab setiap pejabat di lingkungan BPN RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kemudian berdasarkan Pasal 3, tujuan dibentuknya Lembaga Eksaminasi Pertanahan yaitu: 1) Meningkatkan profesionalisme administrasi pertanahan dalam pembuatan keputusan pemberian, konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) Melakukan upaya pencegahan dan memastikan penyelesaian sengketa pertanahan secara cepat.

Muara akhir dari maksud dan tujuan dibentuknya Lembaga Eksaminasi adalah untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang selama ini menumpuk dan mencegah terjadinya konflik di bidang pertanahan. Dibentuknya Lembaga Eksaminasi pertanahan merupakan jawaban atas konflik-konflik pertanahan yang menurut Bernhard Limbong berakar pada lima permasalahan utama.

Pertama, konflik agraria berakar pada sejarah yang panjang. Di era kolonial Belanda, banyak tanah (ulayat) milik rakyat yang tidak memiliki bukti kepemilikan sah diambil dan dijadikan perkebunan Belanda. Proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda pada Era Orde Lama menempatkan tanah-tanah menjadi milik Negara Republik Indonesia. Seiring dengan tuntutan pembangunan, tanah rakyat semakin banyak dikuasai dan dimiliki negara pada Era Orde Baru untuk kebutuhan perkebunan, pertambangan, daerah tujuan transmigrasi, pembangunan infrastruktur, dan fasilitas umum. *Kedua*, pengaturan tata ruang wilayah dan administrasi pertanahan yang belum tuntas. *Ketiga*, regulasi yang lemah dan tumpang tindih. *Keempat*, ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah. *Kelima*, politik ekonomi Indonesia yang berorientasi pada pembangunan industri ekstraktif.<sup>229</sup>

Lebih spesifik lagi masalah pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh BPN, secara garis besar dikelompokkan menjadi:

1. Penguasaan Tanah Tanpa Hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
2. Sengketa Batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah

---

<sup>229</sup> Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Agraria*, Jakarta: Pustaka Margaretha, 2014, 15

ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.

3. Sengketa Waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
4. Jual Berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 orang.
5. Sertifikat Ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertifikat hak atas tanah lebih dari 1.
6. Sertifikat Pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah pengganti.
7. Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
8. Kekeliruan Penunjukan Batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah.

9. Tumpang Tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
10. Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.<sup>230</sup>

Sedangkan menurut Christopher More, akar permasalahan sengketa pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan lima hal, yaitu: 1) Konflik Kepentingan, yaitu adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis; 2) Konflik Struktural, yang disebabkan pola destruktif, control pemilikan sumber daya yang tidak seimbang; 3) Konflik Nilai, karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan/perilaku, perbedaan gaya hidup, ideologi, agama/kepercayaan; 4) Konflik Hubungan, karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk/salah, pengulangan perilaku yang negatif; 5) Konflik Data, karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda, dan perbedaan prosedur penilaian.<sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> Badan Pertanahan Nasional, Penanganan Kasus Juni Pertanahan, <http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan>, diakses pada 8 April 2022

<sup>231</sup> Maria, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas, 2009, hlm. 79

Selanjutnya Bernhard Limbong menyimpulkan bahwa secara komprehensif pada hakikatnya konflik pertanahan yang akhirnya menjadi sengketa tanah terjadi di Indonesia disebabkan oleh: 1) kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu; 2) ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah; 3) sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif; 4) meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah; 5) peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih, baik horizontal maupun vertikal, demikian juga substansi yang diatur; 6) masih banyaknya tanah terlantar; 7) kurang cermatnya notaris dan pejabat pembuat akta tanah dalam menjalankan tugasnya; 8) belum terdapat persamaan persepsi atau interpretasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan; 9) para penegak hukum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsekuen dan konsisten.<sup>232</sup>

Lebih lanjut Bernhard Limbong mengelompokkan dua faktor, yaitu faktor hukum dan faktor non hukum, faktor hukum meliputi: 1) tumpang tindih peraturan; 2) regulasi yang kurang memadai; 3) tumpang tindih peradilan; 4) penyelesaian konflik yang berkepanjangan. Sementara faktor non hukum meliputi: 1) tumpang tindih penggunaan tanah; 2) nilai ekonomis tanah tinggi; 3) kesadaran masyarakat meningkat; 4) tanah tetap penduduk bertambah; 5) kemiskinan.<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta: Pustaka Margaretha, 2014, hlm. 80

<sup>233</sup> *Ibid.*, hlm. 80

Sampai dengan bulan September 2013, jumlah kasus pertanahan mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus. Jumlah kasus yang telah selesai mencapai 2.014 kasus atau 47, 69% yang tersebar di 33 provinsi seluruh Indonesia. Artinya masih banyak kasus pertanahan yang belum terselesaikan, yang mencapai lebih dari separuh dari total kasus pertanahan yang ada.

Banyaknya konflik agraria yang terjadi menyebabkan adanya suatu ketidakpastian hukum. Hukum harus dilaksanakan dengan pasti, oleh karena itu hukum harus jelas. Dengan kepastian hukum, masyarakat dan penegak hukum dapat berpedoman pada hukum tersebut. Untuk menjadi jelas, setiap istilah dalam hukum harus dirumuskan secara terang dan tegas sehingga tidak ada keragu-raguan dalam memahami maksud dari istilah tersebut. Kepastian hukum menuntut agar ada prosedur pembuatan dan peresmian hukum yang jelas dan dapat diketahui umum. Hukum harus dikembangkan secara berkelanjutan dan taat asas, demikian pula undang-undang harus saling berkaitan, menuju kesatuan arah serta jangan dibuat undang-undang yang bertentangan.<sup>234</sup>

Menurut Van Apeldorn, secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang timbul

---

<sup>234</sup> Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Ghalimia Indonesia, 1997, hlm.73-74

dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.<sup>235</sup>

Menurut Mochtar Kusumaatmaja, untuk menciptakan ketertiban harus diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat. Tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.<sup>236</sup> Menurut Gustav Radbruch, terdapat dua macam pengertian kepastian hukum, yaitu kepastian hukum oleh hukum dan kepastian hukum dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang berguna. Sedangkan kepastian hukum dalam hukum tercapai apabila hukum tersebut diatur sebanyak-banyaknya dalam undang-undang, dalam undang-undang tersebut tidak ada ketentuan yang bertentangan, undang-undang tersebut dibuat berdasarkan keadaan hukum yang sungguh-sungguh dan undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlainan.<sup>237</sup>

Terobosan yang dilakukan oleh mantan Kepala BPN, Hendarman Supadji, dengan menggalas suatu lembaga yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Gagasan tersebut dituangkan di dalam

---

<sup>235</sup> L. J. Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. XXX, Jakarta: Preadnya Paramita, 2004, hlm. 11.

<sup>236</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusa Media, 2004, hlm. 239

<sup>237</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010, hlm. 161

Peraturan Kepala BPN RINo. 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Berdasarkan Pasal 4 Peraturan Kepala BPN RINo. 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan, ruang lingkup eksaminasi meliputi kegiatan penelitian, pemeriksaan, pengkajian dan rekomendasi yang berhubungan dengan kewenangan dan proseskonversi/penegasan/pengakuan, pembuatan konsep keputusan maupun keputusanpemberian, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanah terlantar.

Tata cara untuk melakukan eksaminasi adalah dengan melakukan penelitian,pemeriksaan, pengkajian, dan rekomendasi terhadap keputusan pemberian,konversi/penegasan/pengakuan, pembatalan hak atas tanah atau penetapan tanahterlantar yang telah selesai dibuat oleh pejabat yang berwenang. Pada Peraturan Kepala BPN RI No. 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan belum dijelaskan secara jelas mengenai bagaimana pelaksanaan penelitian, pemeriksaan pengkajian dan rekomendasi sebagaimana dimaksud di atas. Untuk memudahkan dalam pelaksanaan, dapat melihat konsep yang disusun oleh Bernhard Limbong. Menurutnya, mekanisme penanganan sengketa hukum atas tanah diselenggarakan dengan pengaduan, penelitian, pencegahan mutasi, musyawarah, dan penyelesaian secara litigasi.

Dalam pengaduan, pihak yang berhak atas tanah mengajukan surat pengaduan kepada lembaga pertanahan yang berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pemohon/pengadu adalah pihak yang berhak atas tanah yang disengketakan. Surat pengaduan tersebut dapat dilampiri bukti-bukti serta mohon penyelesaian. Mekanisme berikutnya setelah pengaduan adalah penelitian yang berupa pengumpulan data atau administrasi maupun hasil penelitian fisik di lapangan mengenai penguasaannya. Hasil dari penelitian dapat disimpulkan sementara bahwa apakah pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut. Setelah penelitian, terdapat pencegahan mutasi. Tindak lanjut dari penyelesaian sengketa adalah atas dasar petunjuk atasan maupun berdasarkan prakarsa Kepala Kantor Agraria yang bersangkutan terhadap tanah sengketa, dapat dilakukan langkah pengamanan berupa pencegahan untuk sementara terhadap segala bentuk perubahan atau mutasi. Tujuan dilakukannya pencegahan atau mutasi adalah menghentikan untuk sementara waktu segala bentuk perubahan terhadap tanah yang disengketakan. Selanjutnya adalah melalui musyawarah. Pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa melalui musyawarah sering berhasil di dalam usaha penyelesaian sengketa, dan biasanya menempatkan instansi pemerintah yang dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Agraria untuk bertindak sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa secara kekeluargaan. Apabila usaha melalui jalan musyawarah tidak mendatangkan hasil maka sengketa harus diselesaikan oleh instansi yang berwenang yaitu pengadilan. Jadi, pada umumnya sifat dari sengketa adalah adanya pengaduan yang mengandung

pertentangan hak atas tanah maupun hak-hak lain atas suatu kesempatan/prioritas atau adanya suatu ketetapan yang merugikan dirinya. Para pihak menghendaki penyelesaian sengketa yang mendasarkan atau memperhatikan peraturan yang berlaku, memperhatikan keseimbangan kepentingan para pihak, menegakkan keadilan hukum dan penyelesaian tersebut harus tuntas.<sup>238</sup>

Terdapat beberapa peranan dari Lembaga Eksaminasi Pertanahan. Yang pertama adalah untuk menyelesaikan sengketa agraria. Dengan membentuk dan mengaplikasikan Lembaga Eksaminasi Pertanahan seperti amanat dari Peraturan Kepala BPN RI No. 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan maka sengketa pertanahan yang terjadi dapat terselesaikan tanpa harus melalui lembaga peradilan.

Peranan Lembaga Eksaminasi Pertanahan yang kedua adalah untuk mempermudah akses masyarakat mendapatkan keadilan dan kepastian hukum. Dengan terselesaikannya konflik pertanahan yang terjadi maka masyarakat akan mendapatkan keputusan yang adil, mendapatkan kepastian hukum dan tidak ada pihak yang dirugikan, oleh karenanya sebaiknya lembaga eksaminasi tersebut dibentuk pada setiap kabupaten/kota agar supaya masyarakat yang membutuhkannya dapat menjangkaunya.

---

<sup>238</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2014, (tidak terdapat halaman)

Peranan yang ketiga Lembaga Eksaminasi Pertanahan adalah untuk kontrol atas keputusan yang dibuat oleh lembaga Badan Pertanahan Nasional. Dengan melalui Lembaga Eksaminasi Pertanahan pemerintah dapat melakukan kontrol terhadap setiap keputusan yang dibuat oleh Badan Pertanahan Nasional. Dengan lembaga ini juga BPN dapat merevisi kesalahan yang terjadi.

Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat disebut sebagai alternatif model penyelesaian sengketa di bidang pertanahan dikarenakan Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak sesuai dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Kepala BPN RI No. 12 Tahun 2013 yang berisi tentang maksud dan tujuan Lembaga Eksaminasi Pertanahan yakni dapat menyelesaikan sengketa pertanahan tanpa harus melewati ranah pengadilan. Oleh karena itu, dapat menyelesaikan sengketa secara cepat dan putusannya bersifat *win win solution*. Mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi. Mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan. Bahwa eksaminasi dilakukan oleh BPN sendiri sebagai lembaga penerbit sertifikat, sehingga akan lebih mudah diselesaikan. Karena memiliki data yang lengkap mengenai permasalahan tersebut.

Ada dua jalur penyelesaian perkara pertanahan, jalur penyelesaian perkara yang pertama adalah jalur litigasi yaitu penyelesaian sengketa dengan lembaga peradilan dan yang kedua adalah jalur non litigasi yaitu jalur penyelesaian sengketa tanpa melalui lembaga peradilan. Di dalam jalur litigasi

terdapat asas peradilan yang dinamakan asas sederhana, cepat dan biaya ringan. Dengan adanya asas cepat dimaksudkan agar dalam penanganan perkara dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat, sehingga tidak memakan waktu yang lama. Pada asas sederhana memiliki tujuan agar dalam proses persidangan tidak berbelit-belit. Mengenai biaya ringan, setiap beracara di pengadilan pasti memerlukan biaya. Sebelum adanya Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2008 tentang Pemungutan Biaya Perkara, pembayaran biaya perkara langsung melalui pengadilan yang bersangkutan. Namun setelah surat edaran tersebut dikeluarkan, pembayaran biaya perkara dibayarkan melalui bank yang telah ditunjuk oleh pengadilan yang bersangkutan.

Kelemahan dari jalur litigasi adalah salah satu pihak cenderung mengalami kekalahan. Terdapat hierarki pengadilan di Indonesia yaitu Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung dimana jika Pengadilan Negeri memberikan putusan yang tidak memuaskan salah satu pihak, pihak tersebut dapat melakukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi atau kasasi ke Mahkamah Agung sehingga butuh waktu yang relatif lama agar bisa berkekuatan hukum tetap.

Pertama, pada tingkat Pengadilan Negeri, yang akan berlangsung relatif cepat sekarang ini, karena ada petunjuk Mahkamah Agung bahwa sedapatnya harus dibatasi berperkara sampai kurang lebih enam bulan. Namun dalam praktek bisa berbulan-bulan, kadang-kadang setahun. Kedua, pada tingkat Pengadilan Tinggi, seperti halnya dalam Pengadilan Negeri, perkara

sering berlangsung lama. Di samping itu pemeriksaan perkara melalui pengadilan seringkali dihantui adanya anggapan bahwa pengadilan lebih mementingkan kepentingan dirinya sendiri saja atau lebih dikenal dengan sebutan mafia peradilan. Ketiga, pada tingkat Kasasi, sering terjadi keterlambatan dalam pemeriksaan. Sebagaimana diungkapkan oleh Sudargo Gautama, bahwa untuk dapat diperiksa, harus menunggu bertahun-tahun lamanya, biasanya tidak kurang dari tiga tahun sebelum akhirnya diputus. Hal ini disebabkan karena antrian pemeriksaan dalam acara Kasasi yang lama sekali yang disebabkan banyaknya perkara Kasasi yang ditangani. Keempat, pada Peninjauan Kembali. Pada tingkat ini, waktu yang diperlukan bisa mencapai 89 tahun sebelum perkara ini tiba pada taraf dapat dilaksanakan atau eksekusi oleh Pengadilan Negeri. Selama ini, putusan yang dijatuhkan oleh pengadilan belum bisa menyelesaikan persoalan apabila putusan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, putusan pengadilan harus mudah dilaksanakan.<sup>239</sup>

Beberapa pakar memberikan masukan untuk menyelesaikan konflik agraria yang tidak berkesudahan. Semua itu dilakukan untuk meminimalisir perkara agraria yang semakin menumpuk di lembaga peradilan. Salah satu adalah seperti usulan yang diusung oleh Elza Syarief yang mengatakan bahwa bentuklah pengadilan khusus pertanahan selekasnya. Hal ini didasarkan bahwa negara-negara maju telah menerapkan Pengadilan Khusus Pertanahan seperti Australia dan Afrika Selatan dengan berprinsip adil, cepat dan murah.

---

<sup>239</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta: Pustaka Margaretha, 2014, hlm. 123

Kemudian Bernhard Limbong mengemukakan bahwa upaya penguatan lembaga pertanahan menemukan landasan filosofis, ideologis, sosio-kultural, konstitusional, ekonomis, dan ekologis. Penguatan otoritas pertanahan dengan memperluas kewenangan dan memperbesar kapasitas organisasi BPN diyakini mampu mengatasi berbagai persoalan keagrariaan di negeri ini, termasuk menyukseskan pelaksanaan Reforma Agraria. Sebagaimana amanat dari Pasal 33 UUD 1945 dan UUPA dikukuhkan melalui Tap MPR No. IX Tahun 2001 tentang Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam Pasal 2 Tap MPR itu disebutkan, Pembaruan Agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria dalam rangka terciptanya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Proses penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan adalah melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau dalam bahasa Inggris disebut *Alternatif Disputes Resolution* (ADR). Ada juga yang menyebutnya sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Secara Kooperatif (MPSSK).<sup>240</sup> Menurut Philip D. Bostwick yang dimaksud *Alternative Disputes Resolution* (ADR) adalah sebuah perangkat pengalaman dan teknik hukum yang memiliki tiga tujuan.

Pertama, menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak (*to permit legal disputes to be resolved outside the*

---

<sup>240</sup> Priyatna Abdurrasyid, *Abitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa* dalam Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012, hlm. 247

*courts for the benefit of all disputants*). Dapat menyelesaikan sengketa pertanahan tanpa harus melewati ranah pengadilan (litigasi), karena Eksaminasi pertanahan merupakan *alternative dispute resolution* (penyelesaian sengketa non litigasi). Oleh karena itu, dapat menyelesaikan sengketa secara cepat, dan putusannya bersifat *win win solution*. Kedua, mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi (*to reduce the cost of conventional litigation and the delay to which it is ordinarily subjected*). Mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan (*to prevent legal disputes that would otherwise likely be brought to the courts*). Ketiga, bahwa eksaminasi dilakukan oleh BPN sendiri sebagai lembaga penerbit sertifikat, sehingga akan lebih mudah diselesaikan. Karena memiliki data yang lengkap mengenai permasalahan tersebut. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia.<sup>241</sup>

Meskipun merupakan kebijakan yang dirasa sempurna untuk menyelesaikan perkara pertanahan, Lembaga Eksaminasi Pertanahan dalam konsep maupun praktek memiliki beberapa kekurangan. Diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Sosialisasi yang kurang. Saat Hendarman Supadji masih menjabat sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional selalu mengemukakan bahwa BPN akan segera membentuk Lembaga Eksaminasi Pertanahan untuk meminimalisir sengketa pertanahan yang terjadi. Beliau mengemukakan hal tersebut di berbagai media, baik media cetak maupun media elektronik.

---

<sup>241</sup> *Ibid.*, hlm. 247

Akan tetapi setelah diterbitkannya Peraturan Kepala BPN RI No. 12 Tahun 2013 Tentang Eksaminasi Pertanahan, tidak ada sosialisasi lagi mengenai lembaga eksaminaasi pertanahan tersebut, terutama kepada masyarakat. Pentingnya sosialisasi tersebut dilakukan agar masyarakat umum yang terlibat konflik mengenai pertanahan dapat segera mengetahui bahwa ada lembaga baru yang dapat menyelesaikan konflik secara efektif dan efisien.

2. Belum semua kantor wilayah BPN membentuk tim eksaminasi. Pasal 7 Peraturan Kepala BPN RI No. 12 Tahun 2013 Tentang Eksaminasi Pertanahan sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan telah mengamanatkan bahwa harus dibentuk Lembaga Eksaminasi Pertanahan di tingkat BPN RI serta di tingkat Provinsi. Namun sampai sejauh ini tidak semua provinsi telah dibentuk Lembaga Eksaminasi Pertanahan. Salah satu diantaranya adalah di Provinsi Jawa Timur belum dibentuk Tim Eksaminasi Pertanahan.
3. Perlu adanya profesionalisme dan kesadaran BPN untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam melaksanakan eksaminasi di wilayah masing-masing. Untuk menjalankan program tersebut diperlukan adanya profesionalitas dan kesadaran dari pihak BPN sendiri dengan melakukan eksaminasi.
4. Sengketa yang tidak dapat diselesaikan dengan Lembaga Eksaminasi Pertanahan. Di dalam pelaksanaan Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat

dilakukan tanpa melalui pengadilan apabila status sengketa tanah yang dipersoalkan merupakan original. Hal tersebut dapat dilakukan apabila kepemilikan tanah masih belum dialihkan kepada orang lain dengan cara jual beli tukar-menukar dan sebagainya. Apabila terjadi pengalihan kepemilikan tanah maka akan ada pembatalan akta yang dibuat oleh Notaris sehingga diperlukan suatu putusan pengadilan untuk menyelesaikannya.

Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat disebut sebagai alternatif model penyelesaian sengketa di bidang pertanahan, dikarenakan Lembaga Eksaminasi Pertanahan dapat menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak sesuai dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Kepala BPN RI No. 12 Tahun 2013 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yang berisi tentang maksud dan tujuan Lembaga Eksaminasi Pertanahan. Dapat menyelesaikan sengketa pertanahan tanpa harus melewati ranah pengadilan. Oleh karena itu, dapat menyelesaikan sengketa secara cepat, dan putusannya bersifat *win win solution*. Mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi. Mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan. Bahwa eksaminasi dilakukan oleh BPN sendiri sebagai lembaga penerbit sertifikat, sehingga akan lebih mudah diselesaikan karena memiliki data yang lengkap mengenai permasalahan tersebut.

Kelemahan dari Lembaga Eksaminasi ini adalah sosialisasi yang kurang, belum semua kantor wilayah BPN membentuk tim eksaminasi, perlu adanya profesionalisme dan kesadaran BPN untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam melaksanakan eksaminasi di wilayah masing-masing. Terdapat tiga rekomendasi yang dapat diberikan yaitu memaksimalkan sosialisasi, segera membentuk tim eksaminasi, dan meningkatkan profesionalisme dan kesadaran BPN dalam melaksanakan eksaminasi.

Berdasarkan uraian diatas, maka terdapat tiga rekomendasi yang dapat diberikan. Pertama, memaksimalkan sosialisasi. Seharusnya Badan Pertanahan Nasional memaksimalkan sosialisasi tentang adanya Lembaga Eksaminasi Pertanahan kepada masyarakat. Pentingnya sosialisasi tersebut dilakukan agar masyarakat umum yang terlibat konflik mengenai pertanahan dapat segera mengetahui bahwa ada lembaga baru yang dapat menyelesaikan konflik secara efektif dan efisien. Kedua, segera membentuk tim eksaminasi. Seharusnya Badan Pertanahan Nasional segera membentuk Tim Eksaminasi Pertanahan di BPN Pusat dan di setiap Kantor Wilayah Provinsi. Ketiga, meningkatkan profesionalisme dan kesadaran BPN dalam melaksanakan eksaminasi. Untuk menjalankan program tersebut diperlukan adanya profesionalitas dan kesadaran dari pihak BPN sendiri dikarenakan dengan melakukan eksaminasi.

### C. Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan yang Berbasis Keadilan

Sengketa tanah tidak dapat dihindari di zaman sekarang, ini disebabkan karena berbagai kebutuhan tanah yang sangat tinggi di zaman sekarang sementara jumlah bidang tanah terbatas. Hal tersebut menuntut perbaikan dalam bidang penataan dan penggunaan tanah untuk kesejahteraan masyarakat dan terutama kepastian hukumnya. Untuk itu berbagai usaha yang dilakukan pemerintah yaitu mengupayakan penyelesaian sengketa tanah dengan cepat untuk menghindari penumpukan sengketa tanah, yang dapat merugikan masyarakat misalnya tanah tidak dapat digunakan karena tanah tersebut dalam sengketa.<sup>242</sup>

Pada dasarnya pilihan penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan 2 (dua) proses. Proses penyelesaian sengketa melalui litigasi di dalam pengadilan, kemudian berkembang proses penyelesaian sengketa melalui kerja sama (*kooperatif*) di luar pengadilan. Proses litigasi menghasilkan kesepakatan yang bersifat adversial yang belum mampu merangkul kepentingan bersama, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya. Sebaliknya, melalui proses di luar pengadilan menghasilkan kesepakatan kesepakatan yang bersifat "*win-win solution* dihindari dari kelambatan proses penyelesaian yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif,

---

<sup>242</sup> Badan Pertanahan Nasional, *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"*, Jakarta, 2007, hlm. 23

menyelesaikan komprehensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan baik<sup>243</sup>

UU Kekuasaan Kehakiman yang dilaksanakan atas dasar untuk menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Ada 2 (dua) nilai yang tersirat dalam kekuasaan kehakiman, yakni: a) Menegakkan hukum Dapat diartikan sebagai upaya untuk menegakkan norma-norma dalam ketentuan perundang-undangan secara nyata agar sesuai dengan pola formulasi hukum yang berlaku. b) Menegakkan keadilan. Keadilan merupakan pemeliharaan atas tatanan hukum positif melalui penerapannya yang benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut, dan keadilan ini adalah keadilan berdasarkan hukum. Dengan demikian, penegakan keadilan adalah menegakkan hukum positif yang benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut. Berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), dalam tiga tahun terakhir ini, grafik kejadian konflik agraria di tanah air bahkan terus menunjukkan peningkatan.

persoalan-persoalan aspek yang dapat dikategorikan: a) Sebagian Besar Kasus Sengketa Tanah di Indonesia Belum dapat di Selesaikan Secara Tuntas Oleh Pengadilan Umum; b) Tidak terlaksananya asas peradilan cepat, dan biaya ringan; c) Dapat merambah pada persoalan hukum lain. Seperti permasalahan hukum pidana yang dialami oleh para pihak. Peradilan umum dalam penyelesaian sengketa tanah tersebut tidak mencerminkan adanya

---

<sup>243</sup> Felix MT. Sitorus, *Lingkup Agraria dalam Menuju Keadilan Agraria : 70 Tahun*, 2002, hlm. 11

pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 24 ayat 1) UUD 1945. Pertama, Pengadilan umum dalam penyelesaian sengketa tanah tidak mampu menegakkan norma-norma dalam ketentuan perundang-undangan secara nyata agar sesuai dengan pola formulasi hukum yang berlaku, seperti norma yang menjadi asas pelaksanaan peradilan yakni pengadilan dilaksanakan dengan cepat dan biaya ringan. Pengadilan umum dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah, cenderung lamban dan memerlukan biaya yang cukup mahal. Pelaksanaan penyelesaian sengketa dapat memakan waktu bertahun-tahun. Selain itu, penyelesaian sengketa melalui peradilan umum juga tidak benar-benar sesuai dengan jiwa dari tatanan hukum positif tersebut, karena cenderung mengabaikan nilai-nilai hukum dan hak-hak warga negara, terutama warga yang mengalami kondisi ekonomi lemah. Hal ini dapat disimpulkan bahwa pengadilan umum yang dianggap tidak mampu melaksanakan kekuasaan kehakiman tersebut harusnya dialihkan kepada pengadilan khusus pertanahan. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 27 UU No. 48 tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang memberi peluang untuk dibentuknya pengadilan khusus yang dibentuk melalui undang-undang.

Penggunaan pranata penyelesaian sengketa diluar pengadilan tersebut kemudian diterapkan di Negara Indonesia yang di buatkan melauai Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, telah menyediakan beberapa pranata pilihan penyelesaian sengketa (PPS) secara damai yang dapat ditempuh para pihak untuk menyelesaikan

sengketa atau beda pendapat perdata mereka, apakah pendayagunaan pranata konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.<sup>244</sup>

Pilihan penyelesaian sengketa (PPS) di luar pengadilan hanya dapat ditempuh bila para pihak menyepakati penyelesaiannya melalui pranata pilihan penyelesaian sengketa (PPS). Kemudian pilihan penyelesaian sengketa (PPS) dalam penyelesaian sengketa diluar pengadilan ini berkembang pada kasus-kasus perkara lain seperti kasus-kasus perkara pidana tertentu dan sengketa tenaga kerja ataupun pada sengketa lingkungan dan sengketa tanah, sehingga pilihan penyelesaian sengketa diluar pengadilan tidak hanya berlaku pada kasus-kasus perdata saja. Secara ekonomis, sengketa itu telah memaksa pihak yang terlibat untuk mengeluarkan biaya. Semakin lama proses penyelesaian sengketa itu, maka semakin besar biaya yang harus dikeluarkan dan sering kali biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan sengketa tanah hingga selesai tidak sebandingkan dengan harga dari obyek tanah yang disengketakan. Namun oleh sebagian orang atau golongan tertentu tanah sebagai harga diri yang harus dipegang teguh, tanah akan dipertahankan sampai mati.<sup>245</sup>

Selama konflik berlangsung tanah yang menjadi obyek konflik biasanya berada dalam keadaan status *quo* sehingga tanah yang bersangkutan tidak dapat dimanfaatkan. Akibatnya terjadi penurunan kualitas sumber daya tanah yang dapat merugikan kepentingan banyak pihak dan tidak tercapainya

---

<sup>244</sup> *Ibid*

<sup>245</sup> Herry Bernstein et all, *Kebangkitan Studi Reforma Agraria di Abad 21*, STPN, 2008, hlm. 6

asas manfaat tanah.<sup>246</sup> Perundang-undangan (undang-undang dasar), kodifikasi, undang-undang, peraturan pemerintah, dan seterusnya dan norma hukum tertulis bentukan lembaga peradilan (*judge made law*), serta hukum tertulis buatan pihak-pihak yang berkepentingan (kontrak, dokumen hukum, laporan hukum, catatan hukum, dan rancangan undang-undang).<sup>247</sup>

Secara umum, sengketa tanah timbul akibat adanya beberapa faktor, faktor-faktor ini yang sangat dominan dalam setiap sengketa pertanahan dimanapun, adapun faktor-faktor tersebut antara lain:<sup>248</sup>

1. Peraturan yang belum lengkap;
2. Ketidaksesuaian peraturan;
3. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia;
4. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap;
5. Data tanah yang keliru;
6. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah;
7. Transaksi tanah yang keliru;
8. Ulah pemohon hak atau
9. Adanya penyelesaian dari instansi lain, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan.

<sup>246</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1999, hlm. 5

<sup>247</sup> Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 52

<sup>248</sup> Maria S.W Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan*, Penerbit Kompas Gramedia, 2008, hlm. 38

Secara umum, sengketa pertanahan yang timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 klasifikasi permasalahan, yaitu permasalahan yang berkaitan dengan:<sup>249</sup>

1. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
2. Peralihan hak atas tanah;
3. Pembebanan hak dan
4. Pendudukan eks tanah partikelir.

Ditinjau dari subyek yang bersengketa, sengketa pertanahan dapat dikelompokkan ke dalam 3 macam yaitu:<sup>250</sup>

1. Sengketa tanah antar warga;
2. Sengketa tanah antara Pemerintah Daerah dengan warga setempat, dan
3. Sengketa yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam

Sedangkan menurut Kepala BPN Pusat, setidaknya ada tiga hal utama yang menyebabkan terjadinya sengketa tanah:<sup>251</sup>

1. Persoalan administrasi sertifikasi tanah yang tidak jelas, akibatnya adalah ada tanah yang dimiliki oleh dua orang dengan memiliki sertifikat masing-masing.
2. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat bawah, khususnya

---

<sup>249</sup> Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1995, hlm. 85

<sup>250</sup> Ali Achmad Chomzah, *Pedoman Pelaksanaan U.U.P.A dan Tata Cara Penjabat Pembuat Akta Tanah*, Bandung: Alumni, 2002, hlm. 64

<sup>251</sup> Laporan BPN RI Tahun 2007, hlm. 26

petani/penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan liberalistik. Atas nama pembangunan tanah-tanah garapan petani atau tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para pemodal dengan harga murah.

3. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Akibatnya, secara legal (*de jure*), boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau para pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani/pemilik tanah, tetapi tanah tersebut lama ditelantarkan begitu saja. Mungkin sebagian orang menganggap remeh dengan memandang sebelah mata persoalan sengketa tanah ini, padahal persoalan ini merupakan persoalan yang harus segera di carikan solusinya. Kenapa demikian? karena sengketa tanah sangat berpotensi terjadinya konflik antar ras, suku dan agama. Akibatnya harga diri harus dipertaruhkan.

Problematik yang terjadi pada tataran normatif yaitu terdapat persoalan sinkronisasi dan konsistensi berbagai aturan hukum di bidang pertanahan dalam kaitannya dengan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945. Hal ini telah berlangsung secara *periodik* dan memiliki *variasi karakter* hukumnya. Selama Orde Baru (1967 – 1998), aturan hukum mengenai sumber daya alam, khususnya di bidang pertanahan diterbitkan dikeluarkan secara sektoral dengan melepaskan kaitannya dengan UUPA sebagai aturan hukum pokok (“payung”) dari semua aturan hukum agraria. Karakteristik aturan hukum dan

taraf kesinkronannya dengan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945, sebagai berikut.<sup>252</sup>

1. Pada periode 1967–1973, aturan hukum mengenai pertanahan tidak sinkron dan tidak konsisten dengan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 dan berkarakter: eksploitatif terhadap sumber daya alam; berpihak pada sistem ekonomi kapitalis (akumulasi modal); dan konservatif/ortodoks, yaitu hukum menjadi alat bagi pelaksanaan ideologi dan program negara (*positivis instrumentalis*).
2. Pada periode tahun 1973–1984, aturan hukum mengenai penguasaan tanah memiliki karakter: Konservatif/ortodoks, dengan ciri pemerintah sangat dominan dalam pembentukan hukum dan menentukan arah perkembangan hukum masyarakat; Represif; dan Pragmatis dan sangat akomodatif terhadap kekuatan modal (*capitalism*), terutama kekuatan modal asing lewat negara donor maupun lembaga-lembaga keuangan Internasional. Dengan demikian, aturan hukum pada periode ini juga tidak selaras (tidak sinkron dan tidak konsisten) dengan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945.
3. Pada periode tahun 1984–1990-an, aturan hukum mengenai penguasaan tanah berorientasi untuk memudahkan perolehan tanah bagi investasi, oleh karena itu karakter peraturannya bersifat pragmatis dan sangat akomodatif terhadap kepentingan modal. Disamping itu, bersifat defensif-reaktif, artinya sangat reaksioner terhadap berbagai sengketa agraria yang muncul

---

<sup>252</sup> Hamadi Tamam. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 35

pada saat itu dan melihatnya sebagai persoalan administratif belaka. Aturan hukum pada periode ini juga tidak sinkron dan tidak konsisten dengan semangat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

4. Periode Desentralisasi (1998–2003), peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang mencerminkan ketidakpastian hukum (*ambivalence*), akibatnya terjadi ketidaksinkronan dan ketidakkonsistenan aturan hukum di bidang pertanahan. Karakter Peraturan Perundang-undangan pada periode ini bersifat pragmatism-reaktif, dan parsial. Artinya peraturan-peraturan yang dikeluarkan tidak didasarkan pada suatu format tertentu yang secara integral berkesinambungan dan sistematis. Meskipun peraturan tersebut berkarakter pragmatism-reaktif, tetapi materi muatannya lebih selaras (sinkron dan konsisten) dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 junto Pasal 2 dan 14 UUPA junto Pasal 11 dan 12 UU No. 22 Tahun 1999.
5. Periode Resentralisasi (2004–2006), terjadi arus penarikan kembali kewenangan daerah di bidang agrarian oleh pemerintah pusat, sehingga wewenang agraria/pertanahan menjadi tersentralisasi lagi pada pemerintah (pusat). Hal ini ditandai dengan diberlakukannya Perpres No. 36 Tahun 2005 yang kemudian diubah dengan Perpres No. 65 Tahun 2006 dan Perpres No. 10 Tahun 2006. Substansi ketiga Perpres tersebut berkarakter represif dan berorientasi meningkatkan devisa negara lewat pembangunan dengan keberpihakan penuh pada pemilik modal (*capital*). Selain itu, menempatkan otoritas/kewenangan yang begitu besar kepada BPN

(institusi pemerintah (pusat). Dengan demikian, Peraturan Perundang-undangan pada periode ini tidak selaras (tidak sinkron dan tidak konsisten) dengan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945.

Semua aturan berkaitan dengan Agraria dan pertanahan harus mengacu pada Pasal 33 UUD RI 45 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, hal itu dilakukan dengan melakukan koreksi terhadap peraturan-peraturan di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, baik melalui instansi terkait maupun melalui jalur Judicial Review, Eksekutif Review maupun legislatif review.<sup>253</sup>

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dilakukan bukan hanya setelah UU dibuat, namun justru pada saat proses UU tersebut dibuat sinkronisasi harus dilakukan dengan mempertemukan masing-masing departemen dan mempertemukan kepentingan demi mengeliminir ego sektoral.<sup>254</sup> Jika terdapat dua atau lebih UU yang mengatur secara bersamaan norma hukum yang mirip/sama, akan lebih baik jika di kodifikasi menjadi satu paket Undang-Undang Revisi UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara dengan melibatkan pemerintah daerah dan tim ahli yang memahami tentang pertambangan. Mensinkronkan peraturan perundang-undangan dengan UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pasal-Pasal dalam UUD RI 1945 yang memberi perlindungan kepada lingkungan hidup.

---

<sup>253</sup> H Soesangobeng, *Upaya Pembentukan Materi Hukum dan Kebijakan Pertanahan*, Yogyakarta: STPN-BPN, hlm. 38

<sup>254</sup> D Walijatun, *Pelayanan Prima Di Bidang Pertanahan Sebagai Bagian Dari Reinventing Government*, Yogyakarta: Seminar Nasional Pertanahan hlm. 12

Berdasarkan kajian di atas, ternyata masalah urusan pertanahan, kehutanan dan pertambangan disebabkan karena kurangnya pengaturan dalam kosepsi dasar dan peraturan-perundang-undangan sektor banyak yang belum sinkron dengan undang-undang pemerintahan daerah serta implementasinya belum dilaksanakan dengan konsisten. Untuk itu saran dalam penyempurnaan undang-undang tentang pemerintahan daerah serta perbaikan pelaksanaannya di masa yang akan datang dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>255</sup>

1. *Pertama*, pentingnya pengaturan pertanahan, kehutanan dan pertambangan perlu diatur secara khusus dalam pasal tersendiri pada revisi undang-undang pemerintahan daerah;
2. *Kedua*, sebagai syarat dasar daerah otonom melaksanakan ketiga urusan ini, wajib diterbitkan terlebih dahulu Norma, Standar, Kriteria dan Prosedur (NSPK) bidang pertanahan, kehutanan maupun NSPK bidang pertambangan. Selanjutnya urusan tersebut dapat dilaksanakan oleh daerah otonom secara penuh diikuti pembinaan dan pengawasannya secara melekat;
3. *Ketiga*, perlu segera dilakukan harmonisasi peraturan-perundang-undangan yang tidak sesuai dengan undang-undang pemerintahan daerah; keempat, untuk menghindari kekosongan penetapan NSPK dalam waktu yang lama, akibat dari lamanya proses penyusunannya, maka penetapan NSPK dapat dipecah dalam sub bidang-sub bidang misalnya di bidang pertambangan, diterbitkan dulu NSPK pertambangan biji besi, NSPK

---

<sup>255</sup> Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 29

pertambangan timah NSPK pertambangan batubara. NSPK di bidang kehutanan dapat diterbitkan dahulu NSPK kuasa kehutanan, NSPK penebangan pohon, NSPK reboisasi, NSPK konservasi lahan, NSPK satwa liar;

4. *Keempat*, perlu diatur sanksi serta penegakan hukum yang tegas terhadap pelanggaran NSPK di bidang pertanahan, kehutanan dan pertambangan;
5. *Kelima*, meskipun tanah, hutan dan tambang penting untuk kelangsungan hidup negara, kepentingan umum dan kelestarian lingkungan hidup, maka urusan pertanahan, kehutanan dan pertambangan tetap merupakan urusan yang didesentralisasikan serta tetap mendorong inovasi dan kreatifitas daerah dalam pemanfaatannya.

Pada prinsipnya adalah harus ada harmonisasi hukum, antar undang-undang maupun peraturan organiknya harus sinkron dan harmonis. Menatap pada perubahan sistem hubungan antara pusat dan daerah yang di dalamnya juga menyangkut perubahan kewenangan maka sudah saatnya sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan dengan merubah peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan saling bertentangan dan memberikan akses yang besar bagi masyarakat untuk ambil bagian dalam melakukan sinkronisasi dan harmonisasi. Ketika masyarakat dilibatkan maka kebijakan pertanahan pada khususnya dan sumber-sumber agraria yang lain akan mengakar pada kepentingan masyarakat lokal. Perkara kesejahteraan, itu hanya persoalan dampak sehingga akan tumbuh dengan sendirinya apabila setiap warga negara mempunyai akses yang sama terhadap sumber-sumber agraria.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan, Indonesia adalah negara hukum. Salah satu prinsip negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kepenegak hukuman yang merdeka, dan bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, untuk menyelenggarakan keadilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Penegak hukum bebas dalam memutuskan segala putusan tanpa ada intervensi atau campur tangan dari pihak lain. Sehingga bersifat tidak memihak dalam menjalankan tugas memutus suatu perkara di pengadilan.

Kebebasan penegak hukum merupakan kewenangan penting yang melekat pada individu penegak hukum dimana penegak hukum berfungsi sebagai penerapan teks Undang-Undang ke dalam peristiwa yang konkrit tidak sekedar substantif, penegak hukum juga memberikan penafsiran yang tepat tentang hukum, dalam rangka meluruskan peristiwa hukum yang konkrit sehingga penegak hukum dapat bebas memberikan penilaian-penilaian dan penafsiran hukum.

Pada satu realitasnya penegak hukum hanya melihat satu kasus yang muncul di putusan dengan menerapkan perundang-Undangan yang ada, yang sebagian besar masih merupakan warisan belanda. Pola pikir penegak hukum yang terbelenggu legalitas formal akan menghasilkan penegakan hukum yang tidak adil. Apabila penegak hukum menjalankan tugasnya merupakan pemberi makna melalui penemuan hukum atau (*rechtsvinding*) bahkan menciptakan hukum baru atau (*rechtheeping*) sehingga melalui keputusan-keputusannya (*judge made law*). Hukum tidak hanya sebagai instrumen kekuasaan tetapi

sebagai instrumen kepentingan rakyat. Untuk itu penegak hukum dalam hal ini penegak hukum haruslah seorang yang ahli atau menguasai atas objek kasus yang ditanganinya serta memegang teguh kode etik penegak hukum.

Penguasaan tanah dilakukan oleh rakyat tanpa alas hak yang sah dan dokumen kepemilikan tanah yang tidak lengkap. Maka dalam posisi yang demikian pemerintah dihadapkan pada suatu keadaan yang dilematis. Keadaan ini dapat melemahkan posisi pihak perkebunan yang membutuhkan tanah dan berpotensi menimbulkan masalah, yaitu rakyat tidak memiliki bukti yang lengkap dan cukup atas tanah yang dimilikinya. Hal ini terutama terjadi pada tanah-tanah yang belum bersertifikat, yang disebabkan oleh pandangan adat yang masih melekat pada rakyat bahwa tanah merupakan hak milik komunal (hak ulayat), sehingga mereka menganggap hak penguasaan otomatis melekat pada hak penghunian atas tanah tersebut secara turun-temurun.

Keadaan itu bukannya tidak diketahui oleh pihak yang memerlukan tanah dalam hal ini perkebunan, tetapi dengan berbagai alasan untuk melaksanakan usaha yang telah direncanakan tetap dilakukan penguasaan lahan. Akibatnya sulit bagi pihak yang membutuhkan tanah untuk menentukan tentang keabsahan pemegang hak penguasaan lahan yang diakui oleh rakyat.

Dalam upaya meminimalisir terhadap sengketa pertanahan, maka diperlukan strategi yang komprehensif guna mengantisipasi dan mengurangi

angka sengeketa dibidang pertanahan, maka untuk itu perlu dilaksanakan beberapa upaya strategi sebagai berikut.<sup>256</sup>

1. *Strategi Administrasi Negara*, yang sangat membutuhkan professional yang komprehenship/holistic (multidisiplin) yang tidak bisa diserahkan kepada professional berorientasi produk, perubahan struktur organisasi sektoral bukan berdasar produk (komoditas) tetapi struktur organisasi atas dasar proses. Hal ini meminimalisasi kepentingan-kepentingan sektoral atas dasar produk yang berdampak kebijakan yang dibuat menteri sebenarnya hanya hasil salah satu deputy yang tupoksinya produk bukan proses yang membutuhkan professional multidisiplin). Sekarang tidak bedanya format yang terjadi di Perguruan Tinggi dengan pembagian fakultasnya, apa seperti ini format Administrasi untuk semua Kementerian di Indonesia? Reformasi administrative. Khusus bidang pertanahan harus Bagaimana?
2. *Yudikatif*, menyelesaikan timpang tindih perundangan dan rekomendasi perumusan payung regulasi pertanahan Negara dapat dibentuk "KPN" Komisi Pertanahan Negara yang merupakan bentuk implementasi regulasi kekuasaan Negara terhadap tanah Negara, yang sekarang diemban oleh kekuasaan pemerintah dan hanya sektoral.
3. *Strategi legislative*, DPR bersama presiden berkewajiban mengatur semua kebijakan terkait kekuasaan Negara, Perlu menyusun tersendiri lembaga penyelesaian atas tanah.

---

<sup>256</sup> Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1983, hlm. 83

Secara umum, sengketa pertanahan yang timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 klasifikasi permasalahan, yaitu permasalahan yang berkaitan dengan:

- a. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
  - b. Peralihan hak atas tanah;
  - c. Pembebanan hak dan
  - d. Pendudukan eks tanah partikelir.
4. Dalam penanganan sengketa atas tanah pemerintah perlu membentuk Lembaga peradilan yang menangani khusus tentang peradilan agraria sangat dibutuhkan bagi para pencari keadilan atau masyarakat yang berkonflik dan peradilan tersebut untuk memperluas dan sekaligus mengasah *multiple intelligence*, yakni kecerdasan intelektual, emosional, spiritual, bahkan kecerdasan kenabian (*Prophetic Intelligence*). Sehingga lembaga peradilan diperlukan penemuan hukum guna mendapatkan keadilan sosial yang berdasarkan Pancasila.

Dalam rangka memanfaatkan dan menggunakan tanah sebagai salah satu sumber daya agraria secara adil, transparan dan produktif, keberadaan hak ulayat dan masyarakat adatnya perlu diperhatikan. Selain itu, kelengkapan data mengenai keberadaan, jumlah/luas tanah beserta status penguasaannya haruslah lengkap dan up to date, sehingga dengan demikian akan tercipta tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang. Kalaupun terjadi sengketa atas tanah di suatu wilayah, dapat segera diatasi oleh pejabat setempat dan hasil penyelesaian sengketa tersebut akan lebih dapat diterima para pihak yang bertikai. Kondisi inilah yang nantinya akan menciptakan pembaharuan hukum pertanahan dan sekaligus pembangunan masyarakatnya. Pembaharuan hukum

pertanahan yang didahului oleh pengembangan kebijakan pertanahan tentunya harus diawali dengan pengembangan hukum pertanahan sebagai bagian dari sistem hukum nasional. Namun demikian, pengembangan tersebut semestinya tetap berpedoman pada prinsip-prinsip dasar yang ada pada UUPA sebagai ketentuan pokok hukum pertanahan nasional.<sup>257</sup>

Sebagai upaya penyelesaian sengketa pertanahan, maka sebaiknya diupayakan menggunakan dengan sebaik-baiknya jalur mediasi, sehingga tercapailah *win win solution* diantara para pihak yang berperkara. Mediasi adalah salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat, murah, dan juga dapat memberikan akses keadilan yang lebih besar kepada pihak-pihak dalam menemukan jalan penyelesaian sengketa yang memuaskan dan memberikan rasa keadilan. Pengintegrasian mediasi kedalam proses beracara di pengadilan dapat menjadi salah satu instrumen yang cukup efektif dalam mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan dan juga memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga non-peradilan untuk penyelesaian sengketa di samping proses acara pengadilan yang bersifat adjudikatif (memutus).<sup>258</sup>

Orang yang (merasa) dirugikan orang lain dan ingin mendapatkan kembali haknya, harus mengupayakan melalui prosedur yang berlaku, baik melalui litigasi (pengadilan) maupun alternatif penyelesaian sengketa (*Alternative Dispute Resolution/ADR*) dan tidak boleh main hakim sendiri

---

<sup>257</sup> Soerodjo, *Proses Pendaftaran Tanah*, Jakarta, Rineka Cipta, 2003, hlm. 71

<sup>258</sup> Mardjono Reksodiputro, *Resolution Legal Institution and Alternative Dispute*, Hasil Penelitian yang disajikan pada seminar nasional menyongsong penggunaan Hukum Era 2000, Semarang-13 Agustus 1996

(*eigerichting*).<sup>259</sup> Di pengadilan, penyelesaian perkara dimulai dengan mengajukan gugatan ke pengadilan yang berwenang. Penyelesaian sengketa hukum melalui pengadilan ini dilakukan dengan 3 tahap. Tahap permulaan dengan mengajukan gugatan sampai dengan jawab *jinawab*. Tahap penentuan dimulai dari pembuktian sampai dengan putusan, dan tahap pelaksanaan adalah pelaksanaan putusan. Setiap tahap tersebut memerlukan waktu relatif lama, mahal dan prosedur yang cukup rumit. Dalam perkembangannya, tuntutan akan kecepatan, kerahasiaan, efisiensi dan efektifitas serta demi menjaga kelangsungan hubungan antara pihak yang bersengketa, selama belum dapat direspon lembaga litigasi (pengadilan), sehingga mendapat banyak kritikan. Dalam operasionalnya, pengadilan dinilai lamban, mahal, memboroskan energi, waktu, uang serta *win-win slution*. Karena itu, penyelesaian sengketa alternatif mendapat sambutan positif, terutama di dunia bisnis yang menghendaki efisiensi, kerahasiaan serta lestariannya hubungan kerja sama, tidak formalistis, serta menghendaki penyelesaian yang lebih menekankan pada keadilan. Alternatif dimaksud adalah mediasi sebelum perkara diajukan ke pengadilan dimulai.

Pada Bab I Perma tersebut dijelaskan tentang ketentuan umum berlakunya Perma tersebut. Bab ini terdapat 6 pasal yang dimana pada Pasal 1 adalah penjelasan tentang definisi-definisi istilah yang terdapat pada mediasi. Pasal 2 menjelaskan tentang ruang lingkup dan kekuatan berlaku Perma, dimana hanya berlaku untuk mediasi yang terkait proses berperkara di

---

<sup>259</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi hukum Perikatan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 28

pengadilan. Pada Pasal 3 dijelaskan tentang biaya pemanggilan para pihak yang dibebankan kepada pihak penggugat, dan jika berhasil mencapai kesepakatan biaya ditanggung bersama atau dengan kesepakatan para pihak. Pasal 4 menjelaskan jenis perkara yang dimediasi adalah semua perkara perdata kecuali sengketa melalui prosedur pengadilan niaga, pengadilan hubungan industrial, keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Pasal 5 tentang Sertifikasi Mediator dimana mediator harus memiliki sertifikat mediator setelah mengikuti pelatihan yang diselenggarakan oleh lembaga yang telah mendapat akreditasi dari Mahkamah Agung. Pada Pasal 6 menjelaskan proses mediasi adalah tertutup kecuali kehendak para pihak sendiri.

Bab II menjelaskan tentang tahap pra mediasi dimana pada Pasal 7 menjelaskan tentang kewajiban hakim pemeriksa perkara dan kuasa hukum. Pasal 8 menjelaskan tentang hak para pihak dalam memilih mediator. Pada pasal 9, pengadilan menyediakan sekurang-kurangnya 5 daftar nama mediator ke para pihak yang bersengketa. Pada pasal 10 dijelaskan mengenai honorarium mediator dimana jika mediator hakim tidak dipungut biaya namun mediator bukan hakim ditanggung bersama atau kesepakatan para pihak. Pasal 11 menjelaskan batas waktu pemilihan mediator. Pada pasal 12 dijelaskan bahwa para pihak wajib menjalani proses mediasi dengan itikad baik.

Bab III dalam Perma Nomor 1 Tahun 2008 adalah mengenai tahap-tahap proses mediasi. Pasal 13 dijelaskan tentang penyerahan resume perkara dan waktu untuk menjalani proses mediasi tersebut. Pada pasal 14 dijelaskan

tentang kewenangan mediator menyatakan suatu proses mediasi telah gagal salah satunya apabila salah satu pihak atau kuasa hukumnya tidak menghadiri mediasi dua kali berturut-turut. Pasal 15 menjelaskan tugas-tugas dari seorang mediator dalam menangani suatu proses mediasi. Pada pasal 16 dijelaskan bahwa dalam keadaan tertentu, mediator dapat memanggil seorang atau lebih yang lebih ahli dalam suatu bidang tertentu. Pasal 17 menjelaskan tentang pencapaian kesepakatan dalam suatu proses mediasi dan berikutnya pada Pasal 18 dijelaskan tidak tercapainya tujuan kesepakatan dalam proses mediasi. Pasal 19 menjelaskan tentang keterpisahan mediasi dari litigasi.

Bab IV Perma Nomor 1 Tahun 2008 menjelaskan tentang tempat penyelenggaraan mediasi sebagaimana dijelaskan pada Pasal 20. Pada Bab V dijelaskan tentang perdamaian di tingkat banding, kasasi, dan peninjauan kembali dijelaskan pada Pasal 21 dan Pasal 22. Bab VI menjelaskan tentang kesepakatan di luar pengadilan yang dijelaskan pada Pasal 23. Pada Bab VII menjelaskan tentang pedoman perilaku mediator dan insentif yang dijelaskan pada Pasal 24 dan Pasal 25. Dan pada Bab VIII merupakan penutup menjelaskan pada Pasal 26 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 tidak berlaku lagi dan pada pasal 27 dijelaskan berlakunya Peraturan Mahkamah Agung ini sejak tanggal ditetapkannya Perma tersebut pada tanggal 31 Juli 2008.

Putusan hakim adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa

antara para pihak. Bukan hanya diucapkan saja yang disebut putusan, melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh hakim di persidangan. Putusan yang diucapkan di persidangan (*uitspraak*) tidak boleh berbeda dengan yang tertulis (*vonnis*).<sup>260</sup> Mahkamah Agung dengan surat edarannya no.5/1959 tanggal 20 April 1959 dan no.1/1962 tanggal 7 Maret 1962 menginstruksikan antara lain agar pada waktu putusan diucapkan konsep putusan harus sudah selesai. Maksud tujuan surat edaran ini ialah untuk mencegah hambatan dalam penyelesaian perkara, tetapi dapat dicegah pula adanya perbedaan isi putusan yang diucapkan dengan yang ditulis. Jikalau ternyata ada perbedaan isi putusan yang diucapkan dengan yang ditulis, maka yang sah adalah yang diucapkan yaitu lahirnya putusan itu sejak diucapkan.

Dalam teori hukum materiil kekuatan mengikat daripada putusan yang lazimnya disebut "*gezag van gewijsde*" mempunyai sifat hukum materiil oleh karena mengadakan perubahan terhadap wewenang dan kewajiban keperdataan: *menetapkan, menghapuskan atau mengubah*.<sup>261</sup> Mengingat bahwa putusan itu hanya mengikat para pihak dan tidak mengikat pihak ketiga, kiranya teori ini tidaklah tepat. Sedangkan menurut teori hukum acara putusan bukanlah sumber hukum materiil, melainkan sumber daripada wewenang prosesuil. Akibat putusan ini bersifat hukum acara, yaitu diciptakannya atau dihapuskannya wewenang dan kewajiban prosesuil. Berdasarkan teori hukum pembuktian, putusan merupakan bukti tentang apa

---

<sup>260</sup> Wirjono Prodjodikuro, *Hukum Atjara Pidana di Indonesia*, Djakarta: Penerbit "Sumur Bandung", 1977, hlm. 23

<sup>261</sup> Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1980, hlm. 31

yang ditetapkan di dalamnya, sehingga mempunyai kekuatan mengikat oleh karena menurut teori ini pembuktian lawan terhadap isi suatu putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang pasti tidak diperkenankan.

Suatu putusan memperoleh kekuatan hukum yang pasti atau tetap (*krach van gewijsde*) apabila tidak ada lagi upaya hukum biasa tersedia. Termasuk upaya hukum biasa ialah *perlawanan*, *banding*, dan *kasasi*. Dengan memperoleh kekuatan hukum yang pasti maka putusan itu tidak lagi dapat diubah, sekalipun oleh pengadilan yang lebih tinggi, kecuali dengan upaya hukum yang khusus, yaitu *request civil* dan *perlawanan* oleh pihak ketiga. Pasal 1917 ayat 1 BW berbunyi, bahwa kekuatan mengikat daripada putusan itu terbatas pada pokok putusan (*onderwerp van het vonnis*).<sup>262</sup> Kekuatan mengikat dari putusan itu tidak meliputi penetapan-penetapan mengenai peristiwa. Apabila hakim dalam suatu putusan telah mengkonstair suatu peristiwa tertentu berdasarkan alat-alat bukti tertentu, maka dalam sengketa lain peristiwa tersebut masih dapat disengketakan.

Berdasarkan uraian dan pembahasan tentang rekonstruksi pengaturan penyelesaian pertanahan yang berbasis keadilan dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa pertanahan yang telah ada selama ini perlu dilakukan rekonstruksi dengan membentuk Sebuah lembaga yang bernama Komisi Pertanahan Nasional yang merupakan bentuk implementasi regulasi kekuasaan Negara terhadap tanah

---

<sup>262</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1999, hlm. 48

Negara, yang sekarang diemban oleh kekuasaan pemerintah dan hanya sektoral.

Disamping itu perlu dibentuk suatu peradilan khusus yang mjenangani masalah pertanahan, yaitu Pengadilan Agraria, pengadilan khusus penyelesaian sengketa pertanahan ini harus masuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung RI yaitu lingkungan peradilan umum atau lingkungan peradilan khusus tata usaha negara. Untuk menentukan hal tersebut perlu dilihat hukum dan karakteristik tanah itu sendiri dan masalah apa saja yang dapat disidangkan dalam peradilan khusus penyelesaian sengketa pertanahan tersebut. Disamping adanya adanya kedua lembaga tersebut masyarakat perlu diberikan pilihan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan, yaitu melalui jalur mediasi, sehingga tercapailah *win win solution* diantara para pihak yang berperkara. Mediasi adalah salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat, murah, dan juga dapat memberikan akses keadilan yang lebih besar kepada pihak-pihak dalam menemukan jalan penyelesaian sengketa yang memuaskan dan memberikan rasa keadilan. Pengintegrasian mediasi kedalam proses beracara di pengadilan dapat menjadi salah satu instrumen yang cukup efektif dalam mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan dan juga memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga non-peradilan untuk penyelesaian sengketa di samping proses acara pengadilan yang bersifat ajudikatif (memutus).

Tabel 4.2

**Rekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia  
Berbasis Nilai Keadilan**

No.	PENGATURAN	KELEMAHAN	USULAN REKONSTRUKSI
1.	Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Pasal 2 dan Pasal 3) Pasal 2 (5) Penyelesaian Kasus Pertanahan, dimaksudkan untuk: a. mengetahui riwayat dan akar permasalahan Sengketa, Konflik atau Perkara; b. merumuskan kebijakan strategis penyelesaian Sengketa, Konflik atau Perkara; dan c. Menyelesaikan Sengketa, Konflik atau Perkara, agar tanah dapat dikuasai, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh	Dalam praktek banyak perkara sengketa pertanahan membutuhkan waktu yang sangat panjang, bahkan tidak kunjung selesai serta belum memenuhi rasa keadilan dan masyarakat masih banyak yang awam perlu pendampingan hukum. Sertifikat tanah ganda masih banyak.	MAKSUD, TUJUAN DAN RUANG LINGKUP Pasal 2 (1) Penyelesaian Kasus Pertanahan, dimaksudkan untuk: a. b. c. mengetahui riwayat dan akar permasalahan Sengketa, Konflik atau Perkara; merumuskan kebijakan strategis penyelesaian Sengketa, Konflik atau Perkara; dan menyelesaikan Sengketa, Konflik atau Perkara MELALUI WIN WIN SOLUTION, agar tanah dapat dikuasai, dimiliki, dipergunakan dan dimanfaatkan oleh pemiliknya. (2) Penyelesaian Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah SECARA BERKELANJUTAN.  Pasal 3 Ruang lingkup Peraturan Menteri ini, meliputi: a. b. c. d. Biro Hukum dan Hubungan Penyelesaian Sengketa dan Konflik; Penyelesaian Perkara; Pengawasan dan Pengendalian; dan Bantuan Hukum, Pendampingan dan

	<p>pemilikinya.</p> <p>(6) Penyelesaian Kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.</p> <p>sal 3</p> <p>ang lingkup Peraturan Menteri ini, meliputi:</p> <p>a. Penyelesaian Sengketa dan Konflik;</p> <p>b. Penyelesaian Perkara;</p> <p>c. Pengawasan dan Pengendalian; dan</p> <p>d. Bantuan Hukum dan Perlindungan Hukum.</p>	<p>Perlindungan Hukum.</p>
--	---	----------------------------



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah penulis lakukan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Regulasi penyelesaian sengketa Pertanahan belum berkeadilan dapat dipahami bahwa timbulnya sengketa tanah disebabkan oleh adanya benturan-benturan kepentingan antara pihak yang hendak menguasai tanah dan pihak yang mempunyai hak dan kepentingan atas tanah yang juga dipengaruhi oleh peraturan perundangannya dan kebijakan pemerintah yang tumpang tindih. Hal tersebut yang menyebabkan penyelesaian sengketa tanah selama ini belum memenuhi rasa keadilan bagi para pihak yang bersengketa. Selanjutnya menyelesaikan sengketa pertanahan yang penting adalah bukan caranya, melainkan pemahaman tentang sumber hukum, asas ketentuan, serta penerapan asas dan ketentuan tersebut dalam menyelesaikan sengketa dan dapat memenuhi keadilan bagi para pihak dan masyarakat luas.
2. Kelemahan-kelemahan dalam penyelesaian sengketa pertanahan saat ini dapat dijelaskan bahwa upaya hukum melalui pengadilan terkadang tidak pernah menuntaskan persoalan. Penyelesaian perkara melalui pengadilan di

Indonesia melelahkan, biaya tinggi dan waktu penyelesaian yang lama, belum lagi terjebak dengan mafia peradilan, maka keadilan tidak pernah berpihak kepada yang benar. Sehingga bahwa kalau kehilangan seekor kambing jangan berurusan dengan hukum karena bisa jadi akan kehilangan sekandang kambing menjadi bukan isapan jempol. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan prinsip peradilan yang sederhana, cepat dan berbiaya murah, karena kondisi sebenarnya dalam berurusan dengan pengadilan adalah tidak sederhana, birokrasi pengadilan yang berbelit-belit dan lain sebagainya, dari pengadilan tingkat pertama sampai tingkat kasasi dan peninjauan kembali, serta biaya yang mahal. Selain itu, pemerintah gagal menyelesaikan berbagai konflik, termasuk konflik pertanahan. Hal ini dipengaruhi tiga penyebab, yaitu tidak ada sistem yang dibangun secara baik dalam penyelesaian konflik pertanahan, kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, dan adanya konflik kepentingan atas bidang tanah tertentu. Pemerintah tidak bertindak objektif dalam menyelesaikan sengketa dan cenderung berpihak kepada yang kuat seperti pemilik modal atau adanya unsur korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga mengurangi kepercayaan masyarakat.

3. Rekonstruksi Regulasi penyelesaian pertanahan yang berbasis nilai keadilan dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa pertanahan yang telah ada selama ini perlu dilakukan rekonstruksi dengan membentuk Sebuah lembaga yang bernama Komisi Pertanahan Nasional (KPN) yang merupakan bentuk implementasi

regulasi kekuasaan Negara terhadap tanah Negara, yang sekarang diemban oleh kekuasaan pemerintah dan hanya sektoral.

Disamping itu perlu dibentuk suatu peradilan khusus yang menangani masalah pertanahan, yaitu Pengadilan Agraria, pengadilan khusus penyelesaian sengketa pertanahan ini harus masuk dalam salah satu lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung RI yaitu lingkungan peradilan umum atau lingkungan peradilan khusus tata usaha negara. Untuk menentukan hal tersebut perlu dilihat hukum dan karakteristik tanah itu sendiri dan masalah apa saja yang dapat disidangkan dalam peradilan khusus penyelesaian sengketa pertanahan tersebut.

Disamping adanya kedua lembaga tersebut masyarakat perlu diberikan pilihan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan, yaitu melalui jalur mediasi, sehingga tercapailah *win win solution* diantara para pihak yang berperkara. Mediasi adalah salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat, murah, dan juga dapat memberikan akses keadilan yang lebih besar kepada pihak-pihak dalam menemukan jalan penyelesaian sengketa yang memuaskan dan memberikan rasa keadilan. Pengintegrasian mediasi kedalam proses beracara di pengadilan dapat menjadi salah satu instrumen yang cukup efektif dalam mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan dan juga memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga non-peradilan untuk penyelesaian sengketa disamping proses acara pengadilan yang bersifat ajudikatif (memutus). Dengan merekonstruksi Regulasi Penyelesaian Sengketa Pertanahan yang Berbasis Nilai Keadilan

berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 pasal 2 dan pasal 3 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

## **B. Saran**

1. Hendaknya pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk dan menetapkan Undang-undang Penyelesaian Sengketa Pertanahan yang Berbasis Nilai Keadilan, sehingga masyarakat dapat mengetahui dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan tersebut dalam menyelesaikan sengketa tanah;
2. Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional perlu melakukan sosialisai melalui Kantor Pertanahan di Kota/Kabupaten tentang tata cara penyelesaian sengketa pertanahan yang dapat ditempuh oleh masyarakat.
3. Pemerintah perlu dengan segera membentuk Komisi Pertanahan Nasional (KPN) dan Pengadilan Agraria, sehingga perkara penyelesaian sengketa tanah yang begitu banyak dapat segera diatasi dan diselesaikan melalui kedua lembaga tersebut dengan berpedoman pada nilai-nilai keadilan.

## **C. Implikasi Kajian**

### **5. Implikasi Teoritik**

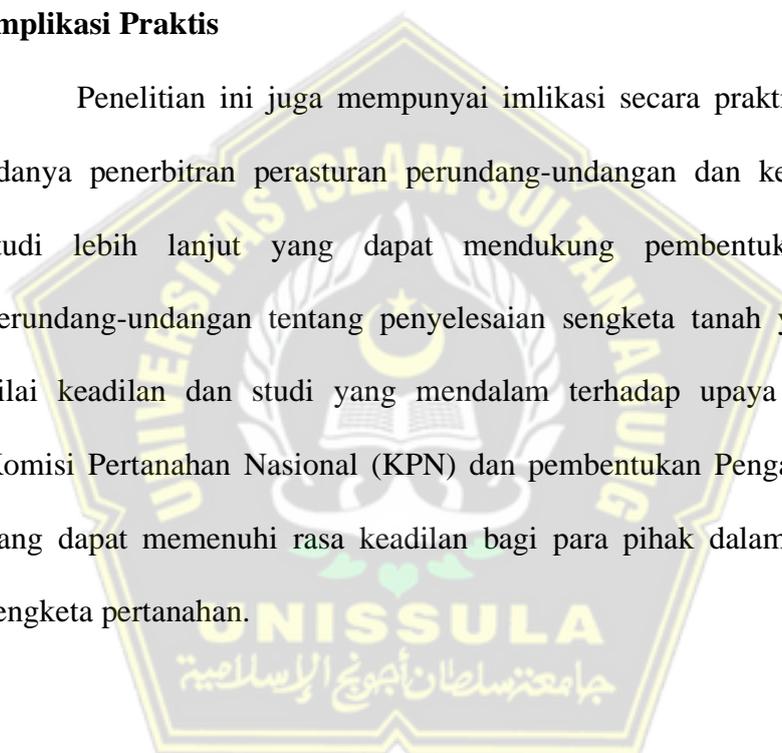
Hasil studi ini mempunyai implikasi yang bersifat teoritik, terutama berkaitan dengan tradisi pemikiran *legal positivistic* yang berkembang selama ini yang memandang bahwa perUndang-undangan berlaku sebagai satu-satunya standar kebenaran yang diakui (*absolute*).

Secata teoritik, perlu adanya pembentukan lembaga-lembaga dan

peraturan perundang-undangan yang secara khusus menangani persoalan penyelesaian sengketa tanah yang berbasis nilai keadilan. Hal ini disebabkan karena selama ini peraturan perundang-undangan dan lembaga-lembaga yang menangani penyelesaian sengketa tanah masih belum bisa menyelesaikan sengketa tanah dengan baik dan belum berbasis nilai keadilan.

## **6. Implikasi Praktis**

Penelitian ini juga mempunyai implikasi secara praktis, yaitu perlu adanya penerbitan peraturan perundang-undangan dan kebijakan serta studi lebih lanjut yang dapat mendukung pembentukan peraturan perundang-undangan tentang penyelesaian sengketa tanah yang berbasis nilai keadilan dan studi yang mendalam terhadap upaya pembentukan Komisi Pertanahan Nasional (KPN) dan pembentukan Pengadilan Agraria yang dapat memenuhi rasa keadilan bagi para pihak dalam penyelesaian sengketa pertanahan.





## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

A P Parlindungan, *Berakhirnya Hak-hak atas Tanah menurut Sistem UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria)*, Bandung: Mandar Maju, 2001.

\_\_\_\_\_, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1998/

\_\_\_\_\_, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1999.

A. Rahman Zaenuddin, *Kekuasaan dan Negara: Pemikiran Politik Ibnu Khaldun*, Jakarta: Gramedia, 1992.

\_\_\_\_\_, *Politik Ibnu Khaldun*, Jakarta: Gramedia, 1992.

A. Teluki, *Perbandingan Hak Milik Atas Tanah dan Recht van Eigendom*, Bandung: Eresco, 1966.

Abd. Gaffar M, dengan judul, *Demokrasi dan Masyarakat Madinah; Issu-isu Besar Politik Islam*, Bandung: Mizan, 1993.

Abdul Hakim G Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988.

Abdul Hakim G. Nusantara dan Budiman Tanuredjo, *Dua Kado Hakim Agung buat KedungOmbo: Tinjauan Putusan-putusan Mahkamah Agung tentang Kasus KedungOmbo*, Jakarta: Elsam, 1997.

Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2004.

Abdurahman, *Beberapa Aspek Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1993.

\_\_\_\_\_, *Masalah Pencabutan Hak-Hak atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1983.

\_\_\_\_\_, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1995.

Achmad Rubaie: *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia Publishing, Surabaya, 2007.

Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

- Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2001.
- Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*, Jakarta: Chandra Pratama, 1996.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.
- Ali Achmad Chomzah, *Pedoman Pelaksanaan U.U.P.A dan Tata Cara Penjabat Pembuat Akta Tanah*, Bandung: Alumni, 2002.
- Ali Muhtar, *Kedudukan Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Disertasi, Malang: Universitas Brawijaya, 2014.
- Aminuddin Sale, *Hukum Agraria*, Makasar: As Publishing, 2010.
- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 2004.
- Anas Mahyuddin, *Pemikiran Politik Ibnu Taimiyah*, Bandung: Pustaka, 1983.
- Arie S.Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Asas-Asas Hukum Agraria*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1994.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1995.
- B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2000.
- Bachriadi dan Lucas, *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, 2001.
- Bachriadi, *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen*, 1998.
- Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Bandung: Alumni, 1993.

- \_\_\_\_\_, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Pendaftaran Tanah*, Bandung: Alumni, 1992.
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 1991.
- Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 2008.
- Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margareta Pustaka, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Opini Kebijakan Agraria*, Jakarta: Pustaka Margarentha, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Pengadaan tanah Untuk Pembangunan-Regulasi Kompensasi, Penegakan Hukum*, Jakarta: Margaret Pustaka, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Reforma Agraria*, Jakarta: Margareta Pustaka, 2012.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Djambatan, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2007.
- Bryan A Garner, *Black's Law Dictionary*, Saint Paul Min: Abridgd, 2009
- Budi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2003.
- Bushar Muhammad, *Pokok-pokok Hukum Adat*, Jakarta: Pradnya Paramitha, 2002.
- Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004.

- Centre for Strategic and International Studies, *Analisa*, Volume 15, Jakarta: CSIS, 1986.
- D Walijatun, *Pelayanan Prima Di Bidang Pertanahan Sebagai Bagian Dari Reinventing Government*, Yogyakarta: Seminar Nasional, 2013.
- Dahlan Thaib, *Kedaulan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- Darmawan Tri Wibowo, *Mimpi Negara Negara Kesejahteraan*, Jakarta: LP3ES, 2006.
- Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Cetakan II Edisi Revisi, Bandung: Pustaka Mizan, 1997.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995.
- Dianto Bachriadi dan Anton Lucas, *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2001.
- Dinna Wisnu, *Politik Sistem Jaminan Sosial, Menciptakan Rasa Aman Dalam Ekonomi Pasar*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013.
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Duanne R. Monette Thomas dan J. Sullivan Cornell R. Dejons, *Applied Social Research*, Chicago: Halt Reinhart and Winston Inc, 1989.
- E. Utreach, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, FH PM Unpad, Bandung, 1960.
- Edward Mc Nall Burns, *Western Civilization*, New York: NW. Norton and Company Inc, 1988.
- Effendi Peranginangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 1993.
- Elsa Syarif, *Menuntaskan Sengketa Melalui Pengadila Khusus Pertanahan*. Jakarta: Gramedia, 2012.
- Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Jakarta: Chandra Pratama, 1995.

- Fahmi Hummidy, *al-Islam wa-al-Dimukratiyah*,
- Felix MT. Sitorus, *Lingkup Agraria dalam Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun*, 2002.
- Florianus, S.P Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Jakarta: Visimedia, 2008.
- Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, 1997.
- Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State Sociological Introduction*, California: Standford University Press, 1992.
- Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria (Perjalanan yang Belum Berakhir)*, Jogjakarta: Pustaka Belajar, 2000.
- H Soesangobeng, *Upaya Pembentukan Materi Hukum dan Kebijakan Pertanahan*, Yogyakarta: STPN-BPN, 2009.
- Hamadi Tamam. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih bahasa Soemardi, Bandung: Bee Media Indonesia, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media, Cetakan Ke VIII, Januari 2013.
- Harsja W. Bachtiar, *Empat Masalah Filsafat*, Jakarta: Jambatan, 1990.
- Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Hazairin, *Kesusilaan dan Hukum Adat*, Jakarta: Bulan Bintang, 1952.
- Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Pemerintah Daerah (Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia)*, Bandung: Mandar Maju, 2002.

- Herman Soesangobeng, *Materi Perkuliahan Hukum Agraria Lanjutan*, Program S2 Magister STIH “IBLAM” Jakarta, 2001.
- Herry Bernstein et all, *Kebangkitan Studi Reforma Agraria di Abad 21*, STPN, 2008.
- HLA Hart, *The Concept of Law*, London: the English Language Book Society and Oxford University Press, 1972.
- Idham Arsyad, *Laporan Akhir Tahun 2012 (dirilis dalam konferensi pers akhir tahun KPA tanggal 28 Desember 2012 di Sekretariat KPA)*, Jakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria Desember 2012.
- Imam Soetiknjo, *Undang-Undang Pokok Agraria Sekelumit Sejarah*, Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria, 1979.
- Iman Sudyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty, 1978.
- Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pertanahan Nasional*, Perpres No. 10 Tahun 2006, Pasal 2.
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, 2002.
- J. Suyuti Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan Dalam Piagam Madinah Ditinjau Dari Pandangan Al-Quran*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Jhon W. Newstrom, Keith Davis, *Organizational Behaviour: Human Behaviour at Work*, Mc. Graw-Hill Companies, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Jakarta: Balai Pustaka, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Kedua, 2011.
- John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University Press, 1973.
- K. Bertens, *Sejarah Filsafat Yunani*, Yogyakarta: Kanisius, 1993.
- Karl R. Popper, *Masyarakat Terbuka dan Musuh-Musuhnya, (The Open Society and Its Enemy)*, 2002.

- Keputusan Presiden tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, No. 34 Tahun 2003, Pasal 2.
- Khalid Ibrahim Jaidan, *Teori Politik Islam: Telaah Kritis Ibn Taimiyah tentang Pemerintahan*, Surabaya: Risalah Gusti, 1995.
- Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1984.
- L. J. Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. XXX, Jakarta: Preadnya Paramita, 2004.
- Laporan BPN RI Tahun 2007.
- Laurence W Friedmam, *Legal Theory*, New York: Columbia University Press, 1967.
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Filsafat Hukum Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada, 1996.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Sistem*, Bandung: Mandar Maju, 2003.
- Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- Lim Hilary and Green Kate, *Case and materials in Land Law*, Ashford Colour Press Ltd, Gosport, Hampshire, 2011.
- M. Soeparmoko, *Metode Penelitian Praktis*, BPFE Yogyakarta: 1991.
- M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Politik dan Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 1999.
- M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1959.
- Mahmud Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, Jakarta: Hidakarya Agung, 1989.
- Mardjono Reksodiputro, *Resolution Legal Institution and Alternative Dispute, Hasil Penelitian yang disajikan pada seminar nasional menyongsong penggunaan Hukum Era 2000*, Semarang-13 Agustus 1996.
- Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001.

- \_\_\_\_\_, *Mediasi Sengketa Tanah Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan*, Penerbit Kompas Gramedia, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Kompas, September 1994.
- \_\_\_\_\_, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.
- Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi hukum Perikatan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Bandung: Alumni, 1997.
- Marsama Windhu, *Kekuasaan dan Kekerasan Menurut Johan Galtung*, Yogyakarta: Kanisius, 1992.
- Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Ghalmia Indonesia, 1997.
- Mashuri Maschab, *Sistem Pemerintahan Indonesia (Menurut UUD 1945)*, Jakarta: Bina Aksara, 1988.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 2012.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: LPH. Kriminologi Fakultas Hukum UNPAD, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, 1976.
- \_\_\_\_\_, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH-UNPAD, 1975.
- Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN-FHUI, 1988.
- Moh. Hatta, *Alam Pikiran Yunani*, Jakarta: Tinta Mas, 1990.

- Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1997.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Dari Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Jakarta: Mutiara, 1977.
- MPR RI, *UUD 1945 Setelah Amandemen Keempat Tahun 2002, GBHN (Tap MPR Nomor IV/MPR/1999)1999-2004*, Bandung:Pustaka Setia, 2002.
- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republik, Jakarta: 2008.
- Muhammad Azhar, *Filsafat Politik: Perbandingan Antara Islam dan Barat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Muhammad Jalal Syaraf dan Ali Abd al-Mut'hi Muhammad, *al-Fikr al-Siyasah fi al-Islam*, Dar al-Ma'arif: Iskandariyat, 1997.
- Muhammad Sa'id Ramdan al-Buti, *Dawabit al-Maslahah fi as-Syariah al-Islamiyah*, Beirut: Mu'assasah ar-Risalah, 1977.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Mumtaz Ahmad, *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, Bandung: Mizan, 1994.
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1993.
- Ninik Wauf, *Kajian Teori Perlindungan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 2011.
- Nolan-Haley, Jacqueline M., *Alternative Dispute Resolution*, West Publishing Co: SI. Paul, Minnesota, 1992.
- Nonet dan Zelsnick. Dinna Wisnu, *Politik Sistim Jaminan Sosial, Menciptakan Rasa Aman Dalam Ekonomi Pasar*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2012.
- Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1980.

- Padmo Wahjono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Ind-Hild Co, 1991.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2008.
- Philipus M Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gajah Mada Universiti Press, 2008.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1997.
- Preston Brian J, *Practice and Procedure in the Land and Environment Court of New South Wales*, Sydney: Organised by Lexis Nexis, 2007.
- Priyatna Abdurrasyid, *Abitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa* dalam Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012.
- Qamaruddin Khan, *Thepolitical Thought of ibn Taimiyah*.
- R. Atang Ranoemihardja, *Perkembangan Hukum Agraria di Indonesia, Aspek-aspek dalam Pelaksanaan UUPA dan Peraturan Perundangan Lainnya di Bidang Agraria di Indonesia*, Bandung: Tarsito, 1982.
- R. Roestandi Ardinilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, NV. Masa Baru, 1960.
- R. Subekti dan R. Tjiptosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek, dengan Tambahan Undang-undang Pokok Agraria dan Undang-undang Perkawinan*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1996.
- R. Suprpto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, Jakarta: CV. Mustari, 2006.
- Rahman Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1992.
- Ridwan H R, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Press, 2003.
- Robert K. Yin, *Application of Case Study Research*, New Delhi: Sage Publication International Educational and Professional Publisher New Bury Park, 1993.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998.

- Roscou Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta: Barata, 1989.
- Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, Mandar Maju, 1991.
- S 56 of the Civil Procedure Act 2005 and Pt 1 r 5A of the *Land and Environment Court Rules* 1996.
- S 57 (1) AND (2) OF THE *Civil Procedure Act* 2005 and Pt 1 r 5B (1) of the *Land and Environment Court Rules* 1996.
- S 57 of the *Civil Procedure Act* 2005.
- S. F. Marbun dan Moh. Mahfud M D, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2004.
- Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Samidjo, *Ilmu Negara*, Bandung: Arnnico, 1986.
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Mutiara Sumber Widya, 1987.
- Sidi Gazalba, *Sistematika Filsafat: Buku Kedua Pengantar Kepada Teori Ilmu Pengetahuan*, Jakarta: Bulan Bintang, 1991.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Sistem Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: BPFE, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Radja Grafindo Persada, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Pengaturan Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1991.
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis dan masyarakat*, Bandung: Alumni, 1981.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2002.

- Soerodjo, *Proses Pendaftaran Tanah*, Jakarta, Rineka Cipta, 2003.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM-HUMA, 2002.
- Soetikno, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1976.
- Sondang P Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Haji Masagung, 1988.
- Sondang Siagian, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, 2005.
- Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992.
- Sudarjo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1993.
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012.
- Suhendra, *Menuju Keadilan Agraria, 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Jakarta, Akatiga: 2002.
- Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law*, Bandung: Alumni, 1996.
- Supomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta: Jambatan, 1954.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar grafika, 2007.
- Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang *Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*.
- Ter Haar Bzn Mr, *Benginselen en Stelsel van Adat Recht 1*, Jakarta: B Walter Groningen, 1950.
- Term Of References, *Pengadilan Pertanahan untuk mennunjang percepatan penyelesaian sengketa, konflik, dan prahara pertanahan*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan ketahanan Nasional, 2013.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Kanisius, 1996.

Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, *Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional* Jakarta: Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas dan Direktorat Pengukuran dan Pemetaan BPN, 2004.

Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah Indonesia*, Jakarta: Yellow Printing, 2007.

Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2008.

\_\_\_\_\_, *Pendaftaran dan peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2011.

Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Uzair Fauzan, *Masyarakat Terbuka dan Musuh-Musuhnya*, Cetakan I, Yogyakarta: Pustaka Pustaka Pelajar, 2002.

Van Vollenhoven, C, *Het Adatrecht van Nederlansch Indie*, E.J. Brill, Leiden, 1931.

Wagar Ahmad Husain, *Sistim Pembinaan Masyarakat Islam*, Bandung: Pustaka, 1993.

Wirdjono Sastropranoto, *Pelajaran Hukum Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1960.

Wirjono Prodjodikoro, *Bunga Rampai Hukum*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1974.

\_\_\_\_\_, *Hukum Atjara Pidana di Indonesia*, Djakarta: Penerbit "Sumur Bandung", 1977.

Yasmin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: MandarMaju, 2008.

Ziauddin Sardar, *Masa Depan Islam*, Bandung: Mizan, 1995.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

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

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman..

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti menjadi kewenangan dalam bidang pelayanan pertanahan.

Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan•Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya.

Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA) Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Wewenang dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Agraria Nomor .2 Tahun 1970 tentang Penyelesaian Konversi Hak-hak Barat Menjadi Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Usaha.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/PKBPN) Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (PKBPN) Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas PERATURAN MENTERI NEGARA AGRARIA/ KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 3 TAHUN 1997 TENTANG KETENTUAN PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 18 tahun 2021 tentang hak pengelola tanah, hak atas tanah, satuan rumah susun dan pendaftaran tanah.

### **Jurnal/Makalah/Tesis/Disertasi/Sumber Lain**

Abrar, *Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1995.

Arie Sukanti Sumantri, *Konsepsi Yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Pidato Pengukuhan Guru Besar tetap dalam Ilmu Hukum Agraria, Universitas Indonesia, Depok Jakarta, 17 September 2003.

Badan Pertanahan Nasional, *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"*, Jakarta, 2007.

Budi Harsono, *Hukum Agraria Nasional dalam Pendidikan Tinggi di Indonesia dan Pembangunan Nasional*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Agraria Trisakti Jakarta, 1987.

Centre for Strategic and International Studies, *Analisa*, Volume 15, CSIS, Jakarta, 1986.

Evi Indriasari, *Rekonstruksi Peralihan Hak Atas Tanah Pertanian Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2016.

Herlina Ratna Sambawa Ningrum, *Rekonstruksi Prilaku Birokrasi Penegak Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2014.

Ilyas, *Konsepsi Hak Garap Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Kaitannya Dengan Ajaran Negara Kesejahteraan*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2005.

Kuntana Magnar, et.al., *Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: (Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review UU No. 7/2004, UU No. 22/2001, dan UU No. 20/2002)*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 1, Februari 2010.

Maria S.W. Sumardjono, *Sengketa Pertanahan dan Penyelesaiannya Secara Hukum*, disampaikan dalam Seminar Penyelesaian Konflik Pertanahan, Sigma Conferences, 26 Maret 1996.

- Maria S.W.Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, Makalah Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak yang terkait: Suatu Proses sosialisasi dan Tantangannya, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997.
- Masdar F. Mas'udi, *Meletakkan Kembali Maslahat Sebagai Acuan Syari'ah*, Jurnal Ilmu dan Kebudayaan Ulumul Qur'an Nomor 3 Volume VI Tahun 1995.
- Mustapadidjaja AR, *Policy Making Proses*, Ceramah Diklat Teknik dan Manajemen Kebijakan Publik, LAN-Set.Neg-Bappenas Angkatan IV, 1999.
- Ridwan, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2010.
- Satjipto Rahardjo, *Mengejar Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder)*, Pidato mengakhiri masa jabatan sebagai guru besar tetap pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 15 Desember 2000.
- Setyo Utomo, *Rekonstruksi Perlindungan Hukum Penguasaan Hak Atas Tanah dan Bangunan di Sempadan Sungai Kapuas Berbasis Nilai Keadilan (Studi Budaya Hukum Masyarakat di Kota Pontianak)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2016.
- Suyono Usman, "Rekognisi Sebagai Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Tinjauan Sosiologis Lingkungan", *Makalah*, disampaikan pada Seminar dan Loka karya Rekognisi sebagai Penyelesaian Konflik Pertanahan: Tinjauan Hukum, Sosial, Politik dan Pelestarian Sumber daya Alam, Yogyakarta 27-28 September 1999.
- Toto Sumiyoto, makalah berjudul "*Kewenangan Bidang Pertanahan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*" disampaikan dalam "Workshop Supervisi dan Evaluasi Pengaturan Kewenangan" yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri di Jakarta, 22-24 Oktober 2002. Penulis adalah Sekretaris Utama Badan Pertanahan Nasional.
- Yance Arizona, *Penafsiran MK Terhadap Pasal 33 UUD 1945*, (Perbandingan Putusan Dalam Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 Mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dengan Putusan Perkara Nomor 058- 059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 Mengenai Pengujian Undang-

Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air), *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang, 2007.

## Internet

Abdurrahman Wahid, *Konsep Keadilan*, [www.isnet.org/djoko/Islam/Paramadina](http://www.isnet.org/djoko/Islam/Paramadina) Association of Commonwealth Criminal Lawyers, South African Criminal Court System, <http://www.acclawyers.org/resources/jurisdictions/south-africa/>

Badan Pertanahan Nasional, Penanganan Kasus Juni Pertanahan, <http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan>, diakses pada 8 April 2022,

Department of Justice and Constitutional Development, The Land Claims Court of South Africa, <http://www.justice.gov.za/lcc/about.html>.

<http://kartikarahmah2406.wordpress.com/2012/12/02/teori-keadilan-sosial>

[http://orb.rhodes.edu/Medieval\\_Terms.html](http://orb.rhodes.edu/Medieval_Terms.html).

<http://ugun-guntari.blogspot.com/2011/02/teori-keadilan-perspektif-hukum.html>.

<http://www.bartleby.com/61/83/.html>.

[http://www.bphn.go.id/data/documents/pkj\\_2012\\_-\\_9.pdf](http://www.bphn.go.id/data/documents/pkj_2012_-_9.pdf).

<http://www.bpn.go.id/Program/Penanganan-Kasus-Pertanahan>.

*Land and Environment Court Act 1979 No. 204*, <http://www.legislation.nsw.gov.au/fragvies/inforce/act+204+1979+fn+0+N>.

New South Wales Public School, About the Land and Environment Court, <http://www.schools.nsw.edu.au/nswconstitution/html/5th/bgr/invest2.html>.

Nurjaeni, *Kosep Keadilan Dalam Al-Qur'an*, [www.duriyat.or.id/artikel/keadilan.htm](http://www.duriyat.or.id/artikel/keadilan.htm).

Taufik Qurohman, *Eksaminasi Publik*, [www.Gemsoca.blogspot.com/2009](http://www.Gemsoca.blogspot.com/2009), diakses tanggal 8 Mei 2022 Jam 22.09 WIB.

Yance Arizona, <http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum>.