

**REKONSTRUKSI HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI PROVINSI
KEPULAUN RIAU BERBASIS NILAI KEADILAN**

DISERTASI



**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

OLEH :

TRI ARTANTO, S.H., M.H.
NIM. 10302000312

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2022**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**REKONSTRUKSI HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI
PROVINSI KEPULAUN RIAU BERBASIS NILAI KEADILAN**

Oleh :

TRLARTANTO

NIM : 10302000312

DISERTASI

Telah disetujui

Untuk Diajukan Dalam Ujian Terbuka Disertasi
Oleh Promotor dan Co-Promotor

Pada tanggal: Semarang, 6 Agustus 2022.

PROMOTOR

CO-PROMOTOR

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum.
NIDN: 062-804-6401

Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN : 062-105-7002

Mengetahui

Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)



Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN : 062-105-7002

PERNYATAAN

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : **Tri Artanto**
NIM : 10302000312
Alamat : Jalan Kota Piring Nomor 8, Kec. Tanjungpinang
Timur, Kota Tanjungpinang, Kepulauan Riau.

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya Disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (Sarjana, Magister, dan/atau Doktor di universitas/ perguruan tinggi manapun;
2. Karya Disertasi ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Promotor dan Co-Promotor;
3. Dalam Karya Disertasi ini tidak terdapat karya-karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas mencantumkan sebagai acuan dan menuliskan sumber acuan tersebut dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena Disertasi ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku diperguruan tinggi ini.

Semarang, 6 Agustus 2022

Yang Membuat Pernyataan



Tri Artanto

NIM : 10302000312

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr.Wb.

Puji syukur kehadirat Allah S.W.T atas segala limpahan rahmat, hidayah, karunia, dan pengetahuan-Nya, alhamdulillah penulis telah dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad S.A.W sebagai junjungan dan suri tauladan umat.

Penulis Menyadari Bahwa Disertasi Yang Berjudul: **“Rekontruksi Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Berbasis Nilai Keadilan”** Masih Belum Sempurna, Sehingga Penulis Membutuhkan Kritik Dan Saran Yang Membangun Dari Semua Pihak Untuk Penyempurnaan Disertasi Ini.

Dalam penyelesaian disertasi ini, berbagai pihak telah memberikan bimbingan, motivasi dan bantuan moril kepada penulis. Oleh karena itu, perkenankanlah penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan kepada Ibunda tercinta, Istri dan seluruh keluarga yang telah mendoakan dan membantu penulis dalam segala hal untuk selesainya penulisan disertasi ini.

Dalam penyusunan disertasi ini, penulis mengucapkan banyak terima dan juga penghargaan tertinggi kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H.,S.E.Akt.,M.Hum. selaku Promotor dan Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H.,M.H. selaku penguji dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Dr. Hj. Widayati, S.H.,M.H. selaku penguji dan Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H.,M.Hum. selaku Co-Promotor dan

Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

5. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H.,M.Hum. selaku penguji dan Sekretaris Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
6. Prof. Dr. H. Ahmad Rofiq. M.A Selaku penguji Disertasi.
7. Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H.,M.H. Selaku penguji Disertasi.
8. Prof. Dr. Hartiwiningsih, S.H.,M.H.Hum. Selaku penguji Disertasi.
9. Dr. Lathifah Hanim, S.H.,M.H.Hum.,M.Kn.
10. Bapak dan Ibu Dosen serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu namanya, terima kasih atas bantuannya selama ini;
11. Rekan-rekan sejawat yaitu Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau Kepulauan, Batam.
12. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu hingga terselesaikannya disertasi ini;
13. Teman-teman yang selama ini telah membantu dan tidak bisa penulis sebutkan satu-persatu.

Setelah penulis melakukan penelitian mengenai Rekonstruksi Hukum Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Berbasis Nilai Keadilan untuk mendukung Pemerintah dalam mengambil kebijakan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan di Provinsi Kepulauan Riau khususnya Batam.

Didalam penulisan disertasi ini, penulis menemukan fakta bahwa

kepemilikan hak atas tanah di Provinsi Kepulauan Riau khususnya Batam belum berbasis nilai keadilan. Sehingga perlunya rekonstruksi hukum yang memadai untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dalam kepemilikan hak atas tanah di Provinsi Kepulauan Riau khususnya Batam, agar dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat banyak.

Terdapat kelemahan-kelemahan dalam hukum terutama pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga penulis menganggap perlunya dilakukan rekonstruksi hukum yang berpihak pada masyarakat. Sehingga dalam pelaksanaan kedepannya, hukum dapat berpihak pada masyarakat secara umum tanpa adanya perbedaan-perbedaan pemberlakuannya.

Kelemahan-kelemahan itu diawali dari pendaftaran tanah yang berlaku yang mana pendaftaran tanah berfungsi sebagai upaya mencapai tujuan kepastian hukum. Sekalipun masyarakat telah ada memiliki sertipikat kepemilikan hak atas tanah, masih saja muncul orang-orang yang tidak secara material akhirnya menguasai tanah tersebut. Padahal dalam keadaan seperti ini seharusnya dianut asas *Nemo Plus Juris*, di mana seharusnya “tiada seorang pun yang dapat menyerahkan hak lebih daripada jumlah hak yang ada padanya”. Sebaliknya, sering terjadi orang yang memang benar memiliki tanah secara material karena bukti hak dimiliki akhirnya harus rela digugat di pengadilan karena tidak dilakukan administrasi pertanahannya dengan baik (formalnya tidak dilakukan). Sebab salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum. Namun setelah ada sertipikat malah si pemilik masih sering digugat di pengadilan atas kepemilikan tersebut.

Hal ini memang terjadi karena kelemahan asas yang dianut dalam stelsel publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. Karena asas yang dianut dalam

pendaftaran tanah tersebut membuka kesempatan untuk menyangkal keabsahan dari nama yang tersebut dalam sertipikat hak atas tanahnya. Asas pendaftaran tanah tersebut jelas dijumpai dalam bunyi Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yang menyatakan “Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”, dan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa: “Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Artinya, hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang. Hukum bukan memberikan hak kepemilikan, sehingga sering dianggap masih kurang melindungi pemilikinya. Seakan bukti hak itu hanya mengokohkan seseorang dengan milik (tanahnya) saja. Tetapi seharusnya di samping pendaftaran tanah itu memberikan hak kepada seseorang, pemilik tanah juga harus mengokohkannya sebagai pemegang hak yang ada.

Posisi demikian menciptakan ketidakpercayaan masyarakat dalam mengurus haknya, karena di masyarakat ada anggapan dengan mempertahankan bukti hak yang lama sudah meyakinkan pemilikinya terhindar dari malapetaka gugatan dari pihak ketiga, sehingga masyarakat enggan mengurus haknya atas tanahnya (melakukan pendaftaran).

Termasuk mereka akan dapat terhindar dari biaya pengurusan yang masih dianggap masyarakat terlalu mahal dan jangka waktu yang lama dalam mendaftarkannya. Oleh karena itu, sering yang mendaftarkan tanah itu hanyalah orang yang bermaksud untuk menggunakan bukti hak atas tanah itu sebagai jaminan utang saja (ditanggungkan).

Kondisi ini telah memperlama terwujudnya tujuan pendaftaran tanah di

Indonesia. Dapat dikatakan bahwa pengetahuan yang rendah dalam arti bukti hak atas tanah, berbanding lurus dengan kemauan untuk memperoleh bukti hak atas tanah.

Beberapa ahli agraria Indonesia menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang berlaku di negara ini menganut sistem Torrens. Sistem ini dapat diidentifikasi karena orang yang berhak atas tanahnya harus memohon dilakukannya pendaftaran tanah itu agar negara dapat memberikan bukti hak atas permohonan pendaftaran yang diajukan. Hal ini sejalan dengan ide dasar dari sistem Torrens dimaksud, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple*, baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar tanah yang bersangkutan diletakkan atas namanya, kemudian akan dilakukan penelitian atas alas hak yang dimajukan. Penelitian ini dikenal sebagai *examiner of title*.

Pasal 43 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. (2) Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan. Harusnya Negara memberikan jaminan kepada masyarakat Provinsi kepulauan Riau khususnya Kota Batam untuk memiliki hak atas tanah berupa sertifikat hak milik dengan memberikan kepemilikan tanah berupa lewat waktu/daluwarsa yaitu 20 tahun yang peruntukannya hanya untuk rumah tinggal.

Kelemahan pada PP nomor 18 Tahun 2021 tentang *Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan pendaftaran tanah*, pasal 46 huruf (c).“dapat diubah dan ditingkatkan kepemilikan haknya atas tanah atau Hak Atas

tanah lain”. Sehingga perlunya perubahan menjadi “dapat diubah dan ditingkatkan kepemilikan haknya atas tanah menjadi Hak Milik atau Hak Atas tanah lain”.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa disertasi penulis ini belum dapat dikatakan sempurna, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran dan kritik dari semua pihak. Penulis sangat berharap disertasi ini dapat bermanfaat dan menambah wawasan serta pengetahuan bagi pembaca.

Akhirnya hanya kepada Allah S.W.T jualah, penyusun memohon bimbingan dan kemudahan dalam menyusun disertasi ini, semoga selama penulis belajar dan menimba ilmu di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, mendapatkan ilmu yang bermanfaat bagi agama, negara, dan masyarakat serta mendapat rahmat dan hidayah baik di dunia maupun di akhirat. Aamiin.

Wassalamu 'alaikum Wr.Wb.

Semarang, 6 Agustus 2022

Penulis

ABSTRAK

Tanah mempunyai kedudukan dan manfaat penting bagi masyarakat Provinsi Kepulauan Riau, sehingga perlunya penataan yang baik dalam system Hukum. Penguasaan tanah negara oleh masyarakat perlu diatur lebih adil dan tegas, agar adanya kepastian hukum dan keberpihakan Hukum pada masyarakat banyak. Pengaturan hukum di tanah penguasaan Negara terutama di Hak Pengelolaan perlu ditinjau ulang, khususnya yang ditempati oleh masyarakat sebagai rumah tinggal. Pasal 43 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, perlu dilakukan rekonstruksi hukum. Didalam rekonstruksi Hukum yang ada, baik pada pendaftaran tanah dan Hak Pengelolaan boleh dikatakan belum efektif karena adanya kendala-kendala dalam segi substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, mengkaji, menganalisis dan mengetahui rekonstruksi hukum kepemilikan hak atas tanah di Provinsi Kepulauan Riau yang berbasis nilai keadilan, terhadap penguasaan tanah negara dan hak atas tanah pengelolaan oleh masyarakat saat ini berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1960 di Provinsi Kepulauan Riau, berbasis nilai keadilan Pancasila.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Metode pendekatan yang digunakan adalah *yuridis sosiologis*, dengan spesifikasi penelitian bersifat *deskriptif analisis*. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, yang kemudian dianalisa secara *kualitatif*.

Hasil penelitian berupa social legal research menemukan bahwa: 1.(a) Pancasila merupakan cerminan terhadap kehidupan bermasyarakat untuk berkeadilan dalam melaksanakan hak dan kewajiban didalam kehidupan bermasyarakat. Keadilan Pancasila yang dimaksud adalah suatu pemikiran yang bercita-cita melaksanakan sila kelima yaitu “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, sehingga dengan keadilan sosial yang hendak dicapai akan terciptalah negara hukum di Indonesia, prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-haknya. (b) berdasarkan system hukum, Hukum dapat juga dikatakan sebagai *rules of conduct, for men behavior in a society* (aturan tingkah laku manusia di dalam masyarakat tertentu). Hukum menghilangkan ketidakpastian, hukum memberikan jaminan bagi terjadinya perubahan sosial yang tertib. (c) Bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari perturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan. Karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.2. kendala dalam penegakan hukum penguasaan tanah negara oleh masyarakat : (1) segi substansi hukum : (a) PP nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan pendaftaran tanah, pasal 46 huruf (c). Hak guna bangunan hapus karena; dapat diubah dan ditingkatkan kepemilikan haknya atas tanah atau Hak Atas tanah lain. (b) Hapusnya Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak pengelolaan, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan yang dapat dibuktikan dengan bukti

kepemilikan Hak”. (c) Surat Keterangan Tanah, Surat Keterangan Ganti Rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala desa/lurah/camat dapat digunakan sebagai bukti yang syah dan menjadi petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah”. (2) segi struktur hukum : (a) Menciptakan status hukum yang jelas, terutama bagi masyarakat yang ingin meningkatkan status Hak atas Tanahnya. (b) perlunya pengecualian Hukum. (c) masih ditemukan transaksi jual beli dari Surat Keterangan Tanah. (3) Budaya Hukum; (a) Penyuluhan Hukum kepada masyarakat, (b) Perlunya rekonstruksi aturan Perundang-undangan yang ada. (c) Mahalnya biaya pengurusan sertifikat tanah.

Kata kunci: Keadilan Pancasila, Rekonstruksi Hukum, Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.



ABSTRACT

Land has an important position and benefit for the people of the Riau Islands Province, so there is a need for a good arrangement in the legal system. The control of state land by the community needs to be regulated more fairly and firmly, so that there is legal certainty and legal alignments with the community at large. Legal arrangements in land controlled by the State, especially in Management Rights, need to be reviewed, especially those occupied by the community as houses. Article 43 paragraph 2 of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles requires legal reconstruction. In the reconstruction of the existing law, both in terms of land registration and management rights, it can be said that it has not been effective due to obstacles in terms of legal substance, legal structure and legal culture.

The purpose of this research is to find out, examine, analyze and find out the legal reconstruction of land rights ownership in the Riau Islands Province based on the value of justice, on state land tenure and community land rights management currently based on Law Number 5 of 1960 in the Archipelago Province. Riau, based on the value of Pancasila justice.

This research uses constructivism paradigm. The approach method used is sociological juridical, with research specifications descriptive analysis. The data used are primary data and secondary data, which are then analyzed qualitatively.

The results of the research in the form of social legal research found that: 1. (a) Pancasila is a reflection of social life for justice in carrying out rights and obligations in social life. Pancasila justice in question is a thought that aspires to implement the fifth precept, namely "social justice for all Indonesian people", so that with the social justice to be achieved, a legal state will be created in Indonesia, the principle of Pancasila justice provides justice for all citizens without exception in accordance with the principles of Pancasila. with their rights. (b) based on the legal system, law can also be said as rules of conduct, for men behavior in a society (rules of human behavior in certain societies). The law eliminates uncertainty, the law provides a guarantee for orderly social change. (c) The operation of the law is the community, then the law will be influenced by social factors or forces from the stage of manufacture to implementation. Social forces will try to enter into every legislative process effectively and efficiently. The regulations issued are expected to be in accordance with the wishes, but the effect of these regulations depends on social forces such as the legal culture is good, then the law will work well too, but on the contrary if its power is reduced or absent then the law will not work. Because society is the basis for the operation of the law. 2. obstacles in law enforcement of state land tenure by the community: (1) in terms of legal substance: (a) PP number 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Flat Units, and land registration, article 46 letter (c). building delete because; ownership of land rights or other land rights can be changed and increased. (b) The abolition of the Right to Build on the Land with the Right of Management, resulting in the land being returned to the control of the holder of the Right of Management which can be proven by proof of ownership of the Right". (c) Land Certificates, Certificates of Compensation, village certificates, and others of the same kind which are intended as information on land tenure and ownership issued by the village head/lurah/camat can be used as legal evidence and serve as instructions for registration. Soil". (2) in terms of legal structure: (a) Creating a clear legal status, especially for people who

want to improve the status of their land rights. (b) the need for an exception to the Law. (c) the sale and purchase transactions are still found from the Land Certificate. (3) Legal Culture; (a) Legal education to the public, (b) The need for reconstruction of existing laws and regulations. (c) The high cost of obtaining land certificates.

Keywords : Pancasila Justice, Legal Reconstruction, State Land and Management Rights.



RINGKASAN

Pada saat ini tanah sudah menjadi kebutuhan primer bagi manusia, dalam pemenuhan hajat hidupnya. Selain itu perlu juga diperhatikan adalah perihal tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah merupakan salah satu objek pendaftaran tanah. Secara hukum, hak menguasai oleh negara yang sangat luas ini dibatasi oleh kepentingan warga masyarakat dengan memperhatikan kemerdekaan, kedaulatan (dalam menentukan kehendak dan tujuan pemanfaatannya), serta nilai keadilan (dalam memperoleh dan menegakkan hak atas tanah), sehingga tujuan kemakmuran dapat terwujud.

Kebijakan pemanfaatan lahan ditempatkan sebagai kebijaksanaan negara yang dituangkan dalam pelbagai peraturan hukum atau perundang-undangan. Hal ini dapat diketahui dari makna yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Pada dasarnya ada dua sistem publikasi yang dikenal dalam pendaftaran tanah, yaitu: 1. Sistem publikasi positif. Menurut sistem publikasi positif ini, suatu sertifikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti atas tanah. Ciri pokok sistem positif ini adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah. Dengan demikian, sistem publikasi positif ini memberikan jaminan yang mutlak terhadap buku tanah, walaupun ternyata pemegang sertifikat bukanlah pemilik yang sebenarnya. 2. Sistem publikasi negative. Dalam sistem publikasi negatif ini, bukan pendaftaran tanah tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Sistem publikasi ini dikenal dengan suatu asas yang menyatakan seseorang tidak boleh melakukan jual beli kalau dia tidak berwenang hak atas tanah yang bersangkutan. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan karena sertifikat sebagai alat bukti yang kuat artinya masih dimungkinkan adanya perubahan kalau terjadi kekeliruan.

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Dengan melihat pengertian dari teori M.friedmen kita dapat menarik kesimpulan bahwasanya ketiga unsur hukum itu harus berjalan bersama agar hukum yang di buat untuk menegakan keadilan itu dapat berjalan efektif, dan keadilan yang di rasakan oleh masyarakat yang di atur oleh hukum itu sendiri.

Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada: Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum. Pertama: Substansi Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan.

Menurut Imam al-Qurthubi, keadilan adalah setiap-tiap apa saja yang diwajibkan baik berupa akidah Islam maupun hukum-hukum Islam (*Kullu syayyin mafrudhin min 'aqa'id wa ahkam*). Berdasarkan pendapat-pendapat seperti ini, keadilan dapat didefinisikan secara ringkas, yaitu berpegang teguh dengan Islam (*al-iltizam bil-Islam*).

Apabila keadilan Islam itu diimplementasikan dalam masyarakat, Implikasinya adalah akan terwujud suatu cara pandang dan cara perlakuan yang sama terhadap individu-individu masyarakat. Artinya, semua individu anggota masyarakat akan diperlakukan secara sama tanpa ada diskriminasi dan tanpa pengurangan atau pengunggulan hak yang satu atas yang lainnya. Inilah keadilan hakiki yang akan terwujud sebagai implikasi penerapan syariah Islam dalam masyarakat.

Kajian mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam memberikan pengertian bahwa Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menekankan kepada tanggung jawab negara atas kesejahteraan rakyat melalui pengaturan dan pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya agar dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep penguasaan negara atas sumber daya alam kemudian diimplementasikan ke dalam beberapa undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam, salah satunya adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Undang-

Undang Pokok Agraria (UUPA) secara tegas menyebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) *jo.* Pasal 2 ayat (1) UUPA bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan hubungan yang bersifat abadi dan pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Oleh karena itu, hak menguasai negara memberikan kewenangan untuk: 1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; 2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang serta perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Untuk pendaftaran tanah berupa alas hak dapat kita lihat pada Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Yang berbunyi sebagai berikut; Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Maka untuk itu PPAT Sementara adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Sedangkan Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Selain itu PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.

Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus. Untuk pembuatan akta di daerahnya berupa alas hak, Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, yaitu sebagai PPAT Sementara.

Selain itu pengaturan tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat juga kita lihat, sebagaimana diatur didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Wilayah kerja atau Daerah

kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi. Dimana daerah kerja PPAT Sementara dan PPAT Khusus meliputi wilayah kerjanya sebagai Pejabat Pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya. PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat didaerah yang belum cukup terdapat PPAT.

PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga mengatur tentang ketentuan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang berbunyi sebagai berikut; Pasal 5 berbunyi Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, tujuan yang hendak dicapai dalam disertasi ini adalah untuk mengetahui, memahami, menjelaskan, dan menganalisis mengenai : (1) Rekonstruksi hukum Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Berbasis Nilai Keadilan, (2) kendala yang dihadapi dalam Rekonstruksi hukum Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Berbasis Nilai Keadilan, dan (3) rekonstruksi yang ideal dalam pelaksanaan Rekonstruksi hukum Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Berbasis Nilai Keadilan.

Untuk mencapai tujuan penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teori untuk menganalisis tiga pokok permasalahan tersebut, yaitu : *Pertama*, menempatkan Teori Keadilan Pancasila sebagai *Grand Theory*; *Kedua*, Teori Sistem Hukum sebagai *Middle Theory*; dan *Ketiga*, Teori Bekerjanya Hukum sebagai *Applied Theory*.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Penelitian ini diarahkan untuk melakukan rekonstruksi terhadap konstruksi hukum yang ada. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum Normatif, yang bersifat penelitian deskriptif analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai Pertanahan. Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan. Data yang diperoleh, dianalisa secara kualitatif yang menghasilkan data *deskriptif analitis*.

Temuan pertama, dalam melakukan rekostruksi hukum di Provinsi Kepulauan Riau adalah terkait dengan Pendaftaran tanah yang masih berupa alas hak. Berupa masalah dari pendaftaran tanah dan pelaksanaannya. Pendaftaran tanah merupakan

upaya Negara atau pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi pemegang hak milik tanah. Selain itu juga merupakan upaya fiscal cadaster yaitu kepentingan Negara untuk pemungutan pajak tanah. Tingkat kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya masih cukup kurang karena kemampuan rakyat pada umumnya masih rendah, khususnya di daerah pulau-pulau yang ada di Provinsi Kepulauan Riau, sehingga sampai saat ini hasil dari pelaksanaan pendaftaran tanah masih belum merata. Selain itu masih ada anggapan dari beberapa masyarakat, bahwa dengan hanya memiliki surat alas hak atas tanah saja sudah cukup menjadi bukti kepemilikan yang sah. Karena sering sekali terjadi di Provinsi Kepulauan Riau, penjualan tanah oleh masyarakat masih menggunakan surat alas hak, walaupun saat ini sudah banyak transaksi jual beli tanah menggunakan sertifikat hak milik atau hak lainnya.

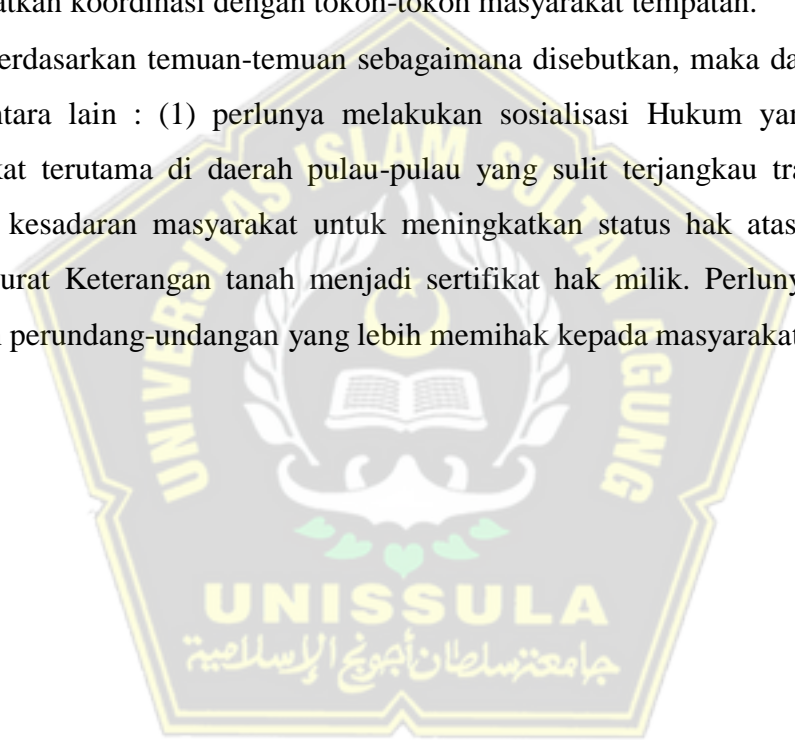
Temuan kedua, kendala yang dihadapi dalam rekonstruksi hukum terhadap Kepemilikan hak atas tanah di Provinsi kepulauan Riau. (1) segi substansi hukum : (a) ketentuan dalam Pasal 43 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. (2) Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan. Ketentuan pasal ini belum mengamodir kepemilikan hak atas tanah yang berupa Hak Pakai yang diatasnya diberikan Hak pengelolaan. Sehingga peneliti beranggapan pasal ini belum mengakomodir kepemilikan hak atas tanah rumah tinggal di Provinsi Kepri khususnya masyarakat Batam.

(2) segi struktur hukum : (a) Menciptakan status hukum yang jelas, terutama bagi masyarakat yang ingin meningkatkan status Hak atas Tanahnya dari Hak Pakai/HGB menjadi Hak Milik. (b) Perlunya pengecualian Hukum terhadap kepemilikan tanah dan bangunan terhadap Hak atas Tanah Provinsi Kepulauan Riau khususnya Kota Batam, terutama antara rumah tinggal dengan bangunan industri dan perkantoran. (c) Surat Keterangan Tanah (SKT) sudah menjadi bukti kepemilikan hak di masyarakat Provinsi Kepulauan Riau, terutama sering terjadi transaksi jual beli SKT antara masyarakat. Bahkan SKT dapat dijadikan alat bukti yang Syah di Pengadilan. (3) segi budaya hukum : (a) kurangnya kesadaran hukum masyarakat untuk mentaati peraturan perundang-undangan, (b) kurangnya kepedulian masyarakat terhadap kepemilikan hak atas tanah

berupa sertifikat dari Badan Pertanahan Nasional dan (c) Mahalnya biaya dan prosedur yang rumit dalam pengurusan sertifikat sehingga menimbulkan keenggan dalam masyarakat dalam peningkatan status tanahnya, pengecualian pengurusan tanah secara gratis.

Temuan ketiga, rekonstruksi yang ideal dalam pelaksanaan pendaftaran Hak atas tanah di Provinsi Kepulauan Riau, yaitu: (1) segi substansi hukum: (a) mengatur ketentuan perundang-undangan yang berbasis keadilan Pancasila yang berpihak pada masyarakat banyak. (2) segi struktur hukum : (a) menambah jumlah personil BPN dalam melakukan tugas pendaftaran tanah (3) segi budaya hukum : (a) sosialisasi atau penyuluhan, terutama terkait pendaftaran tanah (b) BPN dalam tugasnya hendaklah meningkatkan koordinasi dengan tokoh-tokoh masyarakat tempatan.

Berdasarkan temuan-temuan sebagaimana disebutkan, maka dapat diberikan saran, antara lain : (1) perlunya melakukan sosialisasi Hukum yang intens pada masyarakat terutama di daerah pulau-pulau yang sulit terjangkau transportasi laut. Perlunya kesadaran masyarakat untuk meningkatkan status hak atas tanahnya dari berupa Surat Keterangan tanah menjadi sertifikat hak milik. Perlunya rekonstruksi peraturan perundang-undangan yang lebih memihak kepada masyarakat banyak.



SUMMARY

At this time, land has become a primary need for humans, in fulfilling their basic needs. In addition, it is also necessary to pay attention to the matter of state land or land controlled directly by the state. Land that is not owned with any land rights is one of the objects of land registration. Legally, the right to control by a very broad state is limited by the interests of citizens by taking into account independence, sovereignty (in determining the will and purpose of its use), and the value of justice (in obtaining and enforcing land rights), so that the goal of prosperity can be realized.

The land use policy is placed as a state policy as outlined in various laws and regulations. This can be seen from the meaning contained in Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which reads: "Earth, water and natural resources contained therein are controlled by the state and used for the greatest prosperity of the people."

Basically there are two publication systems known in land registration, namely:

1. Positive publication system. According to this positive publication system, a land certificate given is valid as proof of absolute land rights and is the only proof of land. The main feature of this positive system is that it guarantees perfectly that the names registered in the land book are indisputable. Thus, this positive publication system provides absolute guarantees for the land book, even though it turns out that the certificate holder is not the actual owner.
2. Negative publicity system. In this negative publicity system, it is not the registration of the land but the legality of the legal action that determines the transfer of rights to the buyer. This publication system is known as a principle which states that a person cannot buy and sell if he is not authorized to own the land in question. The state does not guarantee the truth of the data presented because the certificate as a strong evidence means that it is still possible to change if something goes wrong.

Lawrence M. Friedman argues that the effectiveness and success of law enforcement depends on three elements of the legal system, namely the legal structure (structure of law), legal substance (substance of the law) and legal culture (legal culture). The legal structure concerns law enforcement officers, legal substance includes statutory instruments and legal culture is a living law adopted in a society.

By looking at the understanding of M. Friedman's theory, we can draw the conclusion that the three elements of law must work together so that the law made to

enforce justice can run effectively, and the justice felt by the community which is regulated by the law itself.

According to Lawrence Meir Friedman, the success or failure of law enforcement depends on: Legal Substance, Legal Structure/Legal Institution and Legal Culture. First: Legal Substance: In Lawrence Meir Friedman's theory this is referred to as a substantial system that determines whether or not the law can be implemented.

According to Imam al-Qurtubi, justice is everything that is required either in the form of Islamic creed or Islamic laws (Kullu syayyin mafrudhin min 'aqa'id wa ahkam). Based on opinions like these, justice can be defined briefly, namely holding fast to Islam (al-iltizam bil-Islam).

If Islamic justice is implemented in society, the implication is that there will be an equal perspective and way of treating individuals in society. This means that all individual members of society will be treated equally without any discrimination and without any reduction or superiority of one's rights over the other. This is the true justice that will be realized as an implication of the application of Islamic sharia in society.

The study of the concept of state control over natural resources provides an understanding that Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia emphasizes the responsibility of the state for the welfare of the people through the regulation and management of the earth, water and natural resources contained therein. so that it can be used for the greatest prosperity of the people. The concept of state control over natural resources was then implemented into several laws related to natural resources, one of which was the Basic Agrarian Law (UUPA). The Basic Agrarian Law (UUPA) explicitly states in Article 1 paragraph (3) jo. Article 2 paragraph (1) of the LoGA stipulates that the relationship between the Indonesian people and the earth, water and space, including the natural resources contained therein, is an eternal relationship and at the highest level is controlled by the state, as an organization of power for the entire people. Therefore, the right to control the state gives the authority to: 1. Regulate and administer the allocation, use, supply, and maintenance of the earth, water and space; Determine and regulate legal relations between people and the earth, water and space. space; 2. Determine and regulate legal relations between people and legal actions concerning earth, water, and space.

For land registration in the form of rights, we can see the Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 37 of 1998 concerning the Regulation of the Position of the Official for Making Land Deeds. Which reads as follows; Land Deed

Maker Official, hereinafter referred to as PPAT, is a public official who is authorized to make authentic deeds regarding certain legal actions regarding land rights or Ownership Rights to Flat Units.

For this reason, Temporary PPAT is a Government official who is appointed because of his position to carry out PPAT duties by making PPAT deeds in areas where there are not enough PPATs. While the PPAT Deed is a deed made by PPAT as evidence that certain legal actions have been carried out regarding land rights or Property Rights on Flat Units. In addition, PPAT is only authorized to make a deed regarding land rights or Ownership Rights to Flat Units located within its working area.

To serve the community in making PPAT deeds in areas where there are not enough PPATs or to serve certain groups of people in making certain PPAT deeds, the Minister may appoint the following officials as Temporary PPATs or Special PPATs. For making a deed in their area in the form of a right, the Camat or Village Head to serve the making of a deed in an area where there is not enough PPAT, namely as a Temporary PPAT.

In addition, we can also see the arrangements regarding Land Deed Making Officials, as regulated in Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 24 of 2016 concerning Amendments to Government Regulation Number 37 of 1998 concerning Position Regulations of Land Deed Maker Officials. The working area or working area of PPAT is one province. Where the working area of Temporary PPAT and Special PPAT covers their working area as a Government Official which is the basis for their appointment. Temporary PPAT is a Government Official who is appointed because of his position to carry out PPAT duties by creating areas where there are not enough PPAT.

PP 24 of 1997 concerning Land Registration also stipulates provisions for Land Deed Maker Officials, which reads as follows; Article 5 reads that land registration is carried out by the National Land Agency. In carrying out land registration, the Head of the Land Office is assisted by PPAT and other officials assigned to carry out certain activities according to this Government Regulation and the relevant laws and regulations.

In connection with these problems, the objectives to be achieved in this dissertation are to find out, understand, explain, and analyze: (1) Legal Reconstruction of Land Rights in the Riau Archipelago Province Based on Justice Values, (2) obstacles faced in Legal Reconstruction of Land Rights. on land in the Riau Archipelago Province

based on the value of justice, and (3) the ideal reconstruction in the implementation of the legal reconstruction of land rights in the Riau Archipelago Province based on the value of justice.

To achieve the objectives of this study, the researcher uses several theories to analyze the three main issues, namely: First, placing the Pancasila Justice Theory as the Grand Theory; Second, Legal System Theory as Middle Theory; and Third, The Working Theory of Law as an Applied Theory.

This research uses constructivism paradigm. This research is directed to reconstruct the existing legal construction. In this study, the author uses a type of normative legal research, which is descriptive analytical research. The data used in this study are primary data and secondary data. Primary data is obtained from primary legal materials consisting of applicable laws and regulations regarding land. Secondary data was obtained from library materials through literature study. The data obtained were analyzed qualitatively which resulted in analytical descriptive data.

The first finding, in carrying out legal reconstruction in the Riau Islands Province, is related to land registration which is still in the form of rights. In the form of problems of land registration and its implementation. Land registration is an effort by the state or government to provide legal certainty over land ownership for land ownership rights holders. In addition, it is also a fiscal cadastral effort, namely the interest of the State for collecting land taxes. The level of public awareness to register their land is still quite lacking because the ability of the people in general is still low, especially in the islands in the Riau Archipelago Province, so that until now the results of the implementation of land registration are still uneven. In addition, there is still an assumption from some people that just having a certificate of title to land is enough to be proof of legal ownership. Because it often happens in the Riau Archipelago Province, the sale of land by the community still uses a title certificate, although currently many land sales and purchase transactions use certificates of property rights or other rights.

The second finding is the obstacles faced in the legal reconstruction of the ownership of land rights in the Riau Archipelago Province. (1) in terms of legal substance: (a) the provisions in Article 43 of Law Number 5 of 1960 concerning Basic Regulations on Agrarian Principles (1) As far as land is directly controlled by the State, the right of use can only be transferred to another party with a permit. authorized official. (2) The usufructuary right over the land can only be transferred to another party, if this is possible in the agreement concerned. The provisions of this article have not

accommodated the ownership of land rights in the form of use rights on which management rights have been granted. So, the researcher assumes that this article has not accommodated the ownership of residential land rights in the Riau Islands Province, especially the Batam community.

(2) in terms of legal structure: (a) Creating a clear legal status, especially for people who want to increase the status of their Land Rights from Hak Use/HGB to Hak Milik. (b) The need for legal exceptions to the ownership of land and buildings against the rights to land in the Riau Islands Province, especially Batam City, especially between residential houses and industrial and office buildings. (c) Land Certificates (SKT) have become proof of ownership of rights in the people of the Riau Islands Province, especially the frequent sale and purchase of SKT between communities. Even SKT can be used as legal evidence in court. (3) in terms of legal culture: (a) lack of legal awareness of the community to comply with laws and regulations, (b) lack of public awareness of ownership of land rights in the form of certificates from the National Land Agency and (c) high costs and complicated procedures in managing certificate so that it creates reluctance in the community in improving the status of their land, the exception of free land management.

The third finding, the ideal reconstruction in the implementation of registration of land rights in the Riau Islands Province, namely: (1) in terms of legal substance: (a) regulates the provisions of legislation based on Pancasila justice that favors the general public. (2) in terms of legal structure: (a) increasing the number of BPN personnel in carrying out land registration tasks (3) in terms of legal culture: (a) socialization or counseling, especially related to land registration (b) BPN in its duties should improve coordination with leaders local community.

Based on the findings as mentioned, suggestions can be made, including: (1) the need to carry out intense legal socialization to the community, especially in areas of islands that are difficult to reach by sea transportation. The need for public awareness to improve the status of their land rights from a land certificate to a certificate of ownership. The need for the reconstruction of legislation that is more in favor of the general public.

DAFTAR ISI

A. BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	22
C. Tujuan Penelitian	23
D. Kegunaan Penelitian.....	23
E. Kerangka Konseptual.....	25
F. Kerangka Teori.....	28
G. Kerangka Pemikiran.....	56
H. Metode Penelitian.....	58
I. Orisinalitas Penelitian	66
J. Sistematika Penulisan.....	68

B. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Sistem Dan Negara Hukum.....	70
1. Sistem Hukum Indonesia	70
2. Konsepsi Negara Hukum	76
3. Negara Hukum Berdasarkan Pancasila	88
B. Tinjauan Umum Tentang Tanah Yang dikuasai Negara	98
1. Pengertian Tanah Negara	98
2. Hak-hak Tanah yang diatur dalam UUPA	105
C. Kepemilikan Hak Guna Bangunan Bagi Rumah Tinggal Di Provinsi Kepulauan Riau.....	122
D. Keadilan Dalam Perspektif Hukum Islam.....	141

C. BAB III REGULASI TERHADAP KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI

PROVINSI KEPULAUN RIAU BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Regulasi Kepemilikan Hak Atas Tanah.....	145
B. Alas Hak (Surat Keterangan Tanah).....	172
C. Pendaftaran Tanah.....	186
D. Tinjauan Umum Tentang Badan Penguasaan batam, Di Provinsi Kepulauan Riau	202
E. Penghapusan Hak Atas Tanah... ..	207
D. BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN YANG TIMBUL DIDALAM PELAKSANAAN REKONTRUKSI REGULASI TERHADAP KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI PROVINSI KEPULAUN RIAU BERBASIS NILAI KEADILAN	217
A. Subtansi Hukum	218
B. Struktur hukum.....	233
C. Budaya hukum.....	249
E. BAB V REKONSTRUKSI YANG IDEAL DALAM PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI PROVINSI KEPULAUN RIAU BERBASIS NILAI KEADILAN.	
A. Penegakan Hukum Diatas Tanah Hak Pengelolaan Lahan Di Kota Batam.....	271
B. Penyelesaian Terhadap Kendala Dalam Pelaksanaan konstruksi Hukum Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah	276
C. Peran BPN terkait dengan pendaftaran tanah oleh masyarakat dan penyelesaian persoalan pengadaan tanah.....	285
D. Perbandingan Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Berbagai Negara.....	323
F. BAB VI PENUTUP	

A. Kesimpulan	366
B. Saran-saran.....	368
C. Implikasi Kajian	369
1. Implikasi Teoretis.....	369
2. Implikasi Praktis.....	369

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pada saat ini tanah sudah menjadi kebutuhan primer bagi manusia, dalam pemenuhan hajat hidupnya. Selain itu perlu juga diperhatikan adalah perihal tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah merupakan salah satu objek pendaftaran tanah.¹ Secara hukum, hak menguasai oleh negara yang sangat luas ini dibatasi oleh kepentingan warga masyarakat dengan memperhatikan kemerdekaan, kedaulatan (dalam menentukan kehendak dan tujuan pemanfaatannya), serta nilai keadilan (dalam memperoleh dan menegakkan hak atas tanah), sehingga tujuan kemakmuran dapat terwujud.

Kebijakan pemanfaatan lahan ditempatkan sebagai kebijaksanaan negara yang dituangkan dalam pelbagai peraturan hukum atau perundang-undangan. Hal ini dapat diketahui dari makna yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Kewenangan negara untuk menguasai tanah selanjutnya diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang menyatakan bahwa :

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Secara sepintas dapat diketahui, hak menguasai oleh negara melebihi hak milik, juga hak lainnya yang dikenal di dalam masyarakat. Sesungguhnya hak menguasai oleh negara seperti dinyatakan dalam ayat (1) tersebut memberikan kewenangan kepada negara, untuk:

¹ Anang Husni, *Hukum, Birokrasi dan Budaya*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 101.

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan, dari pemeliharaannya;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Sedangkan jika keteliti lebih jauh pasal 2 ayat (3) Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, wewenang hak menguasai dari Negara adalah untuk kemakmuran rakyat Indonesia. UUD 1945 dan UUPA memberikan peranan yg besar kepada negara dalam hak menguasai negara, untuk mendistribusikan kemakmuran melalui distribusi tanah.

Dari definisi tersebut, maka akan kita temukan ketentuan dasar hubungan antara negara dan warga masyarakat berkaitan dengan tanah. Dalam ketentuan dasar tersebut terutama terkandung maksud untuk menghapus prinsip dasar yang dikenal pada masa Hindia Belanda, maksudnya peran negara sebagai pemilik seperti digunakan dalam prinsip *Domeinverklaring*. Asas *domein* ini tidak dikenal dalam sendi peraturan perundang-undangan agraria di Indonesia. Di samping, karena asas *Domeinverklaring* bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat dan asas ketatanegaraan, juga tidak perlu negara merupakan pemilik tanah. Lebih tepat, jika diartikan negara sebagai lembaga kekuasaan “menguasai” (bukan “memiliki”) tanah.

Pasal 1 Agrarische Besluit (Domein Verklaring, semua tanah dimana pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai egendomnya adalah milik Negara. Sehingga konsekuensi yang dihadapi bangsa Indonesia di era penjajahan sangat berat, dimana semua tanah rakyat Indonesia menjadi tanah Negara kolonial, karena tanah rakyat Indonesia biasanya berdasarkan Hukum Adat yang tidak ada dan tidak diatur dalam ketentuan Hukum perdata. Biasanya tanah-tanah adat yang dikuasai oleh masyarakat bersifat tidak tertulis dan jika diminta pembuktian pada tanah tersebut berupa surat eigendom atau hak milik, maka akan sulit dibuktikan. Akibatnya tanah-tanah tersebut

menjadi milik Negara.

Tanah yang tidak termasuk tanah negara dimasa penjajahan adalah :

- a. Tanah daerah swapraja
- b. Tanah eigendom
- c. Tanah partikelir
- d. Tanah agrarische eigendom

Dari konsekuensi Domein Verklaring dan politik pertanahan dimasa penjajahan ini berakibat:

- a. Secara ekonomi, keuntungan yang sangat besar dari perusahaan-perusahaan besar mengalir ke negeri belanda dan mengakibatkan penderitaan bagi rakyat pribumi.
- b. Dari sisi yuridis, sebagai konsekuensi dengan berlakunya Agrarische Wet 1870 (aw 1870) di indonesia. Berlaku dua sistem hukum tanah secara bersamaan yaitu :
 - 1) Hukum Tanah barat diatur pada buku ii Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Kuh perdata) : hak eigendom, hek erfpach, hak opstal. Pada masa itu tanah-tanah barat hampir semuanya terdaftar pada kantor pendaftaran tanah.
 - 2) Hukum Tanah adat, yang mengatur tanah-tanah adat di berbagai daerah di Indonesia dan pada umumnya tanah-tanah adat tidak terdaftar pada kantor pendaftaran tanah.

Jika dilihat pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pengaturan tentang bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai suatu kekayaan nasional harus berimplikasi terhadap kesejahteraan sosial.

Pada tataran undang-undang, hak menguasai negara terhadap bumi, air dan ruang angkasa seperti yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 bukan dalam artian dimiliki, akan tetapi dalam pengertian memberi kewenangan

kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan tertinggi melakukan tindakan berupa :²

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Hak menguasai negara tersebut adalah untuk melancarkan pengurusan, penggunaan kekayaan nasional.

Kewenangan yang sangat luas yang dimiliki Negara menyangkut tanah mengingat tujuan yang diembannya, yakni memakmurkan kesejahteraan umum. Diatur dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang menyebutkan:

Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mendapat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

Lili Rasjidi mengemukakan bahwa dalam konsep *possession* (hak menguasai) ini disyaratkan adanya fakta penguasaan yang nyata terhadap suatu benda, dan adanya keinginan yang kuat untuk menggunakan atau memanfaatkan kekuasaan tadi bagi dirinya.³

Selain itu hak menguasai Negara dapat juga kita lihat pada Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang menentukan bahwa: "Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra, dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan

² Samsul Wahidin, *Hukum Sumber Daya Air*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, hlm. 20.

³ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?*, Cetakan Keempat, Edisi Kedua/ Revisi, Remadja Karya, Bandung, 1988, hlm. 90.

pemerintah”.

Pemanfaatan lahan atau tanah dapat diberikan oleh pemerintah kepada perorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai, atau memberikannya dalam hak pengelolaan kepada suatu institusi penguasa (pemerintah daerah) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Bagir Manan berpendapat adanya keterkaitan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat menurutnya akan mewujudkan kewajiban negara yang pada dasarnya adalah:

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (ke-kayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.
2. Melindungi dan menjamin segala 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.
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak memiliki kesempatan atau akan hilang kesempatannya dalam menikmati kekayaan alam.⁴

1. Kepemilikan Tanah di Kepulauan Riau

Pada awalnya Kepulauan Riau adalah salah satu dari kabupaten yang ada di Propinsi Riau yaitu Kabupaten Kepulauan Riau. Propinsi Riau sendiri terbentuk pada tahun 1958 berdasarkan Undang-undang Nomor 61 Tahun 1958. Wilayah propinsi Riau itu semula terdiri dari Daerah Tingkat II, Kepulauan Riau, Bengkalis, Kampar, Indragiri dan Kotapraja Pekanbaru. Ibu Kota Propinsi Riau semula adalah

⁴ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 18.

Tanjungpinang dan pada tahun 1959 Ibu Kota Propinsi Riau dipindahkan oleh Pemerintah Pusat ke Pekanbaru.

Adapun Kabupaten Kepulauan Riau sering juga disebut sebagai Riau Kepulauan dan Kotapraja Pekanbaru dan Kabupaten lainnya yang berada di daratan Sumatera sering pula disebut dengan sebutan Riau Daratan.

Kepulauan Riau sendiri sebagai Daerah tingkat II di kepalai oleh seorang Bupati sebagai Kepala Daerah yang membawahi empat kewadanan yang terdiri dari kewadanan Tanjungpinang meliputi wilayah Kecamatan bintang Selatan, Galang, Bintang Utara dan Batam. Kemudian berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau, terhitung tanggal 1 januari 1966 semua daerah administrasi kewadanan dalam Kabupaten Kepulauan Riau dihapuskan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1983, dibentuk Kota Administratif (Kotif) Tanjungpinang yang membawahi Kecamatan Tanjungpinang Barat dan Kecamatan Tanjungpinang Timur. Pada tahun yang sama berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 1983 telah dibentuk Kotamadya Batam. Dengan adanya pengembangan wilayah tersebut Tanjungpinang sebagai Kota Administratif masih tetap dibawah Kabupaten Kepulauan Riau, termasuk juga dalam hal ini pulau Galang tetap berada dibawah Kabupaten Kepulauan Riau. Sedangkan Batam Sebagai Kota Madya sudah tidak lagi menjadi bagian dari Kabupaten Kepulauan Riau.

Terbentuknya pemerintah Provinsi kepulauan Riau khususnya Kota Batam sebagai perwujudan otonomi daerah adalah merupakan suatu langkah awal untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat Kota Batam itu sendiri, terutama untuk mengejar ketinggalan dari Kota-kota lainnya. Pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, menjadi harapan untuk dapat menjawab

setiap permasalahan maupun tantangan yang muncul sesuai dengan perkembangan social ekonomi, social budaya, politik dan lainnya dalam masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor. 34 Tahun 1983 dan diresmikan pada tanggal 24 Desember 1983 Pemerintah Kotamadya Batam bersifat administratif dan dipimpin oleh Walikota yang berkedudukan setingkat dengan Kabupaten/Kotamadya daerah Tingkat II lainnya. Eksistensinya Pemerintah Kotamadya Batam berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Gubernur Daerah Tingkat I Riau. Jika kita bandingkan dengan Kota Administratif Tanjungpinang berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, maka Kotif Tanjungpinang dipimpin oleh Walikota Administratif dan bertanggung jawab langsung pada Bupati Kepala Daerah Kabupaten Kepulauan Riau, Selain itu Kota Administratif tidak memiliki DPRD.

Keberadaan Kotamadya Batam adalah dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat dan pembangunan dan wilayah tersebut sebagai akibat berkembangnya daerah pulau Batam untuk menjadi daerah industri, perdagangan, alih kapal dan pariwisata. Oleh sebab itu dengan adanya peningkatan status kecamatan Batam yang dulunya termasuk wilayah kabupaten daerah tingkat II Kepulauan Riau menjadi wilayah tersendiri dalam bentuk pemerintahan Kotamadya Administrasi Batam.

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani autos yang berarti sendiri dan namos yang berarti Undang-undang atau aturan. Dengan demikian otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Dengan kebebasan yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat.

Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bila dikaji lebih jauh isi dan jiwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004, maka otonomi daerah mempunyai arti bahwa daerah harus mampu.⁵

- 1) Berinisiatif sendiri yaitu harus mampu menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri.
- 2) Membuat peraturan sendiri (PERDA) beserta peraturan pelaksanaannya.
- 3) Menggali sumber-sumber keuangan sendiri.
- 4) Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarananya.

Otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah otonomi luas yaitu adanya kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan-kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Penetapan status otonomi daerah diyakini oleh pemerintah dapat semakin meningkatkan perkembangan suatu daerah dalam hal ini adalah Provinsi Kepulauan Riau, maka aspek penting yang tidak boleh dikesampingkan adalah pelaksanaan otonomi daerah itu secara nyata. Kami melihat kenyataan yang ada saat ini justru

⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah

perkembangan Provinsi kepulauan Riau khususnya Kota Batam tidaklah seperti yang diharapkan, yaitu dapat menjadi kota industri yang besar seperti halnya Singapura sehingga dapat menjadi salah satu lokomotif ekonomi Indonesia yang dapat diandalkan.

Dalam beberapa keadaan justru Kota Batam tertinggal jauh dari daerah–daerah lain di Indonesia yang bukan berstatus Otonomi Daerah. Pada mulanya Kota Batam dirancang untuk menjadi kota industri sasaran penanaman modal dari investor asing namun justru saat ini semakin kehilangan pamornya dan ditinggalkan investor satu per satu. Kota Batam yang tadinya diharapkan mampu bersaing dengan Singapura sekarang ini malah tertinggal jauh bahkan dari Negara-negara Asean lainnya.⁶

Dari beberapa kenyataan yang terjadi ini penulis melihat adanya kesalahan penerapan dalam pelaksanaan status otonomi daerah. Saat ini Kota Batam mengenal 2 (dua) badan dalam mengelola kotanya, yaitu Badan Pengusahaan Batam dan Pemerintah Kota Batam. Pada kenyataannya seringkali 2 badan yang sama-sama berkepentingan mengelola Kota Batam ini agar semakin maju dan berkembang malah menjadi penyebab terhambatnya kemajuan perkembangan Kota Batam. Tidak adanya keselarasan di antara 2 (dua) badan tersebut dalam penerapan peraturan dan penanganan masalah di Kota Batam adalah sumbernya.⁷

Badan Pengusahaan (BP) Batam juga menguasai seluruh lahan dan pertanahan yang ada di Pulau Batam. Untuk seluruh alokasi lahan harus mendapat izin dari Badan Pengusahaan (BP) Batam. Kantor Walikota Batam saja statusnya masih milik BP Batam. Selain itu, seluruh lahan sifatnya hak guna (beberapa ada hak milik, namun presentasenya sangat kecil).

⁶ *Ibid*, hal. 10

⁷ Pemko Batam, *Batam Dalam Angka*, Batam, 2014, hal. 8

Setiap beberapa tahun, pemilik lahan harus membayar Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO) dengan besaran yang berbeda tergantung dari lokasi lahan, ada dua cara atau langkah sebaiknya diberlakukan hak atas tanah di Kota Batam :

1) Lahan-lahan di Pulau Batam memang dipertahankan berstatus hak guna pakai. Hal tersebut untuk melindungi lahan di Batam tidak dikuasai oleh segelintir orang atau bahkan mungkin dikuasai oleh warga negara asing yang berniat tidak baik. Bisa saja kan ada yang sengaja beli lahan banyak-banyak, setelah itu agar Batam sepi dan tidak menarik seperti yang diharapkan, lahan tersebut sengaja dibiarkan kosong dijadikan lahan tidur. Bila lahan tersebut berstatus hak milik, akan sulit pemerintah melakukan campur tangan agar lahan tersebut dimanfaatkan dengan baik.⁸

2) Memberikan status Hak Milik atas tanah perumahan yang dikuasai atau ditempati oleh masyarakat sebagai tempat tinggal, sehingga masyarakat merasa tidak lagi dibebani dengan membayar UWTO dan masyarakat Kota Batam yang memiliki rumah cukup membayar pajak bumi dan bangunan (PBB) saja. Sedangkan untuk perusahaan tetap diberikan Hak pakai dan diwajibkan membayar UWTO

Saat ini, bila ada lahan tidur dengan jangka waktu tertentu, Badan Pengusahaan (BP) Batam berhak menarik kembali lahan tersebut. Selain itu, bila lahan berubah status menjadi hak milik, khawatir akan menyulitkan pemerintah bila memerlukan lahan untuk kepentingan tertentu, misalkan untuk membangun jalan, menambah infrastruktur dan lain-lain. Cukup banyak contoh bagaimana pemerintah di daerah lain harus menarik urat kuat-kuat saat melakukan ganti untung lahan warga yang diperlukan untuk kepentingan umum. Apalagi lahan di Batam terbatas, dan Batam memang didaulat sebagai kota industri. Apa jadinya

¹⁰ *Ibid*

bila nanti ada investor yang memerlukan lahan dan tidak ada lahan lagi yang tersedia karena habis digunakan untuk kepentingan lain diluar kepentingan industri.

Tentang hak milik dan hak untuk mengelola, H. Lili Rasjidi & Ira Thania Rasjidi, dalam bukunya “*Pengantar Filsafat Hukum*”, mengemukakan bahwa sekali lagi perlu dibedakan secara tegas antara pengertian hak menguasai (*possession*) dan hak memiliki (*ownership*) terhadap suatu objek atau benda, seseorang dapat menguasai benda itu secara *de facto* dan memilikinya secara *de jure*. Akan tetapi mungkin terjadi seseorang itu menguasai sesuatu benda tetapi tidak memilikinya, atau sebaliknya.⁹

Teori kepastian Hukum Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹⁰

2. Perkembangan Undang-undang Agraria atau Pertanahan Indonesia

Boleh dikatakan perkembangan Undang-undang pokok agrarian di Indonesia terbilang cukup statis dimana sejak awal dibuat pada tahun 1960 hingga saat ini tidak mengalami perubahan.

1) Pertanahan Menurut Undang-Undang Pokok Agraria

Diundangkannya Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih dikenal dengan nama Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960 oleh Presiden Soekarno dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 tahun 1960 membawa perubahan

⁹Lili Rasjidi & Ira Thania Rasjidi, “*Pengantar Filsafat Hukum*”, Cet ke-5, Bandung: Mandar Maju, 2010, hal. 140.

¹⁰ *Ibid*

fundamental pada hukum agraria di Indonesia, terutama di bidang hukum pertanahan yang disebut dengan Hukum Tanah yang di kalangan pemerintahan dan umum juga dikenal sebagai Hukum Agraria.¹¹ Pada tanggal tersebut telah tercatat sebagai salah satu tanggal dan merupakan salah satu tonggak yang sangat penting dalam sejarah perkembangan agraria/pertanahan di Indonesia pada umumnya dan pembaharuan Hukum Agraria/Hukum Tanah Indonesia pada khususnya.

Sebelum berlakunya Undang-undang Pokok Agraria berlaku bersamaan berbagai perangkat Hukum Agraria. Ada yang bersumber pada hukum adat, yang berkonsepsi komunalistik religius dan ada yang bersumber pada Hukum Perdata yang berkonsepsi individualistik-liberal bahkan ada pula yang berasal dari berbagai bekas Pemerintahan Swapraja yang umumnya berkonsepsi feodal. Perbedaan ini menimbulkan dualisme hukum dalam hukum tanah waktu itu.

Bahkan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria, Lembaran Negara tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2034, Pasal 2 ayat (1) bahwa : “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia”. Hak menguasai dari Negara bukanlah berarti memiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu untuk pada tingkatan yang tertinggi.¹²

Pertama, Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; *Kedua*, Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. *Ketiga*, Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Adanya jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1)

¹¹ AP. Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Dari UUPA*. Bandung: CV. Mandar Maju. 1992, hal. 99

¹² Boedi Harsono, *Opcit*, hal. 6

Undang-undang Pokok Agraria yang berbunyi: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”¹³ Pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada Pejabat lain, yaitu kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik dan pemetaan fotogrametri. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, serta peraturan-peraturan yang bersangkutan. Misalnya pembuatan akta ikrar wakaf oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, pembuatan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) oleh Notaris, pembuatan Risalah Lelang, dan adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Panitia Adjudikasi.¹⁴

Dalam Pasal 37 Undang-undang Pokok Agraria ditetapkan, bahwa peralihan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵ Hak-hak tersebut menurut Undang-undang Pokok Agraria harus didaftar sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan

¹³ Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19 ayat (1)

¹⁴ Undang-Undang Pokok Agraria Pasal. 6

¹⁵ *Ibid*, Pasal 37

Pemerintah tersebut kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam hal pendaftaran tanah peran Pejabat Pembuat Akta Tanah sangat penting di dalamnya. Hal ini terutama berkaitan dengan perbuatan hukum mengenai peralihan hak atas tanah.

2) Pengertian Tanah

Pada saat ini tanah merupakan aset terpenting bagi kehidupan dan pengembangan masyarakat, dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk, maka kebutuhan akan ketersediaan tanah menjadi sangat tinggi pula. Hal ini mengingat akan kebutuhan masyarakat terhadap tanah juga semakin tinggi.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali. Pengertian tanah diatur dalam pasal 4 ayat 1 UUPA yaitu atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai 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 lain serta badan-badan hukum.¹⁶

Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam pasal diatas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul diatas hak atas tanah termasuk didalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat diatasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat diatasnya. Menurut Boedi Harsono, dalam hukum tanah negara-negara dipergunakan apa yang disebut asas pelekatan. Makna asas pelekatan yaitu bahwa bangunan-bangunan dan benda yang terdapat di atasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah, serta merupakan bagian dari tanah

¹⁶ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (1960) dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya (1996)*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1997, hal.94

yang bersangkutan. Dengan demikian, yang termasuk pengertian hak atas tanah meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak lain.¹⁷

Tanah (agrarian) berasal dari beberapa bahasa, dalam bahasa latin *agre* yang artinya tanah atau sebidang tanah. *agrarius* yang artinya persawahan, perladangan, pertanian. Tanah adalah suatu benda alam yang terdapat di permukaan kulit bumi, yang tersusun dari bahan-bahan mineral sebagai hasil dari pelapukan batuan, dan bahan-bahan organik sebagai sisa-sisa tumbuhan dan hewan, yang merupakan medium atau tempat tumbuhnya tanaman dengan sifat-sifat tertentu, yang terjadi akibat dari pengaruh kombinasi faktor-faktor iklim, bahan induk, jasad hidup, bentuk wilayah, dan lamanya waktu pembentukan.

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Menurut geologis-argonomis, pengertian tanah adalah lapisan lepas permukaan bumi paling atas yang dapat dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah perkarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan. Di dalam tanah garapan ini dari atas ke bawah berturut-turut terdapat sisiran garapan sedalam irisan bajak, lapisan pembentukan kukus dan lapisan dalam.¹⁸

Dalam hukum tanah kata “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai sesuatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Disebutkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dinyatakan, *bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara...ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan*

¹⁷ Boedi Harsono, *OP.Cit.*, hal.7

¹⁸ AP. Parlindungan, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Bandung, Alumni, 1973, hal.35

kepada dan dipunyai oleh orang-orang...Dengan demikian jelaslah, bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi¹⁹

3) Sertifikat tanah

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 UUPA ayat (2) huruf c 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.²⁰

Dalam hal atas suatu bidang tanah yang sudah diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam lima tahun sejak diterbitkan sertifikat tersebut tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.²¹

4) Pengertian Jual Beli Tanah Yang Belum Bersertifikat

Jual beli tanah tanpa bukti kepemilikan berupa sertifikat tanah, merupakan masalah pelik yang sering menjadi sumber konflik masyarakat Indonesia (Batam). Ada yang melakukan transaksi jual beli tanah berdasarkan kesepakatan lisan saja antara penjual dan pembeli. Bahkan ada orang yang nekat menjual tanah yang sudah dijualnya, istilah kampungnya jual diatas jual.

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi, dan pelaksanaannya*, Jakarta, Penerbit Djambatan, Edisi Revisi 2005, hal.18

²⁰ Supriadi, , *Op.Cit. hal. 12*

²¹ *Ibid*, hal.14

Di kemudian hari muncul masalah, tanah yang dijual atau dibeli itu digugat keabsahannya. Ada yang kemudian diselesaikan dengan cara musyawarah atau kekeluargaan, ada yang dibawa ke pengadilan, adapula lewat jalan pintas pertikaian bahkan pertumpahan darah. Jual beli tanah merupakan proses peralihan hak atas tanah yang sudah ada sejak zaman dahulu, dan diatur dalam hukum adat, dengan prinsip “terang” dan “tunai”. Terang artinya dilakukan di depan hadapan pejabat umum berwenang. Tunai artinya tanah dibayarkan secara tunai. Apabila harga belum lunas, maka belum dapat dilakukan proses jual beli tanah.

5) Objek Hukum Tanah

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dimiliki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang, untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan tanah yang diatur dalam hukum tanah. Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang kongkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.

6) Landasan Hukum Tanah

Landasan hukum tanah terdapat dalam ketentuan pasal 33 ayat 3 merupakan sumber hukum materil dalam pembinaan hukum tanah nasional.

- a) Dimuat dalam konsideren Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), pasal 33 ayat 3 dijadikan dasar hukum bagi pembentukan UUPA dan merupakan sumber hukum materil bagi pengaturnya.

Bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar sebagaimana yang ditegaskan pidato presiden tanggal 17 agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun bersama-sama.

b) Dalam penjelasan UUUPA angka 1

Hukum agraria atau tanah nasional untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, harus merupakan perwujudan dan pengalaman dasar Negara pancasila dan merupakan pelaksanaan dari UUD 1945 , bahwa UUPA harus dilakukan untuk meletakkan dasar bagi hukum agraria yang akan dapat membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan, serta kepastian hukum bangsa dan bernegara.

7) Sistem Publikasi Yang Digunakan

Pada dasarnya ada dua sistem publikasi yang dikenal dalam pendaftaran tanah, yaitu:

a) Sistem publikasi positif

Menurut sistem publikasi positif ini, suatu sertifikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti atas tanah. Ciri pokok sistem positif ini adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah. Dengan demikian, sistem publikasi positif ini memberikan jaminan yang mutlak terhadap buku tanah, walaupun ternyata pemegang sertifikat bukanlah pemilik yang sebenarnya.

b) Sistem publikasi negatif

Dalam sistem publikasi negatif ini, bukan pendaftaran tanah tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada

pembeli. Sistem publikasi ini dikenal dengan suatu asas yang menyatakan seseorang tidak boleh melakukan jual beli kalau dia tidak berwenang hak atas tanah yang bersangkutan. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan karena sertifikat sebagai alat bukti yang kuat artinya masih dimungkinkan adanya perubahan kalau terjadi kekeliruan.

8) Objek pendaftara tanah

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar hanyalah Hak Milik diatur dalam Pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 38, dan Hak Pakai diatur dalam pasal 41, sedangkan Hak Sewa Untuk Bangunan tidak wajib didaftar.

Menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Objek Pendaftaran Tanah adalah sebagai berikut :

1) Hak milk

Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 (Pasal 20 ayat 1 UUPA), yang dapat memiliki hak milik, adalah:

- a. Hanya warga negara Indonesia.
- b. Bank Pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial.²²

2) Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang 25 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan, atau perternakan (Pasal 28 Ayat 1 UUPA), yang dapat mempunyai Hak Guna usaha, adalah:

²² Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta 13220: Kharisma Putra Utama, 2010, hal.25

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

3) Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun (pasal 35 Ayat 1 dan ayat 2 UUPA), yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan, adalah:

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia

Dari asal tanahnya, hak guna bangunan dapat terjadi pada tanah Negara, tanah hak pengelolaan, dan hak milik. Jangka waktu hak guna bangunan atas tanah Negara dan tanah hak pengelolaan menurut pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 adalah untuk pertama kalinya paling lama 30 tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.²³

4) Tanah Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dimuat dalam pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan jo. Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 tentang pengenaan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan karena pemberian hak pengelolaan, adalah menguasai dari Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan

²³ *Ibid*, hal.26

perencanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau berkerja sama dengan pihak ketiga, yang dapat mempunyai hak pengelolaan, adalah:

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah
- b. Badan Usaha Milik Negara
- c. Badan Usaha Milik Daerah
- d. PT Persero
- e. Badan Otorita
- f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah

5) Tanah Negara

Tanah Negara atau tanah yang dikuasai oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah, dalam hal tanah Negara sebagai objek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Untuk tanah Negara tidak disediakan buku tanah dan oleh karenanya di atas tanah Negara tidak terbit sertifikat.

Obejek pendaftaran tanah sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, kemudian disatukan dalam pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Kepemilikan Tanah di Indonesia.

Menurut ketentuan hukum barat yang diperjual belikan ini adalah apa yang disebut tanah-tanah hak barat, yaitu tanah-tanah Hak *Eigendom*, *Erfpacht*, *Opstal*.

Hak *Eigendom* adalah hak atas sesuatu benda untuk mengenyam kenikmatan seluas-luasnya dan mempergunakannya secara tidak terbatas asal penggunaannya tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan-

peraturan umum yang dikeluarkan oleh sesuatu kekuasaan yang memang berhak mengeluarkannya dan tidak mengganggu orang lain.

Hak *Opstal* biasanya sering disebut dengan hak Numpang Karang yang disebutkan dalam pasal 711 KUHPerdara adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung bangunan atau tanaman diatas tanah orang lain.

Hak *Erfpacht* atau Hak Usaha telah dijelaskan dalam Pasal 720 KUHPerdara adalah suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaannya suatu barang tidak bergerak milik orang lain dengan kewajiban untuk membayar upeti tahunan kepada pemilik sebagai pengakuan atas kepemilikannya, baik berupa uang berupa hasil atau pendapatan.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960 yang menghapuskan dualisme hukum tanah di Indonesia, pengertian jual beli tanah dapat diartikan sebagai jual beli tanah dalam pengertian Hukum Adat, mengingat Hukum Agraria yang berlaku adalah hukum Adat sebagaimana termuat dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi :

Hukum Agraria yang berlaku atas, bumi, air, dan ruang angkasa adalah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan Peraturan-Peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan Peraturan Perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum Agama.²⁴

B. Rumusan Masalah

Dalam proposal Desertasi ini yang menjadi rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Mengapa Konstruksi Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Belum Berbasis Nilai Keadilan?

²⁴ Sahat HMT Sinaga, *Jual Beli Tanah dan Pencatatan Peralihan Hak*, bekasi, Pusataka Sutra, 2007, hlm.18

2. Apa Saja Kelemahan-kelemahan Konstruksi Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Saat Ini?
3. Bagaimanakah Rekonstruksi Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Yang Berbasis Nilai Keadilan?

C. Tujuan Penelitian.

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk Mengkaji dan Menganalisis Konstruksi Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Belum Berbasis Nilai Keadilan.
2. Untuk Mengetahui Apa Saja Kelemahan-kelemahan Konstruksi Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Saat Ini.
3. Untuk Mengetahui Rekonstruksi Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Yang Berbasis Nilai Keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Dari segi teoritis

Menemukan gagasan/ide/pengembangan pemikiran/teori baru di bidang hukum agrarian dan penelitian ini akan menambah wawasan ilmu hukum terhadap permasalahan pertanahan yang ada di propinsi Kepulauan Riau yang berbeda dengan daerah Indonesia lainnya.

Hasil penelitian ini untuk menemukan konsep, gagasan dan perkembangan pemikiran baru dan membangun teori baru dalam ilmu hukum Agraria atau pertanahan, sehingga dapat diperoleh paradigma baru dalam metode, materi dan paradigma pembelajaran dibidang hukum Agraria atau pertanahan.

2. Dari segi praktis

Penelitian ini dapat menambah masukan dan wacana kepada masyarakat luas dan pemerintah tentang kondisi pertanahan yang ada di Propinsi Kepulauan Riau yang berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia yang tetap mengacu berdasarkan Undang-Undang pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan perlunya melakukan revisi UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang sesuai dengan perkembangan zaman. Secara praktis temuan dalam penelitian ini dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

- i. Bagi lembaga pembuat peraturan perundang-undangan, hasil penelitian ini dapat berguna sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan atau perundang-undangan khususnya dalam bidang pertanahan. Kebijakan pengambilan keputusan oleh Pemerintah seperti hasil penelitian penulis, maupun bagi badan legislatif yang akan menetapkan kebijakan umum yang berkaitan dengan objek penelitian dan membentuk peraturan perundang-undangan yang berorientasi kepada hukum pertanahan.
- ii. Bagi masyarakat khususnya pemilik lahan atas tanah, hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan bagi masyarakat bagaimana harus mengurus kepelikan tanahnya guna mendapatkan legalitas surat hak atas tanah.
- iii. Bagi penegak hukum, hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan dalam penegakan hukum, khususnya dalam hal terjadi sengketa pertanahan sehingga terwujud penegakan hukum yang dapat menjamin perlindungan hukum yang seimbang.
- iv. Bagi kalangan akademisi, hasil dari penelitian ini dapat digunakan untuk memperkaya khasanah keilmuan khususnya mengenai hukum agraria atau Hukum pertanahan.

E. Kerangka Konseptual

1. Rekonstruksi

Yusuf Qardhawi menyatakan bahwa rekonstruksi mencakup tiga poin penting, yaitu, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah, serta memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya.

Rekonstruksi hukum ini berarti sebagai proses membangun kembali hukum atau menciptakan kembali hukum atau melakukan pengorganisasian kembali terhadap struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum yang sudah ada, untuk menjadi lebih baik dan berfungsi sebagaimana seharusnya.

2. Hukum adalah sistem yang terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan dari bentuk penyalahgunaan kekuasaan dalam bidang politik, ekonomi, dan masyarakat dalam berbagai cara dan bertindak, sebagai perantara utama dalam hubungan sosial antar masyarakat terhadap kriminalisasi dalam hukum perdata, hukum pidana yang berupayakan cara negara dapat menuntut pelaku dalam konstitusi hukum menyediakan kerangka kerja bagi penciptaan hukum, perlindungan hak asasi manusia dan memperluas kekuasaan politik hukum umum serta cara perwakilan mereka yang akan dipilih. Administratif hukum digunakan untuk meninjau kembali dari pemerintah, sementara hukum internasional mengatur persoalan antara berdaulat negara dalam kegiatan mulai dari perdagangan, lingkungan, peraturan atau tindakan militer. Filsuf Aristotle menyatakan bahwa "sebuah supremasi hukum akan jauh lebih baik dibandingkan dengan peraturan tirani yang merajalela."

Telah banyak para ahli dan sarjana hukum yang mencoba untuk memberikan pengertian atau definisi hukum, tetapi belum ada satupun ahli atau sarjana hukum yang mampu memberikan pengertian hukum yang dapat diterima oleh semua

pihak. Ketiadaan definisi hukum yang dapat diterima oleh seluruh pakar dan ahli hukum pada gilirannya memutasi adanya permasalahan mengenai ketidaksepahaman dalam definisi hukum menjadi mungkinkah hukum didefinisikan atau mungkinkah kita membuat definisi hukum? Lalu berkembang lagi menjadi perlukah kita mendefinisikan hukum.

Secara umum, rumusan pengertian hukum setidaknya mengandung beberapa unsur sebagai berikut:

- 1) Hukum mengatur tingkah laku atau tindakan manusia dalam masyarakat. Peraturan berisikan perintah dan larangan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Hal ini dimaksudkan untuk mengatur perilaku manusia agar tidak bersinggungan dan merugikan kepentingan umum.
- 2) Peraturan hukum ditetapkan oleh lembaga atau badan yang berwenang untuk itu. Peraturan hukum tidak dibuat oleh setiap orang melainkan oleh lembaga atau badan yang memang memiliki kewenangan untuk menetapkan suatu aturan yang bersifat mengikat bagi masyarakat luas.
- 3) Penegakan aturan hukum bersifat memaksa. Peraturan hukum dibuat bukan untuk dilanggar namun untuk dipatuhi. Untuk menegakkannya diatur pula mengenai aparat yang berwenang untuk mengawasi dan menegakkannya sekalipun dengan tindakan yang represif. Meski demikian, terdapat pula norma hukum yang bersifat fakultatif/melengkapi.
- 4) Hukum memiliki sanksi dan setiap pelanggaran atau perbuatan melawan hukum akan dikenakan sanksi yang tegas. Sanksi juga diatur dalam peraturan hukum.²⁵

Hukum adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah; undang-undang, peraturan, dan

²⁵ <https://id.wikipedia.org/wiki/Hukum>, diakses pada hari jumat, 23 juli 2022, jam 11.00 WIB.

sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat; patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu; keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (dalam pengadilan); vonis;²⁶

3. Kepemilikan.

Kepemilikan adalah kekuasaan yang didukung secara sosial untuk memegang kontrol terhadap sesuatu yang dimiliki secara eksklusif dan menggunakannya untuk tujuan pribadi. Definisi ini mirip dengan definisi kekayaan, baik pribadi atau publik²⁷.

Kepemilikan lahan yang ada di Provinsi Kepulauan Riau hamper dikatakan tidak berbeda jauh dengan daerah lain yang ada di Indonesia. Akan tetapi setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Begitu juga dengan Provinsi Kepulauan Riau yang kepemilikan lahan atas tanah tetap mengacu pada Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 (UUPA). Kepemilikan lahan yang ada di Provinsi Kepri jika ditelusuri banyak juga yang didasari dari kepemilikan jaman kerajaan atau lebih dikenal dengan grand Sultan yang bertuliskan Arab Melayu, Hak eigendom di jaman Belanda. Kedua Hak akan tanah ini harus dikonversi menjadi hak atas tanah yang diakui oleh pemerintah Indonesia dan diberikan batas waktu lebih kurang dua puluh (20) tahun. Apabila dalam tempo waktu dua puluh tahun tanah tersebut tidak diurus kembali maka tanah itu dianggap menjadi tanah Negara.

Kemudian sebelum timbul sertifikat hak atas tanah, biasanya masyarakat memiliki dasar hak atas tanah berupa surat tebas, G7, Alas Hak, dan surat Hibah yang biasanya di gunakan oleh masyarakat Batam di pemukiman Kampung Tua.

4. Hak Atas Tanah.

²⁶ <https://kbbi.web.id/hukum>, diakses pada hari jumata, 23 juli 2022, jam 11.30 wib.

²⁷ Ibid.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. “Hak atas tanah adalah Hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang diatas tanah, dan / atau ruang dibawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang diatas tanah, dan /atau ruang dibawah tanah.

5. Berbasis

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata berbasis adalah mempunyai basis. Arti lainnya dari berbasis adalah bisa dikatakan “berdasarkan, Berpedoman, Berasaskan”.

6. Nilai keadilan.

Nilai keadilan adalah nilai yang menjunjung tinggi norma berdasarkan ketidak berpihakan, keseimbangan, serta pemerataan terhadap suatu hal. Pada hakekatnya adil berarti seimbang hak dan kewajiban. Asas keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang dan selaras dengan hak setiap orang. Karena itu, setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindakannya harus selalu memperhatikan aspek keadilan ini. setiap orang berhak mendapat perlakuan yang sama di bawah hukum. Dalam Penjelasan dikemukakan “yang dimaksud dengan ”asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan.

F. Kerangka Teori.

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.²⁸

Kata teori dalam Teori Hukum dapat diartikan sebagai suatu kesatuan pandang, pendapat, dan pengertian-pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian, sehingga memungkinkan menyebarkan hipotesis-hipotesis yang dapat dikaji.²⁹ Menurut Fred N. Kerlinger sebagaimana dikutip oleh Maria S.W. Sumardjono, menyatakan bahwa teori mengandung 3 (tiga) hal pokok, yaitu: berisi konstruksi, menjelaskan hubungan antar variabel dan menjelaskan fenomena.³⁰ Setiap teori, sebagai produk ilmu, tujuannya adalah untuk memecahkan masalah dan membentuk sistem. Adapun yang dimaksud dengan kerangka teori adalah untuk memberikan gambaran atau batasan-batasan tentang teori-teori yang akan digunakan sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan.

Dalam penulisan Disertasi ini teori yang digunakan berupa teori utama (*Grand Theory*), Teori Pendukung (*Midle Theory*) dan Teori Aplikasi (*Aplication Theory*).

1. Grand Theory (Teori Keadilan Pancasila) oleh Dr. Ferry Irawan Febriansyah, S.H., M.Hum.

Grand Theory yang menjadi landasan penulisan Disertasi ini adalah Teori Keadilan Pancasila. Teori sebagai dasar filsafat Negara, Pancasila tidak hanya merupakan sumber dari peraturan PerUndang-Undangan, melainkan juga merupakan sumber moralitas terutama dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Negara. Sila ke-2 yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab” merupakan sumber nilai moral bagi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan. Nilai-nilai

²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta, Cahaya Atma Pusataka, tahun 2012, hal. 4

²⁹ Ibid, hal5.

³⁰ Maria S.W.Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, tahun 2001 hal19-20.

pancasila juga bersifat obyektif karena sesuai dengan kenyataan dan bersifat umum. Sedangkan sifat subyektif karena hasil pemikiran bangsa Indonesia.

Nilai pancasila secara obyektif antara lain: bahwa inti sila-sila pancasila akan tetap ada sepanjang masa dalam kehidupan manusia baik dalam adat kebiasaan, kebudayaan, maupun kehidupan keagamaan.

Nilai pancasila secara subyektif antara lain: nilai pancasila timbul dari hasil penilaian dan pemikiran filsafat dari bangsa Indonesia sendiri, nilai pancasila yang merupakan filsafat hidup/pandangan hidup/pedoman hidup/pegangan hidup/petunjuk hidup sangat sesuai dengan bangsa Indonesia.

Nilai-nilai pancasila yang terkandung dalam sila ke-5 yaitu: keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Merupakan cerminan terhadap kehidupan bermasyarakat untuk berkeadilan dalam melaksanakan hak dan kewajiban didalam kehidupan bermasyarakat.

Keadilan Pancasila yang dimaksud adalah suatu pemikiran yang bercita-cita melaksanakan sila kelima yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga dengan keadilan sosial yang hendak dicapai akan terciptalah negara hukum di Indonesia, prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-haknya.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan “adil” dalam rumusan negatif, yaitu tidak berat sebelah, tidak memihak, dan tidak sewenang-wenang. Keputusan yang adil berarti keputusan yang tidak berat sebelah, tidak memihak, dan tidak sewenang-wenang.³¹

³¹ Yoachim Agus Tridiatno, 2015, hlm. 9.

Dalam rumusan yang positif KBBI mendefinisikan ‘adil’ berarti berpegang kepada yang benar, berpegang pada kebenaran, dan sepatutnya. Keputusan yang adil adalah keputusan yang berpegang pada kebenaran, dan yang sepatutnya. Kalau “kebenaran” dan “sepatutnya” itu sudah ditetapkan, maka yang dimaksud adil sudah jelas.³²

Pada masa sekarang ini, hampir semua negara-negara di dunia menganut negara hukum, yakni yang menempatkan hukum sebagai aturan main penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan. Sebagai negara hukum, sudah barang tentu “memiliki” hukum administrasi negara, sebagai instrumen untuk mengatur dan menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan negara. Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri.³³

Sebagai negara hukum kesejahteraan yang tercermin dalam Alenia ke IV pembukaan (*preamble*) UUD 1945 yang terperinci dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28 A, Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945, maka perlu campur tangan pemerintah dalam aspek-aspek kehidupan masyarakat dan institusi-institusi dalam perlindungan hukum kepada subjek hak atas tanah bekas hak Barat baik itu sebagai perseroan terbatas maupun masyarakat yang terkait dengan pembangunan di atas tanah-tanah bekas hak yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan.

Selanjutnya ruang lingkup tugas pemerintah, maka secara filosofis konstitusional Indonesia menganut prinsip negara kesejahteraan, hal ini ditandai dengan kewajiban Negara menjamin kesejahteraan masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam pembukaan UUD 1945 alenia ke-4 yang antara lain memuat

³² Ibid

³³ Miriam Budiarmo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia, Tahun 1982, hal. 57-58

tujuan negara :”melindungi segenap bangsa dan tumpah dara Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, melindungi kesejahteraan umum, ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Serta Sila ke-5 dari Pancasila “ Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Ukuran mengenai keadilan seringkali ditafsirkan berbeda-beda. Keadilan itu sendiri pun berdimensi banyak, dalam berbagai bidang, misalnya ekonomi, maupun hukum. istilah keadilan senantiasa dipertentangkan dengan istilah ketidakadilan. Dimana ada konsep keadilan maka disitu pun ada konsep ketidakadilan. Biasanya keduanya disandingkan dan dalam konteks kajian hukum ada banyak contoh ketidakadilan yang merupakan antithese dari keadilan dalam bidang hukum.

Membahas konsep keadilan, menurutnya, yang kemudian akan dibenturkan dengan ketidakadilan dan keraguan, akan memasuki medan wilayah non sistematis, atau anti sistematis, bahkan hampir bersifat aphoristic, karena membicarakan keadilan, ketidakadilan, keraguan kita berdiri pada wilayah yang labil, goyah atau cair (melee). Oleh karena itulah, keadilan (hukum) dianggap plural dan plastik.³⁴

Keadilan sebagai bagian dari nilai social memiliki makna yang amat luas, bahkan pada suatu titik bisa bertentangan dengan hokum sebagai salah satu tata nilai sosial. Suatu kejahatan yang dilakukan adalah suatu kesa-lahan. Namun apabila hal tersebut bukan merupakan keserakahan tidak bisa disebut menimbulkan

³⁴ Erlyn Indarti, “Demokrasi dan Kekerasan: Sebuah Tinjauan Filsafat Hukum”, *Aequitas Juris*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Katolik Widya Mandira Kupang, Fakultas Hukum Universitas Katolik Widya Mandira, Vol.2 (1), 2008, hlm.33

ketidakadilan. Sebaliknya suatu tindakan yang bukan merupakan kejahatan dapat menimbulkan ketidakadilan.

Keadilan pada dasarnya merupakan sebuah konsep yang abstrak, tidak konkrit, sepanjang sejarah kehidupan manusia tidak pernah mendapatkan gambaran yang pasti tentang arti dan makna yang sebenarnya dari konsep keadilan, tetapi selalu dipengaruhi oleh paham atau aliran yang dianut saat itu.³⁵

1). Teori Keadilan Berdasarkan Pancasila (Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa).

Teori ini, di populerkan oleh Dr. Ferry Irawan Febriansyah, S.H., M.Hum.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila yang berlandaskan prinsip pertama dari Pancasila yaitu Ketuhanan Maha Esa. Dengan kata lain karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila mencerminkan bentuk keadilan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Keadilan yang muncul merupakan keadilan yang bersumber dari Tuhan yang diwakilkan pada manusia untuk menciptakan manusia yang adil dan beradab serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.³⁶

Pancasila yang menjadi falsafah hidup bangsa Indonesia, dimana Pancasila dijadikan sebagai sumber segala sumber Hukum yang hidup di masyarakat. Sehingga salah satu diantaranya adalah mempercayai adanya Tuhan dan menjadikan Negara Indonesia sebagai Negara yang ber-Tuhan dan bukan Negara Atheis.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila yang berlandaskan prinsip kedua dari Pancasila yaitu Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, menunjukkan bahwa keadilan hanya untuk kepentingan manusia sebagai makhluk social. Kemanusiaan memberikan arti bahwa keadilan tersebut memberikan apa yang

³⁵ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm. 77.

³⁶ Ferry Irawan Febriansyah, *Keadilan Berdasarkan Pancasila (Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa)*, Cetakan Pertama, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hlm 179.

menjadi hak manusia tersebut. Hak yang diberikan berupa keadilan yang diwujudkan oleh penguasa atau Pemerintah.³⁷

Hukum merupakan alat untuk menciptakan keadilan. Keadilan di dalam hukum merupakan keadilan yang didambakan bagi seluruh masyarakat yang hidup di dalam bingkai hukum itu sendiri. Oleh karena itu, hukum memerlukan dasar dalam membentuk keadilan yang dapat diterima oleh masyarakat banyak. Banyaknya permasalahan tentang hukum, terutama permasalahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menimbulkan permasalahan dalam mencapai keadilan. Hukum masih menjadi keinginan politik semata, bukan merupakan keinginan masyarakat pada umumnya.

Dengan menggunakan landasan fundamentalnorm yaitu Pancasila dalam pembentukan hukum yang baik, maka Pancasila selalu dan harus dijadikan tonggak utama dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia yang memanusiakan manusia yang adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu perlunya pengertian dari keadilan Pancasila guna memberikan kesamaan persepsi tentang keadilan yang akan menjadi dasar terbentuknya hukum yang baik.³⁸

1. Karakteristik Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Falsafah Dan Ideologi Bangsa Indonesia. Filsafat Pancasila adalah hasil berpikir atau pemikiran yang sedalam-dalamnya dari bangsa Indonesia yang oleh bangsa Indonesia yang di anggap, dipercaya dan diyakini sebagai sesuatu (kenyataan, norma-norma,nilai-nilai) yang paling benar, paling adil, paling bijaksana, paling baik

³⁷ Ibid.

³⁸ Ferry Irawan Febriansyah, Sekolah Tinggi Agama Islam Muhammadiyah Tulungagung, DiH Jurnal Ilmu Hukum, Volume 13 Nomor 25, Februari 2017

dan paling sesuai bagi bangsa Indonesia.² Pancasila sebagai dasar negara sering disebut dasar falsafah negara (*phylosofiche grondslag*) dari negara, ideology negara (*staatsidee*). Dalam hal ini Pancasila dipergunakan sebagai dasar mengatur pemerintahan Negara, dengan kata lain, Pancasila digunakan sebagai dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara. Pancasila sebagai Dasar Negara.

2. Pancasila Sebagai Ideologi Bangsa (*Rechtsidee*). Pancasila sebagai ideologi bangsa yang artinya Pancasila merupakan kumpulan atau seperangkat nilai yang diyakini kebenarannya oleh pemerintah dan rakyat Indonesia dan digunakan oleh bangsa Indonesia untuk menata dan mengatur masyarakat Indonesia atau berwujud ideologi yang dianut oleh bangsa Indonesia secara keseluruhan, bukan milik perseorangan atau golongan tertentu atau masyarakat tertentu saja, namun milik bangsa Indonesia secara keseluruhan.⁴ Pada hakekatnya, Pancasila tidak lain adalah hasil olah pikir dan nilai-nilai asli bangsa Indonesia berkat kemampuannya dalam menghadapi kemajuan dan tantangan jaman.

3. Pancasila Sebagai Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagai dasar Negara, Pancasila merupakan pedoman bagi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Sebagai pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara, Pancasila tidak dapat lepas dari NKRI begitu juga NKRI tidak dapat lepas dari Pancasila. NKRI tidak akan terwujud jika tidak ada pedoman yang disebut Pancasila. Pancasila merupakan harga mati bagi bangsa Indonesia yang menjadi pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara, tentunya sikap dan perilaku bangsa Indonesia harus mencerminkan nilai-nilai yang bersumber dari Pancasila.

4. Karakteristik Keadilan Berdasarkan Pancasila. Pancasila mempunyai karakter atau sifat yang fleksibel dan mampu memberikan tuntutan jaman dalam mengikuti globalisasi perubahan jaman. Di dalam pembahasan persoalan keadilan yang muncul di dalam masyarakat, Pancasila mampu memberikan jawaban untuk permasalahan itu. Pancasila mampu memberikan nilai-nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum di Indonesia. Pembaharuan hukum di Indonesia sangat diperlukan karena masih banyaknya persoalan-persoalan baru yang belum dapat dijangkau oleh hukum. Persoalan-persoalan tersebut seyogyakan diselesaikan dengan satu visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila dalam melakukan pembaharuan hukum di Indonesia. Selain persoalan-persoalan baru yang belum terselesaikan, persoalan lama juga menjadi permasalahan yang juga dianggap urgent untuk segera diselesaikan, mengingat hukum selalu hadir dalam kehidupan masyarakat untuk memberikan kepastian, keadilan dan manfaat.

Karakteristik keadilan Pancasila jika dianalisis dengan Theory of Justice John Rawls memiliki kesamaan dengan pendapat Aristoteles. Kesamaan pendapat ini yaitu keadilan harus dipahami sebagai kesamaan. Manusia sebagai makhluk sosial harus memperoleh kesamaan di dalam hukum ataupun kesamaan dalam memperoleh keadilan. Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang. Pandangan Rawls tersebut diyakinkan dengan ajaran Plato mengenai penggunaan hukum sebagai sarana keadilan yaitu berangkat dari idealismenya tentang "negara

ideal” dimana tiap orang berkesempatan menikmati keadilan dalam arti setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh keadilan.³⁹

Karakteristik keadilan Pancasila yaitu memanusiakan manusia secara adil dan beradab sesuai hak asasinya. Hak Asasi Manusia telah melekat semenjak manusia di dalam kandungan. Hak Asasi Manusia harus selalu dilindungi karena hukum ada untuk masyarakat. Hak asasi merupakan hak perlakuan yang sama dihadapan hukum. Selain memanusiakan manusia, karakteristik keadilan Pancasila juga memberikan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Manusia sebagai makhluk sosial, sehingga harus saling hormat menghormati antar sesama sesuai dengan ajaran Agustinus adalah soal nilai-nilai yakni harga dan cinta, dan mengasihi sesama.

keadilan Pancasila merupakan nilai moral dan nilai keadilan yang berfungsi sebagai asas-asas hukum. Asas-asas hukum tersebut dijadikan pedoman dalam penyusunan hukum dan diaplikasikan ke dalam masyarakat sebagai aturan hukum. Karakteristik keadilan Pancasila merupakan nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalam Pancasila sebagai asas atau dasar untuk membentuk hukum yang pada hakekatnya hukum bertujuan untuk menemukan keadilan. Undang-undang sebagai salah satu penjelmaan hukum merupakan upaya untuk mewujudkan keadilan tersebut. Dalam perspektif filsafat hukum, hukum mengandung sejumlah nilai-nilai yang menjadi landasan atau dasarnya. Nilai-nilai atau landasan bagi hukum tersebut yaitu nilai-nilai yang bersumber dari Pancasila.

Dalam sila II yang berbunyi “Kemanusiaan yang adil dan beradab” terkandung nilai-nilai kemanusiaan, antara lain adalah pengakuan terhadap adanya martabat manusia. Martabat manusia harus diakui karena manusia sebagai makhluk

³⁹ Ibid.

sosial mempunyai hak asasi yang melekat semenjak lahir sampai mati. Hak asasi tersebut wajib dihormati oleh manusia yang lainnya sebagai makhluk sosial, perlakuan yang adil terhadap sesama manusia.

Dalam sila V Pancasila yang berbunyi, “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” terkandung nilai keadilan sosial, antara lain perwujudan keadilan sosial dalam kehidupan sosial atau kemasyarakatan meliputi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan yang dimaksud merupakan pemberian hak yang sama rata kepada seluruh rakyat Indonesia. maksud dari keadilan sosial berkaitan dengan kesejahteraan, jadi kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan suatu keadilan demi kesejahteraan masyarakat banyak. Keadilan dalam kehidupan sosial terutama meliputi bidang-bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, kebudayaan, dan pertahanan keamanan nasional. Cita-cita masyarakat adil makmur, material, dan spiritual, yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan dan kemakmuran yang merata merupakan suatu kesejahteraan yang diinginkan bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, adil makmur merupakan tujuan utama bangsa Indonesia dalam mewujudkan keadilan sosial. Keseimbangan antara hak dan kewajiban, dan menghormati hak orang lain. Sikap ini mencerminkan saling menghargai satu sama lain dalam menjalankan kehidupan sosial yang adil. Menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan dan kesejahteraan bersama serta melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial. Cinta akan kemajuan dan pembangunan.

Keadilan berdasarkan Pancasila menganut beberapa asas-asas yang meliputi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, memanusiakan manusia dengan mengutamakan Hak Asasi Manusia yaitu hak dalam memperoleh keadilan, persatuan dalam mewujudkan keadilan, keadilan dapat diakui kebenarannya bagi seluruh rakyat Indonesia, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Dari karakteristik Pancasila di atas, bahwa karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa meliputi beberapa prinsip yaitu:⁴⁰

1. Prinsip keadilan Pancasila berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi keadilan dengan berlandaskan keadilan dari Tuhan. Oleh sebab itu, keadilan berdasarkan Pancasila mengakui adanya agama dan kepercayaan pada masing-masing individu warga Negara.
2. Prinsip keadilan Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi keadilannya.
3. Prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesatuan demi terciptanya suasana kondusif bangsa yang memberikan keadilan bagi warga Negara Indonesia.
4. Prinsip keadilan Pancasila menganut asas demokrasi demi terciptanya keadilan bagi warga Negara dalam menyatakan pendapatnya masing-masing berdasar atas musyawarah untuk mufakat.
5. Prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-hak nya.

Selain itu masih dengan pandangan yang sama bahwa keadilan berdasarkan Pancasila ini harus menjadi pedoman yang jelas bagi Bangsa Indonesia untuk melahirkan aturan perundang-undangan yang sesuai dengan pedoman hidup yang sudah digariskan di dalam Pancasila ini.

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila merupakan nilai-nilai keadilan yang berupa prinsip-prinsip keadilan, memenuhi beberapa asas-asas atau prinsip-prinsip yang meliputi prinsip keadilan berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi keadilan dengan berlandaskan keadilan dari Tuhan, prinsip keadilan

⁴⁰ Ibid.

Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi keadilannya, prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan keasatuan demi terciptanya suasana kondusif bangsa yang memberikan keadilan bagi warga negara Indonesia, prinsip keadilan Pancasila menganut asas musyawarah untuk mufakat dengan cara perwakilan demi terciptanya keadilan bagi warga Negara dalam menyatakan pendapatnya masing-masing, dan prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-hak nya. Sebagai falsafah bangsa, Pancasila tidak lepas dari kajian filosofi untuk menentukan tujuan Negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berlandaskan falsafah Pancasila, bangsa Indonesia mampu menuntun dirinya kearah kebenaran yang memberikan kemajuan bagi terciptanya kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan tujuan Negara dengan menggunakan Pancasila sebagai ideologi bangsa. Norma dasar Pancasila memiliki karakteristik khusus yaitu prinsip keadilan yang berbeda dengan prinsip-prinsip keadilan yang lainnya. Keadilan berdasarkan Pancasila memiliki perbedaan dengan keadilan lainnya yaitu pada NKRI-nya. Keadilan berdasarkan Pancasila murni lahir dari NKRI sedangkan prinsip-prinsip keadilan yang lainnya lahir dari adaptasi barat. Oleh sebab itu Pancasila dan NKRI tidak dapat dipisahkan dalam mengkaji apa yang disebut dengan keadilan berdasarkan Pancasila.⁴¹

2. Middle Range Theory (Teori Sistem Hukum). Oleh Dardji Darmodihardjo dan Sidharta.

Hukum berfungsi sebagai pedoman bagi setiap orang untuk bertingkah laku mengingat masyarakat adalah sebuah *game* dengan peraturan-peraturan yang dibuat sebelumnya dan pada gilirannya memungkinkan kejelasan mengenai apa yang dapat diharapkan dari setiap tindakan yang dilakukan oleh setiap orang.

⁴¹ Ibid

Hukum dapat juga dikatakan sebagai *rules of conduct, for men behavior in a society* (aturan tingkah laku manusia di dalam masyarakat tertentu). Hukum menghilangkan ketidakpastian, hukum memberikan jaminan bagi terjadinya perubahan sosial yang tertib.

Dardji Darmodihardjo dan Sidharta mengatakan bahwa sebagai suatu sistem, hukum mempunyai berbagai fungsi, yaitu: ⁴²

- a. Hukum berfungsi sebagai kontrol sosial, di sini hukum memuat norma- norma yang mengontrol perilaku individu dalam berhadapan dengan kepentingan individu-individu;
- b. Sistem hukum berfungsi sebagai sarana penyelesaian konflik (*dispute settlement*); dan
- c. Sistem hukum berfungsi untuk memperbaharui masyarakat.

Selain itu A.G. Peter menyebutkan paling tidak ada tiga perspektif dari fungsi hukum yaitu perspektif *social control*, *social engineering*, dan *emansi- pative*.

- a). *social Control* ⁴³

Dalam kerangka perspektif *social control*, fungsi utama dari sistem hukum bersifat integratif, yaitu hukum dimaksudkan untuk mengatur dan memelihara regulitas sosial dalam suatu sistem sosial, tanpa hukum masyarakat akan menjadi *homo homini lupus* (manusia yang satu menjadi serigala bagi manusia lainnya), tiada masyarakat yang bisa hidup lama tanpa kontrol sosial dari hukum sebagai sarananya.

Sedangkan Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hukum sebagai sarana kontrol sosial mengandung pengertian bahwa hukum bertugas untuk menjaga agar masyarakat tetap dapat berada pada pola-pola tingkah laku yang telah diterima

⁴² Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hlm. 6.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 2-3

olehnya.

Hukum sebagai pengendali sosial bisa dilihat dari pendapat Rudolf Von Jhering yang mengatakan *Laws were only one way to achieve the end namely social control* (hukum hanya merupakan salah satu cara saja untuk mencapai tujuan masyarakat yaitu pengendalian sosial). Selain itu, hukum juga merupakan *an instrument for serving the needs of man and each individuals self interest* (sebuah instrumen untuk melayani kebutuhan masyarakat di tempat terjadinya konflik yang tidak dapat dihindarkan antara kebutuhan sosial tiap-tiap manusia dengan kepentingan pribadinya masing-masing).

Aubert menyatakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat adalah sebagai berikut:⁴⁴

- a. Fungsi mengatur (*governance*);
- b. Fungsi distribusi sumber daya;
- c. Fungsi *safeguard* terhadap ekspektasi masyarakat;
- d. Fungsi penyelesaian konflik;
- e. Fungsi ekspresi dari nilai-nilai dan cita-cita masyarakat.

Pendapat ahli lainnya yaitu menurut Ronny Hanitijo Soemitro, bahwa fungsi hukum adalah kontrol sosial merupakan aspek normatif kehidupan sosial atau dapat disebut sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menyimpang serta akibat-akibatnya, seperti larangan-larangan, tuntutan-tuntutan, pemidanaan dan pemberian ganti rugi.⁴⁵

Selanjutnya Soerjono Soekanto, menyatakan bahwa fungsi hukum adalah sebagai alat untuk mengubah masyarakat, dalam arti bahwa hukum mungkin digunakan sebagai alat oleh *agent of change*. Dalam hal ini *agent of change* atau

⁴⁴ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Kesatu, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 74.

⁴⁵ Ibid

pelopor perubahan adalah seseorang atau sekelompok orang yang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat sebagai pemimpin atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan.⁴⁶

Selain fungsi hukum yang diuraikan di atas, hukum juga dapat berfungsi sebagai alat politik. Hukum dan politik memang sulit dipisahkan, khususnya hukum tertulis yang mempunyai kaitan langsung dengan negara. Sejuahmana hukum bisa dijadikan sebagai alat politik, maka kaum dogmatik memberikan penjelasan bahwa fungsi hukum sebagai alat politik tidak merupakan gejala universal, melainkan hanya ditemukan di negara tertentu dengan sistem tertentu pula.⁴⁷

Pada dasarnya hukum dapat dipakai untuk melindungi masyarakat, atau menurut Bredemeier, hukum ditempatkan pada kedudukan sentral, maka pada intinya fungsi dari hukum adalah menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat secara teratur.⁴⁸

Dalam teori sistem yang dikemukakan oleh ini adalah Niklas Luhman (Yuris-Sosiolog, Jerman), dengan bukunya yang berjudul *Grundrechte Als Institution* (1965), di Belanda diperkenalkan oleh MC. Burken (Guru Besar Hukum Tata Negara, Universitas Utrecht) dalam bukunya berjudul *Bepreking Grondrechten* (1969). Inti teorinya dapat dideskripsikan, sebagai berikut :⁴⁹

- a. Hukum harus dipahami dengan latar belakang masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya;
- b. Manusia hidup dalam berbagai hubungan antara yang satu dengan yang lain dan mempunyai harapan-harapan tentang perilaku masing-masing dan reaksi-

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 75.

⁴⁸ Edi Setiadi dan Rena Yulia, *loc.cit.*, hlm. 6.

⁴⁹ I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, hlm. 139 dan 140.

reaksi masing-masing terhadapnya;

- c. Sistem itu memperlihatkan sejumlah besar bentuk-bentuk, misalnya politik, ekonomi, hukum, dan daya jangkauan dari hukum adalah semua peran-peran yang majemuk ini memperlihatkan sifat yang khaostis, fungsi sistem di sini adalah mereduksi kompleksitas menjadikannya struktur-struktur terlihat jelas kerangkanya, dengan cara itu kehidupan menjadi tertata;
- d. Agar sistem yang lain, yakni sistem politik, ekonomi dan sosial berfungsi, hukum sesuai karakternya yang normatif legalistis menentukan keputusan-keputusan hukum yang mengikat masyarakat;
- e. Hukum mengambil dari masyarakat, yakni menerima berbagai *input* baik tuntutan maupun dukungan dan mengolahnya menjadi *output* berupa keputusan-keputusan; dengan demikian harapan-harapan yang kompleks dapat direduksi menjadi aturan-aturan hukum yang dapat diprediksi atau diperhitungkan. Dapat disimpulkan bahwa menurut “teori sistem” hakikatnya hukumlah yang menggerakkan bekerjanya sistem-sistem sosial lainnya.

Sistem hukum akan terbentuk jika memiliki beberapa komponen sistem hukum berikut:⁵⁰

- a. Masyarakat hukum;

Masyarakat hukum adalah himpunan berbagai kesatuan hukum (*legal unity*) yang satu sama lainnya terikat dalam suatu hubungan yang teratur. Secara umum, masyarakat umum dapat diklasifikasikan atas tiga golongan, yaitu masyarakat sederhana, masyarakat negara, dan masyarakat internasional.

- b. Budaya hukum;

Istilah ini digunakan untuk menunjukkan tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum

⁵⁰ Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 105-114.

yang sederhana, kehidupan masyarakat terikat ketat oleh solidaritas mekanis, persamaan kepentingan, dan kesadaran sehingga masyarakat lebih menyerupai suatu keluarga besar, maka hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Bentuk hukum ini dikenal sebagai budaya hukum tidak tertulis (*unwritten law*) dan terdapat pada masyarakat tradisional, seperti masyarakat Anglo-Saxon, Britania, dan masyarakat tradisional lainnya, seperti Eskimo, Indian, dan masyarakat hukum adat di Indonesia.

c. Filsafat hukum;

Filsafat hukum diartikan sebagai hasil pemikiran yang mendalam tentang hukum. Filsafat hukum diartikan juga sebagai nilai yang dianut oleh masyarakat hukum. Sebagai suatu sistem, filsafat hukum merupakan refleksi dari budaya hukum masyarakat tempat filsafat itu dicetuskan. Filsafat hukum merupakan hasil dari renungan filsafat atau pemikir hukum terhadap gejala hukum yang berkembang pada masyarakat sekitarnya. Berdasarkan nilai yang dianut, filsafat hukum dapat diklasifikasikan pada dua kelas utama, yaitu yang bersifat objektif dan yang bersifat subjektif. Filsafat hukum yang bersifat objektif adalah filsafat khusus yang berasal dari masyarakat dan dianut oleh suatu masyarakat hukum tertentu. Filsafat objektif adalah sistem filsafat yang didominasi oleh konsep-konsep universal yang diakui dan diterima oleh berbagai masyarakat hukum yang secara objektif memiliki tradisi berbeda. Filsafat objektif dapat diklasifikasikan sebagai filsafat hukum positif dan aliran-aliran filsafat hukum lainnya. Adapun filsafat hukum subjektif adalah nilai konsep mendasar tentang hukum yang dianut oleh suatu masyarakat hukum tertentu.

d. Ilmu hukum;

Ilmu hukum dalam konteks sistem hukum dibicarakan sebagai penjabaran

pengujian dan pengembangan teori-teori hukum yang berasal dari komponen filsafat hukum. Tujuan penjabaran dan pengembangan itu berkaitan erat dengan dimensi-dimensi utama ilmu hukum, yaitu dimensi ontologi, epistemologi, dan dimensi aksiologi. Dalam kaitannya dengan dimensi aksiologi, ilmu hukum dipandang sebagai satu kesatuan dengan pendidikan hukum. Fungsi utamanya adalah sebagai media penghubung antara dunia rasional (*sollen*) dan dunia empiris (*sein*). Fungsi ini diperankan oleh ilmu dan pendidikan hukum karena kelebihan yang dimilikinya, yaitu dimensi rasional dan dimensi empiris dari ilmu hukum. Ilmu dan pendidikan hukum dapat menghubungkan dunia filsafat dengan dunia kenyataan dengan cara membangun konsep-konsep hukum.

e. Konsep hukum;

Konsep hukum diartikan sebagai garis-garis dasar kebijaksanaan hukum yang dibentuk oleh suatu masyarakat hukum. Garis dasar kebijaksanaan ini pada hakikatnya merupakan pernyataan sikap suatu masyarakat hukum terhadap berbagai pilihan tradisi atau budaya hukum, filsafat atau teori hukum, bentuk hukum, desain-desain pembentukan dan penyelenggaraan hukum yang hendak dipilih. Penetapan konsep ini merupakan tahap awal yang sangat penting bagi proses pembentukan penyelenggaraan dan pembangunan hukum suatu masyarakat. Arti pentingnya terletak pada potensi yang dimiliki oleh suatu konsep hukum yang pada gilirannya merupakan dasar bagi penyelenggaraan dan pembangunan hukum.

f. Pembentukan hukum;

Pembentukan hukum dalam suatu sistem ditentukan oleh konsep hukum yang dianut oleh masyarakat hukum dan kualitas pembentukannya. Proses ini berbeda pada setiap kelas masyarakat. Dalam masyarakat sederhana,

pembentukannya dapat berlangsung sebagai proses penerimaan terhadap kebiasaan-kebiasaan hukum atau sebagai proses pembentukan, pengukuhan kebiasaan yang secara langsung me- libatkan kesatuan-kesatuan hukum dalam masyarakat. Dalam masyarakat negara yang menganut sistem Eropa Kontinental, pem- bentukannya dilakukan oleh badan legislatif, sedangkan dalam masya- rakat negara yang menganut hukum kebiasaan (*common law*), ke- wenangan terpusat pada hakim (*judge as a central of legal creation*).

g. Bentuk hukum;

Bentuk hukum merupakan hasil dari proses pembentukan hukum. Secara umum, bentuk ini diklasifikasikan atas dua golongan, yaitu bentuk tertulis (*written*) dan bentuk hukum tidak tertulis (*unwritten*). Dalam masyarakat hukum yang masih sederhana, hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Hukum tersebut merupakan suatu formulasi kaidah yang ada, hidup, tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Bentuk ini merupakan proses hukum yang diterima dan ditaati oleh masyarakat. Dalam masyarakat hukum kenegaraan atau masyarakat hukum internasional, bentuk hukum sering dibedakan derajatnya. Menurut materi pembentuknya, bentuk yang kini diterima adalah bentuk hukum tertulis, derajat pembentuknya dapat dibedakan atas badan yang berkewenangan membuat aturan dasar dan badan yang berwenang membentuk aturan organis. Dalam masyarakat hukum kenegaraan, bentuk aturan dasar umumnya dibentuk oleh badan legis- latif yang oleh lembaga administratif dijabarkan dalam bentuk aturan organis bersama. Kedudukan hakim sebagai pembentuk hukum sering pula tetap diakui, tetapi peranannya terbatas pada pengisian kekosongan hukum.

h. Penerapan hukum;

Pembicaraan tentang komponen sistem penerapan hukum meliputi tiga komponen utama, yaitu komponen hukum yang akan diterapkan, institusi yang

akan menerapkannya, personel dari institusi penyelenggara, yang umumnya meliputi lembaga-lembaga administratif dan lembaga-lembaga yudisial, seperti polisi, jaksa, hakim, dan berbagai institusi yang berfungsi menyelenggarakan hukum secara administratif pada jajaran eksekutif. Penerapan hukum pada hakikatnya merupakan penyelenggaraan pengaturan hubungan hukum setiap kesatuan hukum. Dalam suatu masyarakat hukum, pengaturan ini meliputi aspek pencegahan pelanggaran hukum (regulasi aspek) dan penyelesaian sengketa hukum (*settlement of dispute*) termasuk pemulihan kondisi atas kerugian akibat pelanggaran itu (*reparation or compensation*). Komponen ini merupakan kunci terakhir dari proses perwujudan sistem hukum.

i. Evaluasi hukum.

Komponen ini merupakan konsekuensi dari pandangan ahli-ahli hukum utilitarianis yang menyatakan bahwa kualitas hukum baru dapat diketahui setelah hukum itu diterapkan. Hukum yang buruk akan melahirkan akibat-akibat buruk dan hukum yang baik akan melahirkan akibat-akibat yang baik. Dalam praktiknya, komponen melibatkan hampir seluruh komponen sistem hukum, kecuali komponen bentuk hukum. Komponen utama yang dapat melakukan fungsi evaluasi ini, antara lain adalah komponen masyarakat dengan dilihat reaksi terhadap suatu penerapan hukum, komponen ilmu dan pendidikan hukum fungsi penelitiannya dan hakim melalui pertimbangan-pertimbangan keadilan dalam penerapan ketentuan hukum.

Adapun sistem hukum di dunia adalah terbagi beberapa jenis sistem hukum yang dipergunakan serta dianut oleh negara-negara di dunia. Sistem hukum yang berlaku di dunia adalah kesatuan/keseluruhan kaidah hukum yang berlaku di negara-negara di dunia. Sistem hukum dunia terdiri atas 5 (lima) sistem hukum,

yaitu:⁵¹

a. Sistem hukum sipil/*civil law* (Eropa Kontinental);

Sistem hukum sipil atau yang biasa dikenal dengan Romano- Germanic *Legal System* adalah sistem hukum yang berkembang di dataran Eropa. Titik tekan pada sistem hukum ini adalah penggunaan aturan-aturan hukum yang sifatnya tertulis. Sistem ini berkembang di daratan Eropa, disebarkan di Eropa daratan dan daerah-daerah jajahannya. Sistem ini adalah sistem hukum yang paling umum di dunia dan digunakan oleh negara-negara yang mendasarkan sistem hukumnya pada hukum sipil yang dikodifikasikan. Sistem hukum sipil/Eropa Kontinental secara umum dibagi menjadi dua, yaitu hukum publik, yaitu negara dianggap sebagai subjek/objek hukum dan hukum privat, yaitu negara bertindak sebagai wasit dalam persidangan.

Hukum sipil adalah sistem hukum yang berkembang di dataran Eropa dan daerah jajahannya yang digunakan. Menurut urutannya, hukum sipil ini terdiri atas undang-undang dasar, kebiasaan, yuris- prudensi, dan perjanjian (traktat). Sistem hukum Eropa Kontinental adalah suatu sistem hukum dengan ciri-ciri adanya berbagai ketentuan hukum dikodifikasi secara sistematis yang ditafsirkan oleh hakim. Hampir 60% dari populasi dunia menganut sistem ini.

b. Sistem hukum Anglo Saxon atau dikenal (*common law*);

Sistem Anglo-Saxon adalah suatu sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi, yaitu keputusan-keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim-hakim selanjutnya. Sistem hukum ini diterapkan di Irlandia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada (kecuali Provinsi Quebec), dan Amerika Serikat (Louisiana mempergunakan sistem hukum campuran dengan sistem Eropa Kontinental Napoleon). Beberapa negara

⁵¹Juhaya S. Praja, *op.cit.*, hlm. 65-67.

lain juga menerapkan sistem hukum Anglo-Saxon campuran, misalnya Pakistan, India, dan Nigeria yang menerapkan sebagian besar sistem hukum Anglo-Saxon, tetapi memberlakukan juga hukum adat dan hukum agama. Penerapan sistem hukum Anglo Saxon lebih mudah pada negara-negara berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Pendapat ahli dan praktisi hukum digunakan oleh hakim, dalam memutus perkara.

c. Sistem hukum agama;

Sistem hukum agama adalah sistem hukum yang berdasarkan ketentuan agama tertentu. Sistem hukum agama biasanya terdapat dalam kitab suci. Hukum agama yang berlaku di berbagai bagian negara, yaitu sebagai berikut: Negara Arab Saudi, Negara Iran, Negara Sudan, dan Negara Suriah (menggunakan sistem hukum agama Islam) dan Vatikan (menggunakan sistem hukum agama Kristen).

d. Sistem hukum adat;

Hukum adat adalah seperangkat norma dan aturan adat/ kebiasaan yang berlaku di suatu wilayah negara. Negara yang menggunakan hukum adat adalah Mongolia, Sri Lanka, dan Indonesia. Biasanya, hukum adat itu diterapkan dalam suatu daerah yang amat terpencil.

e. Sistem hukum negara blok timur (sosialis).

Sistem hukum sosialis adalah sistem hukum yang dipergunakan oleh Negara Uni Soviet. Sistem ini telah hilang bersama dengan pembubaran Uni Soviet. Sistem hukum ini telah berlaku sejak masa Revolusi Rusia pada tahun 1917 M dan diperkuat dengan berdirinya partai Komunis di Rusia pada tahun 1921 M. Sistem sosialis berhasil menerapkan konsep Karl Marx, yaitu pelucutan tuan-tuan tanah dari kekuasaan feodal atas 150 juta hektar tanah dan didirikannya partai Komunis yang berakibat pada dilarangnya segala bentuk oposisi.

Tiap-tiap negara mengembangkan variasinya sendiri dari masing-masing sistem atau memadukan banyak aspek lainnya ke dalam sistemnya.

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

3. Applied Theory (Teori Bekerjanya Hukum) Oleh William Chambliss dan Robert B. Seidman.

Teori ini dikemukakan oleh William Chamblis dan Robert B. Seidman. Berdasarkan teori ini, bekerjanya hukum dalam masyarakat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial, lembaga-lembaga pembuat hukum dan lembaga-lembaga pelaksana hukum. Oleh karena itu bekerjanya hukum tidak bisa dimonopoli oleh hukum. Teori ini digunakan untuk menganalisis permasalahan pertama, karena teori ini berkaitan dengan lembaga-lembaga pembuat hukum, penegak hukum, maupun kekuatan-kekuatan sosial, antara lain politik budaya masyarakat, dan wangsa. Kekuatan-kekuatan sosial itulah yang kemudian menyebabkan hukum mengalami dinamika.⁵²

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari peraturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi

⁵² William J. Chamblis dan Robert B. Seidman, 1971. *Law, Order, and Power*, Reading, Mass Addison, Wesley.

sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan. Karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.⁵³

Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Hukum sebagai suatu sistem dapat berperan dengan baik dan benar ditengah masyarakat jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakan hukum. Pelaksanaan hukum itu dapat berlangsung secara normal, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Hukum tidak terlepas dari kehidupan manusia maka untuk membicarakan hukum kita tidak dapat lepas membicarakannya dari kehidupan manusia.⁵⁴

Hukum tumbuh, hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Hukum merupakan sarana menciptakan ketertiban bagi masyarakat. Hukum tumbuh dan berkembang bila warga masyarakat itu sendiri menyadari makna kehidupan hukum dalam kehidupannya, sedangkan tujuan hukum sendiri adalah untuk menciptakan suatu kedamaian dalam masyarakat.⁵⁵

Pada hakekatnya hukum sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Sistem dalam pengertian sederhana dapat diartikan sebagai susunan, kesatuan dari bagian-bagian yang saling bergantung satu sama lain. Hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen yakni struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum yang berinteraksi.⁵⁶

⁵³ S. Maronie, *Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat*

⁵⁴ Sudut Hukum, *Teori Bekerjanya Hukum*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 17.

Agar hukum dapat menjadi valid, maka hukum harus dapat di-terima oleh masyarakat. Demikian pula sebaliknya, bahwa agar dapat diberlakukan terhadap masyarakat, maka suatu kaidah hukum haruslah merupakan hukum valid atau *legitimate*. Dari kaidah hukum yang valid tersebutlah baru kemudian timbul konsep-konsep tentang perintah (*command*), larangan (*forbidden*), kewenangan (*authorized*), paksaan (*force*), hak (*right*), dan kewajiban (*obligation*).⁵⁷

Suatu kaidah hukum yang valid belum tentu merupakan suatu kaidah hukum yang “efektif”. Dalam hal ini, validitas suatu norma merupakan hal yang tergolong ke dalam “yang seharusnya” (*das Sollen*), sedangkan “efektivitas” suatu norma merupakan sesuatu dalam kenyataan-nya (*das Sein*).⁵⁸

Hans Kelsen mempersyaratkan hubungan timbal-balik antara unsur validitas dan keefektifan dari suatu kaidah hukum. Menurutnya, sebelum berlaku secara efektif, suatu norma hukum harus terlebih dahulu valid, karena jika suatu kaidah hukum tidak valid, maka hakim misalnya tidak akan menerapkan hukum tersebut, sehingga kaidah hukum tersebut tidak pernah efektif berlaku. Tetapi sebaliknya adalah benar juga bahwa keefektifan merupakan syarat mutlak bagi sebuah kaidah hukum yang valid. Karenanya, jika suatu masa karena perubahan masyarakat, suatu kaidah hukum yang semulanya valid dan efektif berlaku, kemudian menjadi tidak efektif lagi, maka kaidah hukum tersebut juga kemudian menjadi tidak lagi valid. Adapun agar suatu kaidah hukum dapat efektif, haruslah memenuhi dua syarat utama, yaitu kaidah hukum tersebut harus dapat di-terapkan dan kaidah hukum tersebut harus dapat diterima oleh masyarakat.⁵⁹

Jadi, menurut Hans Kelsen, suatu aturan hukum harus dalam keadaan valid terlebih dahulu baru diketahui apakah aturan tersebut dapat menjadi efektif. Jika

⁵⁷ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, hlm. 116.

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 116

setelah diterapkan ternyata peraturan yang sebenarnya sudah valid tersebut ternyata tidak dapat diterapkan atau tidak dapat diterima oleh masyarakat secara meluas dan/atau secara terus-menerus, maka ketentuan hukum tersebut menjadi hilang unsur validitasnya, sehingga berubah sifat dari aturan yang valid menjadi aturan yang tidak valid.⁶⁰

Tentang keefektifan berlakunya suatu norma hukum, maka terdapat berbagai variasi pandangan sesuai aliran dan paham yang dianutnya. Bagi kaum positivisme atau penganut teori hukum dasar (*grundnorm*), tidak banyak menjadi soal karena suatu norma hukum yang valid dapat dipaksakan berlakunya karena diikuti dengan sanksi-sanksi hukum bagi yang melanggarnya, atau bagi kaum realisme hukum versi Amerika, seperti yang dianut oleh Karl Lewellyn, Oliver Wendell Holmes, dan Benjamin Cardozo, efektifnya suatu aturan hukum tergantung pada apakah dapat diterapkan oleh hakim-hakim ke dalam kasus-kasus konkret, di mana para hakim baru menerapkan hukum manakala kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita hukum, seperti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum, ketertiban masyarakat, dan lain-lain atau bahkan bagi kaum utilitarian, seperti Jeremy Bentham, Otto von Jhering, atau David Hume, suatu norma hukum baru dianggap efektif dan akan diterima oleh masyarakat manakala norma hukum tersebut membawa manfaat bagi umat manusia.⁶¹

Hans Kelsen mengemukakan bahwa efektivitas berlakunya suatu aturan hukum adalah jika umumnya aturan tersebut diterima berlakunya oleh masyarakat pada umumnya. Jika ada satu bagian dari aturan hukum tersebut tidak dapat diberlakukan hanya terhadap satu kasus tertentu saja, jadi merupakan suatu

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 118.

kekecualian, tidak berarti bahwa aturan hukum yang demikian menjadi aturan hukum tidak efektif.⁶²

Pada dasarnya, fungsi hukum dalam masyarakat yang sudah maju dapat dilihat dari 2 (dua) sisi, yaitu :⁶³

- a. Di mana kemajuan masyarakat dalam berbagai bidang membutuhkan aturan hukum untuk mengaturnya, sehingga sektor hukum pun ikut ditarik oleh perkembangan masyarakat tersebut;
- b. Di mana hukum yang baik dapat mengembangkan masyarakat atau mengarahkan perkembangan masyarakat.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa fungsi hukum dalam masyarakat adalah sebagai berikut:⁶⁴

- a. Fungsi memfasilitasi, dalam hal ini termasuk memfasilitasi sehingga tercapai suatu ketertiban;
- b. Fungsi represif, dalam hal ini termasuk penggunaan hukum sebagai alat bagi elite berkuasa untuk mencapai tujuan-tujuannya;
- c. Fungsi ideologis, dalam hal ini termasuk menjamin pencapaian legitimasi, hegemoni, dominasi, kebebasan, kemerdekaan, keadilan, dan lain-lain;
- d. Fungsi reflektif, dalam hal ini hukum merefleksi keinginan bersama dalam masyarakat, sehingga mestinya hukum bersifat netral.

Fungsi Hukum memainkan peranan yang penting dalam suatu masyarakat, dan bahkan mempunyai multifungsi untuk kebaikan masyarakat, demi mencapai keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kemanfaatan, dan lain-lain. Akan tetapi, keadaan sebaliknya dapat terjadi bahkan sering terjadi, di mana penguasa negara

⁶² *Ibid.*, hlm. 126.

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 246.

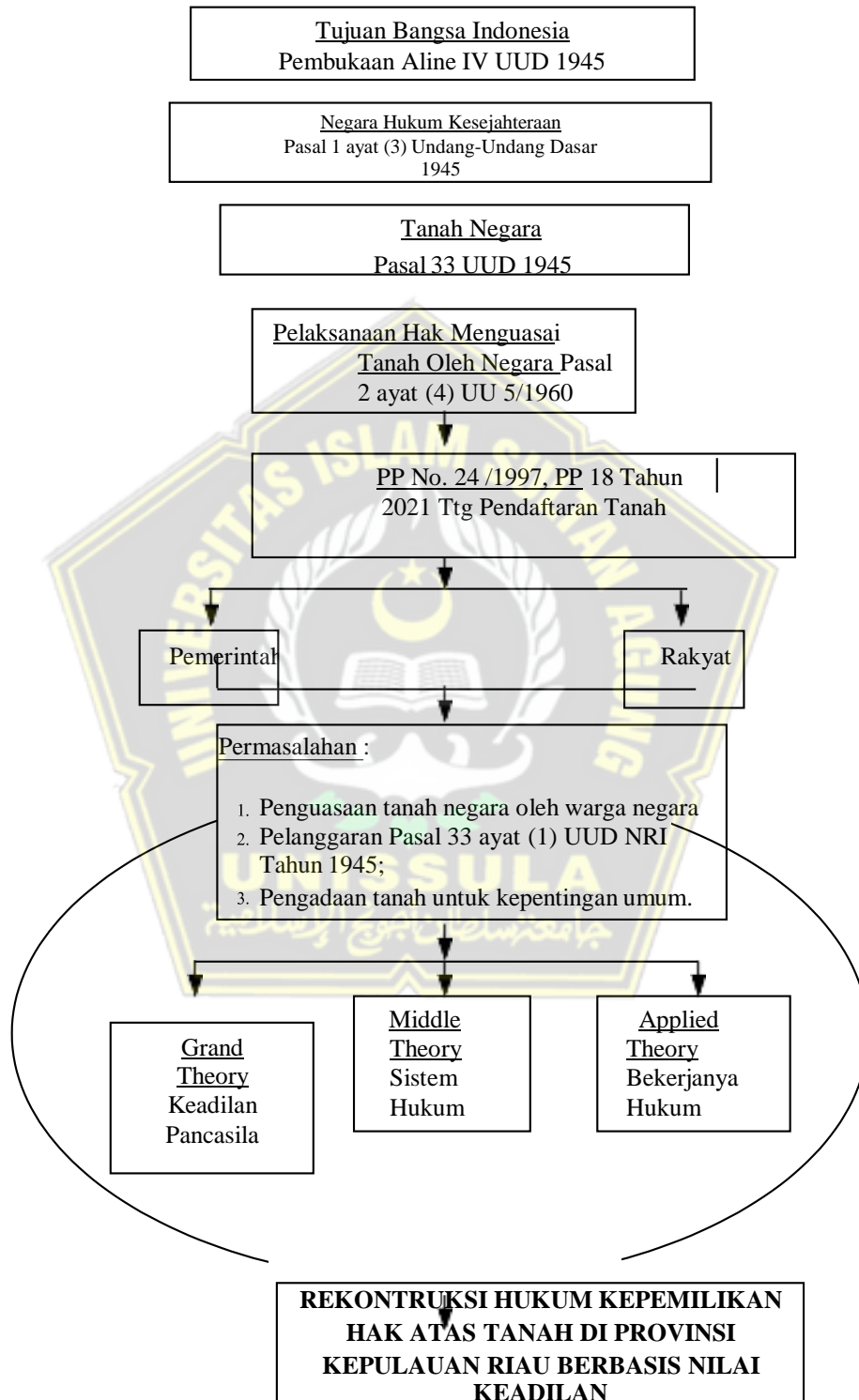
menggunakan hukum sebagai alat untuk menekan masyarakat.

G. Kerangka Pemikiran

Merekonstruksi Hakikat tujuan untuk memperoleh kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki masyarakat di Provinsi Kepulauan Riau. Berdasarkan dari uraian kerangka teori dan konsepsi di atas, maka dapat dirumuskan dalam skema kerangka pemikiran di bawah ini:



**“REKONTRUKSI HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI PROVINSI
KEPULAUN RIAU BERBASIS NILAI KEADILAN”**



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Metode merupakan kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara kerja (sistematis) untuk memahami suatu subyek atau objek penelitian, sebagai upaya untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dan termasuk keabsahannya. Penelitian adalah proses ilmiah yang selalu ada dalam kehidupan intelektual manusia berdasarkan sifat ingin tahu yang ada dalam hidup ilmuwan.⁶⁵

Dengan demikian metode penelitian adalah cara atau jalan ilmiah dan sistematis yang dilakukan untuk mengetahui dan menyelidiki suatu fenomena terkait penelitian yang dilakukan.

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi⁶⁶ Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Oleh karena itu, penelitian hukum merupakan suatu penelitian di dalam kerangka *know-how* di dalam hukum. Hasil yang dicapai adalah untuk memberikan preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.⁶⁷

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁶⁸

⁶⁵Burhan Bungin, *Sosiologi Komunikasi*, Jakarta, PT Gramedia Puataka, tahun 2001, hlm 295

⁶⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2009, hlm.35

⁶⁷ *Ibid*, hlm.41

⁶⁸ Soerjono soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Wali, Jakarta, 2011, hlm. 1

Hukum merupakan objek penyelidikan dan penelitian berbagai disiplin keilmuan sehingga dikatakan bahwa hukum adalah ilmu bersama (*rechts is mede wetenschap*). Masing-masing disiplin keilmuan memiliki metode berdasarkan sudut pandang, optik dan paradigmanya. Pada akhirnya, penjelajahan ilmiah para ilmuwan berbagai disiplin ilmu tersebut akan memberikan pencerahan (*enlightening*) dan kontribusi bagi pemecahan dan jalan keluar terhadap berbagai persoalan hukum yang dihadapi masyarakat.⁶⁹

Beberapa tipe metode penelitian hukum menurut Sutandyo Wignyosoebroto antara lain:

- a. Metode dalam kajian-kajian hukum yang dikonsepsikan sebagai asas keadilan dalam sistem moral
- b. Metode doktrinal dalam kajian-kajian hukum positif
- c. Kajian hukum dengan metode doktrinal dalam sistem hukum anglo-saxon (*the common law system*).
- d. Metode dalam penelitian hukum menurut konsep sosiologis (pendekatan Makro Struktural atau juga pendekatan struktural-fungsional dan makro). Tipe penelitian ini sering juga disebut *Socio-legal method*.⁷⁰

Pradigma penelitian ini adalah pradigma constructivism. Dipilihnya pradigma constructivism dengan mempertimbangkan Hukum adalah realitas social, maka kebenarannya tergantung bagaimana masyarakat melakukan interpretasi. Selain itu melalui pradigma constructivism peneliti ingin melakukan telaah hasil penelitian secara objektif terkait data-data yang ada secara akurat, kemudian dikonstruksikan melalui konsep hukum yang tinggal lagi diuji kekuatannya.

⁶⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm.34

⁷⁰ Soetandyo Wignyosoebroto, *Keragaman Dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian Dan Metode Penelitiannya*, Universitas Airlangga Surabaya, Surabaya, 2011, hlm.10

Untuk mendapatkan hasil yang maksimal, maka dalam penelitian ini diupayakan pengumpulan data yang baik dan layak. metodologi adalah studi yang logis dan sistematis tentang prinsip-prinsip yang mengarahkan penelitian ilmiah.⁷¹

Jenis penelitian yang dilakukan adalah Deskriptif analitik. Penelitian deskriptif analitik dapat dikatakan sebagai suatu cara bagaimana suatu data ditampilkan agar informasi yang ditampilkan dapat secara jelas diterima oleh orang lain. Pada deskriptif analitik, suatu data biasanya ditampilkan dalam bentuk tabel dan grafik. Pemilihan penyajian data dalam bentuk tabel atau grafik disesuaikan dengan jenis data dan tujuan yang ingin dicapai.

Adapun pengertian dari metode deskriptif analitis menurut pendapat Sugiono adalah “Metode Deskriptif adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum”⁷²

Dengan kata lain penelitian deskriptif analitis mengambil masalah atau memusatkan perhatian kepada masalah-masalah sebagaimana adanya saat penelitian dilaksanakan, hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk diambil kesimpulannya.

2. Metode Pendekatan .

Metode penelitian dalam disertasi ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, dengan mengacu pada pendekatan kualitatif. Didalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya, ini memungkinkan penulis untuk mengerti dan memahami kepemilikan hak atas tanah.

⁷¹ Tampil Anshari Siregar, 2011, *Metode Penelitian Hukum Penulisan Skripsi*, Cetakan Ketiga, Pustaka Bangsa Pers: Medan, hlm 67

⁷² Sugiono, 2009, *Metode Penelitian Bisnis (Pendekatan Kualitatif, kuantitatif, R&D)*, Bandung: Alfabeta, hlm 29

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan tidak tepat, maka bobot penelitian tidak akurat dan kebenarannya tidak dapat digugurkan.

Selain pendekatan tersebut diatas peneliti juga melakukan pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*). Digunakan untuk mengetahui berkenaan dengan peraturan hukum yang mengatur mengenai perjanjian *peer to peer lending financial technology* sebagaimana yg telah ditetapkan oleh undang-undang.

Penelitian ini selain menggunakan penelitian yuridis empiris juga menggunakan metode yuridis sosiologis serta metode penelitian deskriptif kualitatif yang ditulis secara sistematis.

Disamping itu, *De Empiricis Analytisch Methode* adalah sarana atau metode yang penting untuk menemukan hukum yang baik dan asas-asas hukum yang kita terima dan sebagai asas keadilan dalam hukum.

Metode penelitian empiris adalah melakukan pendekatan dengan melihat kenyataan-kenyataan yang ada dimasyarakat menurut *Kranenburg*, dengan menggunakan *Empirisch Analytisch Method* itu akan sampai kepada *evenredigheids beginsel* (asas dasar) sebagai asas keadilan hukum.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum non-doktrinal⁷³ dengan pendekatan sosiolegal (*socio-legal approach*). Objek yang dikaji adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai simbol yang penuh makna sebagai hasil konstruksi yang termanifestasikan dalam bentuk pasal-pasal dalam perundang-undangan. Untuk mengungkap realitas objek tersebut digunakan teori hermeneutikal⁷⁴. Pendekatan hermeneutik dipakai untuk menafsir teks yang berupa pasal-pasal dalam Undang-Undang atau produk hukum pemerintah.

⁷³Soetandyo Wignjosoebroto, *Op. Cit*, hal 148

⁷⁴Jazim Hamidi, *Hermenetika Hukum*, Yogyakarta, UII Press, tahun 2005, hal 29

Metode berpikir yang digunakan adalah metode berpikir deduktif dari generalisasi ini kemudian diobservasi atau dipelajari hal-hal yang khusus untuk dapat merumuskan hipotesa sebagai jawaban sementara atau kesimpulan, kemudian baru dilakukan penelitian secara induktif dengan mempelajari fakta-fakta yang ada secara khusus atau individual, yang kemudian dianalisa dan hasilnya akan menemukan suatu kesimpulan secara umum/generalisasi.⁷⁵

Disamping metode tersebut diatas juga dipergunakan metode penelitian kualitatif artinya hasil analisis tidak bergantung kepada data dari segi jumlah (kuantitatif), tetapi data yang ada dianalisis dari berbagai sudut secara mendalam (*holistic*).

Bahan hukum yang diteliti meliputi data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

3. Spesifikasi Penelitian.

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian Diskritif analisis, untuk mengkaji secara menyeluruh mengenai kebijakan Pemerintah dalam melegalkan kepemilikan tanah. Dari hasil studi didapat pemahaman mengenai realitas dari pelaksanaan poses dan hak dari masyarakat atas kepemilikan tanah.

Cara kerja dari metode *yuridis sosiologis* dalam penulisan disertasi ini, yaitu dari hasil pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi kepustakaan terhadap asumsi atau anggapan dasar yang dipergunakan dalam menjawab permasalahan pada penelitian disertasi ini, kemudian dilakukan pengujian secara *induktif-verifikatif* pada fakta mutakhir yang terdapat di dalam masyarakat. Dengan demikian kebenaran dalam suatu penelitian telah dinyatakan *reliable* tanpa harus melalui proses *rasionalisasi*.

⁷⁵ Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, tahun 1989, hal 22

4. Jenis dan Sumber Data.

Jenis data sekunder dan primer.

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai Pertanahan, yang terdiri dari; UUD 1945, KUH Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. PP Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 62 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas PP Nomor 46 Tahun 2007 tentang KPBPB Batam. PP nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan pendaftaran tanah. Keppres Nomor 41 Tahun 1973 tentang Penetapan Seluruh Daerah Industri Pulau Batam Sebagai Wilayah Usaha Bonded Warehouse. Keputusan presiden Nomor 18 tahun 2013 tentang Dewan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam. Keputusan presiden Nomor 8 tahun 2016 tentang Dewan Kawasan Perdagangan

Bebas Dan pelabuhan Bebas Batam. SK Walikota Nomor: KPTS.105/HK/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam.

- b. Bahan hukum sekunder didapati dari berbagai buku hukum yang terkait dengan hukum pertanahan. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer, seperti buku-buku hukum, jurnal, hasil penelitian di bidang hukum, hasil seminar, dan lain-lain. Bahan-bahan hukum tersebut akan ditelusuri melalui studi kepustakaan, dikaji dan di analisis kemudian diambil intisarinnya berupa konsep-konsep hukum, prinsip-prinsip atau asas-asas yang dipandang relevan untuk mencari jawaban sesuai dengan pokok bahasan.
- c. Bahan hukum tersier, didapati dari kamus-kamus hukum.

5. Teknik Pengumpulan Data

Bahan penelitian yang meliputi data sekunder tersebut dikumpulkan dengan menggunakan alat-alat pengumpulan data yaitu:

- a. Studi pustaka merupakan cara untuk mendapatkan sumber data yang berhubungan dengan konsep, pendapat para ahli/ pakar hukum serta nilai-nilai hukum yang dapat memberikan kejelasan suatu masalah serta arah pembahasan suatu konsep yang relevan dalam penelitian hukum, dalam hal ini terkait hukum pertanahan.

Pengumpulan data dengan mencari data dari berbagai tulisan, membedakan menjadi 3 macam yaitu : ⁷⁶

- 1). Catatan atau tulisan-tulisan atau dokumen formal, seperti peraturan perundang-undangan
- 2). Catatan-catatan atau tulisan-tulisan yang telah dipublikasikan, seperti: buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, bibliografi.

⁷⁶ Iman Jauhari, *Metode Penelitian Hukum*, Medan , Magister Ilmu Hukum. Tahun 2008, hlm, 27.

- 3). Catatan atau tulisan berupa laporan-laporan yang biasanya tidak diterbitkan tetapi tersimpan disuatu tempat tertentu. Catatan atau tulisan semacam ini biasa disebut dengan arsip atau sering juga disebut dengan dokumen.
- b. Selain studi pustaka diperlukan juga wawancara, dalam penelitian ini pihak –pihak yang nantinya akan diwawancarai adalah Pihak perusahaan *peer to peer financial technology*. Hasil wawancara kemudian akan diolah dan diinterpretasikan oleh penulis.

6. Teknik Analisis Data.

Teknik analisis data adalah proses kategori urutan data, mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar, yang membedakannya dengan penafsiran yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian.⁷⁷ Dalam menyusun kerangka konseptual, maka dapat dipergunakan perumusan-perumusan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar penelitian, atau yang hendak diteliti.⁷⁸

Dalam teknik analisis ini, langkah yang diambil adalah menghimpun bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan aturan hukum yang terkait dengan alternatif penyelesaian sengketa. Bahan-bahan hukum tersebut melalui studi kepustakaan, buku-buku (*treatises*) hukum, artikel, jurnal hukum, internet, hasil seminar dan lain-lain. Terhadap bahan hukum primer dipelajari dan diidentifikasi kaidah-kaidah hukum yang telah dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, menganalisis masalah dengan maksud mencari dalil. Langkah-langkah tersebut oleh Terry Hutchinson.⁷⁹ Diberi singkatan “IRAC” yaitu

⁷⁷ Iskandar, *Metode Penelitian Kualitatif*, Jakarta. Gaung Persada, tahun 2009, hlm 136.

⁷⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-PRESS, 2008, Hlm 53

⁷⁹ Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law, Law book Co*, Sidney, 2002, p.32 Lihat A.Samad Soemarga, Disertasi, hlm 15.

memilih masalah (*issues*), menentukan peraturan hukum yang relevan (*rule of law*), dan kemudian menganalisis fakta-fakta dari segi hukum (*analysing the facts*), akhirnya menghasilkan penyusunan sebuah kesimpulan (*conclusion*). Langkah yang demikian disebut teknik “*brainstorming*” yang merupakan bagian dari langkah perencanaan dalam penelitian. Bahan-bahan penelitian yang telah ditentukan tersebut dipelajari dengan seksama sehingga diperoleh intisari yang terkandung didalamnya, baik berupa ide, usul, argumentasi, maupun ketentuan-ketentuan terkait, hasil penelitian yang diperoleh dari bahan-bahan hukum di atas, dicari hubungannya antara satu dan yang lainnya untuk menghasilkan proposisi dan konsep, baik berupa defenisi, deskripsi maupun klasifikasi hasil penelitian.

Langkah kedua menganalisis secara konseptual makna dari Pasal- Pasal yang terkait dengan kepemilikan lahan hak atas di Provinsi Kepulauan Riau.

I. Originalitas Penelitian

Mengkaji keaslian penelitian yang dilakukan dengan menganalisis penelitian serupa yang pernah dilakukan, kemudian membandingkan fokus masalahnya, namun dalam hal ini Peneliti Tidak menemui Penelitian serupa dengan yang peneliti lakukan. Sebagai bahan perbandingan hasil Originalitas penelitian:

Tabel 1
Perbandingan Dengan Disertasi
lainnya

Nama	Universitas	Tahun	Substansi
1. Sholih Mu'adi			
Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non-Litigasi (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)	Universitas Hasanuddin Makasar Disertasi	2017	Kedudukan tanah adat dalam hukum nasional adalah dihormati sebagai hak milik oleh karena itu tanah adat tidak dapat diambil begitu saja oleh Pemerintah dengan alasan demi kepentingan umum, namun hak mereka perlu dihargai dan dihormati bagi pemilik tanah adat tersebut. Sedangkan penulis tidak membahas permasalahan tanah adat.
2. Sugiyanto			
Rekonstruksi Penegakan Hukum Penguasaan Tanah Negara Oleh Masyarakat Berbasis Nilai Keadilan Bermartabat Di Lingkungan Direktorat Jenderal Sumber Daya Air	Universitas Islam Sultan Agung Semarang Disertasi	2020	Membahas permasalahan Pertanahan di lingkungan Direktorat Jendral Sumber Daya Air, dan penerapan hukum berupa sanksi pidana. Sedangkan penulis menulis disertasi di Propinsi Kepulauan Riau dan membahas dari sisi Kebijakan Pemerintah dan Hukum Perdata.

J. Sistematika Penulisan Disertasi

Didalam penulisan disertasi ini maka peneliti akan membuat sistematika penulisan yang nantinya akan memudahkan untuk penulisan. Sistematika penulisan disertasi ini adalah sebagai berikut:

Bab I berisi tentang pendahuluan, yaitu: latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual, kerangka pemikiran disertasi, metode penelitian (paradigma penelitian, pendekatan penelitian, sumber data penelitian, cara pengumpulan data, metode analisis data), originalitas disertasi, sistematika penulisan disertasi dan jadwal rencana penelitian disertasi.

Bab II kajian pustaka yaitu menguraikan kajian teoritis analisis terhadap hukum, sistem, dan konsep-konsep hukum tentang pertanahan yang berbasiskan nilai keadilan. Analisis hukum terhadap pertanahan ini dipaparkan secara khusus dalam awal bab dengan maksud memahami bagaimana pertanahan yang ada di Indonesia dan terkhusus di daerah Propinsi Kepulauan Riau.

Bab III, berisi kajian terhadap kebijakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Berbasis Nilai Keadilan yang belum berbasis nilai keadilan, sehingga kajian ini akan menjadi bahan bagi peneliti untuk menganalisa sejauh mana perkembangan dan keefektifan pertauran undang-undang yang ada di Indonesia.

Bab IV berisi kajian tentang kelemahan-kelemahan yang timbul dalam pelaksanaan rekonstruksi kebijakan kebijakan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Berbasis Nilai Keadilan di Propinsi Kepulauan Riau belum berbasis nilai keadilan pada saat ini.

Bab V peneliti akan menguraikan kepastian hukum bagi warga masyarakat Propinsi Kepulauan Riau dalam hal kepemilikan hak atas tanah dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia, yang berbasis nilai keadilan.

Bab VI merupakan bab penutup yang berisikan simpulan dan rekomendasi, antara lain tentang implikasi kajian disertasi yaitu rekonstruksi yang ideal bagi Pemerintah dan

masyarakat serta badan hukum, terhadap kepemilikan hak atas tanah yang ada di Propinsi Kepulauan Riau. Agar berbasis nilai keadilan yang diurut berdasarkan pada uraian atau pembahasan yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya, serta saran yang nantinya sebagai motivasi membangun penegakan hukum agar hukum bisa berjalan dengan baik dimasyarakat.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM DAN NEGARA HUKUM.

1. Sistem Hukum Indonesia

Sistem hukum merupakan bagian dari system norma yang berlaku di Indonesia, dimana system norma terdiri dari 4 unsur norma dan keempat norma tersebut berjalan secara sistemik, simultan dan komplementer bagi manusia yang berarti saling melengkapi antara satu sama lainnya, yaitu:

- 1) Norma moral adalah system aturan yang berlaku bagi manusia yang bersumber dari setiap hati manusia atau yang sering disebut juga dengan hati nurani yang bekerja atas dasar kesadaran setiap manusia terhadap Sekelilingnya (*consciousness*).
- 2) Norma Agama adalah system aturan yang diperoleh manusia berdasarkan ajaran agama yang dianutnya. Sumber agama berasal dari ajaran Tuhan yang diperoleh atau yang diturunkan dan disebarluaskan melalui para Nabi dan Rasul-Nya. Alat pengontrol system norma Agama adalah janji serta sanksi Tuhan Yang Maha Esa berupa *pahala* bagi manusia yang melaksanakan ajarannya dan dosa bagi manusia yang ingkar terhadap ajaran agamanya.
- 3) Norma Etika atau norma sopan santun adalah system aturan hidup manusia yang bersumber dari kesepakatan-kesepakatan (*consensus*) yang diciptakan oleh dan dalam suatu komunitas masyarakat pada suatu wilayah tertentu. Ukuran norma etika pada dasarnya berupa kepatutan, kepantasan dan kelayakan yang tumbuh dimasyarakat atau komunitas manusia tersebut. Apabila terjadi pelanggaran atas etika, maka masyarakatlah yang akan memberikan reaksi berupa tindakan secara hukuman. Reaksi masyarakat terhadap pelanggaran etika yang berlaku disetiap wilayah atau komunitas sangat beraneka ragam dan sangat tergantung pada kebiasaan yang berlaku atau pada yang telah dibuat sebelumnya.
- 4) Norma hukum adalah system aturan yang diciptakan oleh lembaga kenegaraan

yang ditunjuk melalui mekanisme tertentu. Artinya, hukum diciptakan dan diberlakukan oleh institusi yang memang memiliki kompetensi atau kewenangan dalam membentuk dan memberlakukan hukum, yaitu badan legislatif. Dengan demikian hukum di Indonesia dibentuk lembaga-lembaga seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (dalam bentuk Ketetapan MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan atau Pemerintah sesuai dengan kapasitas dan jangkauan yang ingin dicapai oleh hukum tersebut.⁸⁰

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Dengan melihat pengertian dari teori M.friedmen kita dapat menarik kesimpulan bahwasanya ketiga unsur hukum itu harus berjalan bersama agar hukum yang di buat untuk menegakan keadilan itu dapat berjalan efektif, dan keadilan yang di rasakan oleh masyarakat yang di atur oleh hukum itu sendiri.

Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada: Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum. Pertama: Substansi Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan.

⁸⁰ Ilhami Bisri, S.H., M.Pd. Sistem Hukum Indonesia: Prinsip-prinsip & Implementasi Hukum di Indonesia Ed. 1-6, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hal 4

Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun. Substansi hukum bisa dikatakan sebagai norma, aturan, dan perilaku nyata manusia yang berada pada sistem itu, di dalam substansi hukum ada istilah “ produk” yaitu suatu keputusan yang baru di susun dan baru di buat yang mana di sini di tekankan pada suatu hukum akan di buat jika melalui peristiwa terlebih dahulu.

Indonesia sebagai negara yang masih menganut sistem Civil Law Sistem atau sistem Eropa Kontinental (walaupun ada sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut system Common Law).

System hukum yang berlaku di Indonesia diantaranya civil law, hukum adat, dan hukum islam. Keanekaragaman hukum yang berlaku baik hukum yang tertulis dan hukum yang tidak tertulis yang ada di Indonesia, justru mampu menjadi pemersatu, dan menjadi solusi bahkan menciptakan ketentraman dalam pergaulan hidup masyarakat.

Kenyataan ini sedikit menunjukkan bahwa konsepsi dan pola pikir hukum yang hidup di masyarakat ternyata bukan saja masih relevan, melainkan menjadi inspirasi bagi Negara negara lain untuk mengembangkan hukum guna memenuhi rasa keadilan masyarakat. Masyarakat adat memiliki pola yang sama dalam menyelesaikan konflik di masyarakat, yakni mengontrol kehidupan dalam masyarakat dan menjatuhkan sanksi jika dilanggar sehingga pemulihan menjadi sangat efektif. Pemberlakuan hukum adat, hukum Islam dan hukum negara (civil law) dapat terlihat saling harmonis, sehingga dapat mengatasi persoalan yang timbul. Dengan menggunakan sistem hukum yang tidak tertulis yang fleksibel senantiasa mengikut perkembangan zaman, yakni melalui norma-norma dan nilai-nilai dari hukum adat dan hukum Islam tersebut. Hukum adat dan hukum Islam telah tumbuh dan berkembang di masyarakat jauh sebelum

diberlakukannya hukum civil. Bahkan, pembangunan hukum Indonesia saat ini tidak lepas dari nilai-nilai yang terkandung dalam Hukum adat dan hukum Islam itu sendiri.

Sumber hukum Indonesia adalah segala sesuatu yang mempunyai sifat normative yang dapat dijadikan tempat berpijak bagi dan atau tempat memperoleh informasi tentang system hukum yang berlaku di Indonesia. Sumber hukum Indonesia salah satunya adalah Pancasila. Dalam konteks Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. Maka Pancasila berada pada posisi tertinggi. Hal ini berarti bahwa Pancasila harus diletakkan sebagai kaidah dasar, groundnorms atau sumber segala sumber hukum yang menjadi dasar bagi berlakunya UUD 1945.⁸¹

Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 tentang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang harus dikelola oleh Negara demi kemakmuran seluruh rakyat Indonesia, yang mana menjadi dasar berlakunya pasal 19 Ayat 1 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang memberikan wewenang pada pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk melaksanakan pendaftaran tanah dan dalam proses pembuatan dan penerbitan sertifikat tanah bagi setiap warga Negara yang meminta atau mengajukan permohonan atasnya.

Sebelum berlakunya UUPA Nomor 5 Tahun 1960, dimasa kolonial Belanda, maka Hukum pertanahan di Indonesia yang berlaku adalah Agrarische Wet 1870 dan hukum tanah adat yang telah hidup beratus-ratus tahun di bumi nusantara. Untuk kepemilikan tanah adat di masa kolonial Belanda, boleh dikatakan tidak berlaku. Karena kepemilikan tanah harus dibuktikan dengan bukti surat. Sementara tanah-tanah adat boleh dikatakan tidak memiliki bukti surat tertulis sebagaimana yang diwajibkan didalam Agrarische wet 1870.

⁸¹ Ilhami bisri, hal 8

Berdasarkan Pasal 33 (3) UUD 1945 tentang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat. Hak menguasai oleh Negara tersebut memberi wewenang untuk:

- a). Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c). Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai oleh Negara harus digunakan untuk mencapai kemakmuran rakyat, dan pelaksanaannya dapat diserahkan pada daerah atau masyarakat hukum adat selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Hak adat atas tanah atau yang dikenal dengan Hak ulayat dilaksanakan sesuai kepentingan nasional dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Masalah-masalah yang mendasar yang muncul mengiringi berlakunya hukum agrarian (Abdurrahman, 1985) antara lain:⁸²

1. Masalah pendaftaran tanah dan pelaksanaannya. Pendaftaran tanah merupakan upaya Negara atau pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah bagi pemegang hak milik tanah. Selain itu juga merupakan upaya fiscal cadaster yaitu kepentingan Negara untuk pemungutan pajak tanah.

Program Agraria Nasional (PRONA) pada tahun 1980-an serta awal 1990-an telah digulirkan dengan pemberian fasilitas secara kolektif dalam pendaftaran tanah. Akan

⁸² Ibid, Ilhami Bisri, hal 106

tetapi tingkat kesadaran rakyat untuk mendaftarkan tanahnya masih cukup memprihatinkan karena kemampuan rakyat pada umumnya sangat rendah, sehingga sampai saat ini hasil dari pelaksanaan pendaftaran tanah masih belum merata.

2. Masalah Landreform.

Tujuan utama dari landreform antara lain:

- a. Pembagian tanah yang adil kepada rakyat.
- b. Tanah untuk tani, bukan sebagai objek spekulasi dan pemerasan
- c. Memperkuat hak milik tanah bagi bangsa Indonesia
- d. Pengakhiran system “Tuan tanah” dan pembatasan kepemilikan tanah karena telah berfungsi social
- e. Mempertinggi produktivitas nasional melalui tanah sebagai basisnya.

3. Masalah Pewarisan Tanah

UUPA tidak secara tegas mengatur mekanisme pewarisan tanah. Ada beberapa pasal yang berkaitan dengan tanah, antara lain pasal 23 (1) tentang hak milik, Pasal 19 tentang keharusan pendaftaran tanah dan pasal 26 tentang jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan lain yang dimaksud untuk pemindahan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Berlakunya pasal 58 yang menyatakan bahwa selama peraturan-peraturan pelaksanaan belum terbentuk, maka peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang.

3. Masalah perlindungan hak warga masyarakat dalam pembebasan tanah diwilayah perkotaan. Pembangunan perkotaan di Indonesia selalu dihadapkan dengan masalah kepemilikan tanah bagi warganya. Disatu pihak pemerintah kota berkeinginan untuk memperbesar, memperindah kota serta meningkatkan berbagai fasilitas bagi warganya, dilain pihak warga kota juga memiliki hak untuk memiliki tanah dan tempat tinggal. Masalah yang sering muncul adalah berbenturannya dua

kepentingan diatas. Kepentingan pemerintah untuk melakukan pembebasan tanah bagi perluasan dan peningkatan fungsi perkotaan sering berhadapan secara tajam dengan penolakan masyarakat yang tergusur.

4. Masalah hak adat pertanahan.

Dalam masa reformasi seiring dengan menguatnya otonomi daerah, makin kuat pula desakan agar hak adat pertanahan di daerah segera segera diselesaikan, yang diakibatkan oleh kebijakan pertanahan masa lalu (pada masa orde baru) yang eksklusif diberbagai daerah di Indonesia.

2. Konsepsi Negara Hukum

Untuk mencapai tujuan bersama, maka setiap manusia perlu bernegara, oleh karena itu negara adalah suatu organisasi kekuasaan daripada manusia-manusia (masyarakat) dan merupakan alat yang akan dipergunakan untuk mencapai tujuan bersama itu. Menurut ajaran negara hukum, negara bertujuan menyelenggarakan ketertiban hukum, dengan berdasarkan dan berpedoman pada hukum (Krabbe).

Menurut Logemann yang dimaksud dengan negara adalah sesuatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dengan kekuasaannya mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat. Masyarakat suatu negara adalah mereka yang bersama-sama menjadi anggota suatu organisasi sosial yang disebut negara.⁸³

Negara sebagai wadah daripada suatu bangsa yang diciptakan oleh negara itu sendiri. Negara adalah wadah bangsa untuk mencapai cita-cita atau tujuan bangsa. Tujuan negara adalah merupakan kepentingan utama daripada tatanan suatu negara.⁸⁴

Asal mula lahirnya istilah negara dapat ditelusuri sejak zaman Renaissance, sekitar abad ke-15. Pada masa itu mulai digunakan istilah *Lo Stato* berasal dari bahasa Italia, kemudian menjelma menjadi *L'etat* dalam bahasa

⁸³ A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995, hlm. 50 dan 52.

⁸⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 1

Perancis, atau *The State* dalam bahasa Inggris. Dalam bahasa Jerman disebut *Deer Staat*. Dalam bahasa Belanda dieja *De Staat*. Dalam bahasa Arab disebut *Baladun*. Dalam istilah Latin disebut *Status* atau *Statum* yang artinya sesuatu yang memiliki sifat-sifat tegak dan permanen.⁸⁵

Ada beberapa pendapat mengenai pengertian negara seperti dikemukakan oleh Aristoteles, Agustinus, Machiavelli, dan Rousseau. Negara dalam arti penguasa adalah adanya orang-orang yang memegang kekuasaan dalam persekutuan rakyat yang mendiami suatu daerah. Negara dalam arti persekutuan rakyat, yaitu adanya suatu bangsa yang hidup dalam daerah di bawah kekuasaan menurut kaidah-kaidah hukum. Negara dalam arti wilayah tertentu, yaitu adanya suatu daerah tempat berdiamnya suatu bangsa dibawah kekuasaan. Negara dalam arti *kas* atau *fikus*, yaitu adanya harta kekayaan yang dipegang oleh penguasa untuk kepentingan umum. Beberapa ahli ilmu politik memberikan rumusan pemikiran mengenai negara, antara lain:⁸⁶

a. Thomas Aquinas

Mengartikan negara sebagai lembaga sosial manusia yang paling tinggi dan luas, berfungsi menjamin manusia memenuhi kebutuhan fisiknya yang melampaui kemampuan lingkungan sosial lebih kecil seperti desa dan kota.

b. George Jellinek

Mengartikan negara sebagai organisasi kekuasaan dari kelompok manusia yang telah berkediaman dalam wilayah tertentu.

c. Kranenburg

Mengartikan negara sebagai suatu organisasi yang timbul karena

⁸⁵ Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Cetakan Kesatu, Golden Terayon Press, Jakarta, 2012, hlm. 49.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 49 dan 50.

kehendak dari suatu golongan atau bangsa sendiri.

d. Roger F. Soultau

Mengartikan negara sebagai alat (*agency*) atau wewenang atau authority yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat.

e. Carl Schmitt

Mengartikan negara sebagai suatu ikatan dari manusia yang mengorganisasi dirinya dalam wilayah tertentu.

f. Miriam Budiardjo

Mengartikan negara (*state*) sebagai suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan yang ditaati oleh rakyatnya.

Negara memiliki sifat-sifat khusus yang merupakan manifestasi kedaulatan yang dimiliki dan yang membedakan dari organisasi lain yang juga memiliki kedaulatan. Negara, setidaknya memiliki 3 (tiga) sifat khusus, yaitu: ⁸⁷

a. Sifat memaksa;

Negara memiliki kekuasaan untuk menggunakan kekerasan fisik secara legal agar peraturan undang-undang ditaati, sehingga penertiban dalam masyarakat tercapai dan tindakan anarkhi dapat di- cegah. Sarana yang digunakan untuk ketertiban itu adalah polisi, tentara, atau aparat keamanan lainnya yang sesuai (dijijinkan) oleh undang-undang. Unsur paksa ini dapat dilihat seperti ketentuan pajak, setiap warga negara harus membayar pajak dan bagi yang melanggar- nya atau tidak melakukan kewajibannya dapat dikenakan sanksi hukum.

b. Sifat monopoli;

⁸⁷ Ibid hlm 65,66

Negara memegang monopoli dalam menetapkan tujuan bersama masyarakat. Negara mempunyai hak monopolitis dalam menetapkan aturan bersama pada kehidupan tata bermasyarakat. Misalnya, negara dapat melarang suatu aliran politik tertentu yang membahayakan kehidupan bernegara.

c. Sifat mencakup semua (*all-encompassing, all-embracing*).

Seluruh peraturan perundang-undangan dalam suatu negara berlaku untuk semua orang yang terlibat didalamnya, tanpa kecuali. Produk peraturan perundang-undangan berlaku umum, terkecuali untuk hal khusus, misalnya untuk mendukung usaha negara dalam mencapai tujuan mensejahterakan masyarakat. Apabila ada orang yang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara, maka usaha kolektif negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan tidak akan berhasil karena menjadi warga negara tidak berdasarkan kemauan sendiri (*involuntary membership*) sebagaimana berlaku dalam organisasi yang keanggotaannya bersifat sukarela, seperti organisasi massa (ormas), lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan sebagainya.

Hal-hal yang dimaksud sebagai unsur-unsur negara adalah bagian-bagian yang menjadikan negara itu ada. Adapun unsur-unsur negara, terdiri dari:⁸⁸

- a. Wilayah, yaitu batas wilayah di mana kekuasaan itu berlaku. Adapun wilayah terbagi menjadi tiga, yaitu darat, laut, dan udara;
- b. Rakyat adalah semua orang yang berada di wilayah negara itu dan yang tunduk pada kekuasaan negara tersebut;
- c. Pemerintah adalah alat negara dalam menyelenggarakan segala kepentingan rakyatnya dan merupakan alat dalam mencapai tujuan;
- d. Pengakuan dari negara lain. Unsur ini tidak merupakan syarat mutlak

⁸⁸ Ibid., hlm 86

adanya suatu negara karena unsur tersebut tidak merupakan unsur pembentuk bagi badan negara, melainkan hanya bersifat menerangkan saja tentang adanya negara. Jadi, hanya bersifat deklaratif bukan konstitutif. Pengakuan dari negara lain dapat dibedakan dua macam, yaitu pengakuan secara *de facto* dan pengakuan secara *de jure*.

Negara hukum menurut F.R. Bothiingk adalah “*De staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” (negara di mana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara “*Energzids in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*” (di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).⁸⁹

Hamid S. Attamimi, dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.⁹⁰

Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. Berkenaan dengan negara hukum ini, P.J.P. Tak menyebutkan sebagai berikut:⁹¹

Pengejawantahan pemisahan kekuasaan, demokrasi, kesamarataan jaminan undang-undang dasar terhadap hak-hak dasar individu adalah tuntutan untuk

⁸⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Kesatu, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 18.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 19.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 19.

mewujudkan negara hukum, yakni negara di mana kekuasaan pemerintah tunduk pada ketentuan undang-undang dan undang-undang dasar. Dalam melaksanakan tindakan-nya, pemerintah tunduk pada aturan-aturan hukum. Dalam suatu negara hukum, pemerintah terikat pada ketentuan undang-undang yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat berdasarkan keputusan mayoritas. Dalam suatu negara hukum, pemerintah tidak boleh membuat keputusan yang membedakan (hak) antar warga negara, pembedaan ini dilakukan oleh hakim yang merdeka. Dalam suatu negara hukum, terdapat satuan lembaga untuk menghindari ketidakbenaran dan kesewenang-wenangan pada bidang pembuatan undang-undang dan peradilan. Akhirnya, dalam suatu negara hukum setiap warga negara mendapatkan jaminan undang-undang dasar dari perbuatan sewenang-wenang.

Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “...opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig to ordenen” (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna). Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.⁹²

Gagasan negara hukum telah lama dikemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *nomoi* sebagai karya tulis ketiganya. Dalam *Nomoi*, Plato mengatakan bahwa dalam penyelenggaraan yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik. Gagasan Plato tentang negara hukum dipertegas lagi oleh muridnya Aristoteles yang dalam bukunya *Politica*, mengatakan suatu negara

⁹² *Ibid.*, hlm. 20

yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Pada abad ke-19, dalam sistem hukum Eropa Kontinental, muncul konsep *rechtsstaat* dari Friedrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:

- a. Perlindungan hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Munculnya unsur peradilan administrasi dalam perselisihan pada konsep *rechtstaat* menunjukkan adanya hubungan historis antara negara hukum Eropa Kontinental dengan hukum Romawi. Philipus M. Hadjon memberikan pendapat bahwa:⁹³

Konsep *rechtstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law* atau *modern roman law*, sedangkan konsep hukum *rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan *rule of law* adalah *judicial*. Perbedaan karakteristik yang demikian disebabkan karena latar belakang daripada kekuasaan raja. Pada zaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja ialah membuat peraturan melalui dekret. Kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat peng-arahan- pengarahannya tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutuskan suatu sengketa. Begitu besarnya peranan administratif, sehingga tidaklah mengherankan kalau dalam sistem kontinentallah mula pertama muncul cabang hukum baru yang disebut *droit administratif* dan inti dari *droit administratif* adalah hubungan antara administrasi dengan rakyat di kontinen dipikirkan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara (hukum administrasi dan peradilan

⁹³ *Ibid.*, hlm. 6 dan 7.

administrasi).

Pada saat yang hampir bersamaan muncul lagi konsep *rule of law* dari A. V. Dicey yang lahir dalam naungan sistem hukum *anglo saxon*. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* sebagai berikut: ⁹⁴

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku bagi orang biasa maupun untuk pejabat;
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam perkembangannya konsepsi negara hukum tersebut, kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat di antaranya: ⁹⁵

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 7.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 5.

g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa dalam abad ke-20 ini hampir tidak satu negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya negara berdasarkan atas hukum.⁹⁶

Dalam negara hukum, segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya di dasarkan atas hukum. Semua orang tanpa kecuali harus tunduk dan taat pada hukum, hanya hukumlah yang berkuasa dalam negara itu (*government not by man, but by law = the rule of law*).

Apapun yang akan terjadi, keadilan hukum harus ditegakkan. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri menurut semau-maunya yang bertentangan dengan hukum (dilarang main hakim sendiri). Di dalam negara hukum, hak-hak rakyat berkewajiban pula mematuhi seluruh peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah negara, di sini tindakan penguasa dan rakyat harus berdasarkan hukum.

Ada tiga bentuk tipe negara hukum, yaitu:⁹⁷

a. Tipe Negara Hukum Liberal

Tipe negara hukum liberal ini menghendaki supaya negara berstatus pasif, artinya bahwa warga negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. Di sini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.

b. Tipe Negara Hukum Formil

Negara hukum formil, yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formil ini disebut pula dengan negara

⁹⁶ Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, Keni Media, 2012, hlm. 6.

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 39 dan 40.

demokratis yang berlandaskan negara hukum.

Dalam hal ini menurut Stahl seorang sarjana Denmark, maka negara hukum formil itu harus memenuhi 4 (empat) unsur, yaitu:

- 1) Bahwa harus adanya jaminan terhadap hak-hak asasi;
- 2) Adanya pemisahan kekuasaan;
- 3) Pemerintahan didasarkan pada undang-undang;
- 4) Harus ada peradilan administratif.

c. Tipe Negara Hukum Materiil

Negara hukum materiil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut daripada negara hukum formil. Tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku pada legalitas, maka dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas *opportunitas*. Negara memberikan jaminan kepada rakyatnya, yakni berupa jaminan yuridis (hukum), jaminan politis, dan jaminan sosiologis. Berkaitan dengan jaminan yuridis (hukum), negara memberikan jaminan berupa.

- 1) Adanya suatu tata hukum yang logis dan konsisten dengan idebernegara dan sumber-sumbernya;
- 2) Adanya mekanisme pengawasan (menurut hukum) yang dengan sendirinya mengisyaratkan adanya lembaga pertanggung jawaban
- 3) Pengawasan dan pertanggung jawaban mengharuskan adanya aturan yang pasti/tegas tentang lembaga atau badan-badan yang melaksanakannya. Di samping itu, bidang-bidang yang lazim di-atur dalam hal mekanisme pengawasan dan pertanggung jawaban ini ke dalam suatu tatanan hukum ialah pengawasan di bidang politik, keuangan dan pribadi yang mencakup hal-hal perdata dan pidana;

- 4) Adanya perumusan tentang sarana-sarana hukum (*rechtsmittel*) serta jaminan-jaminan bahwa sarana-sarana hukum tersebut dapat dipergunakan ataupun dimanfaatkan.

Tidak ada suatu negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya sebagai negara berdasar atas hukum. Menurut Hughes, fungsi pemerintah dalam negara hukum moderen, yaitu:⁹⁸

- a. *Providing economic infrastructure;*
- b. *Provision of various collective goods and service;*
- c. *The resolution and adjustment of group conflicts;*
- d. *The maintainance of competition;*
- e. *Protection of natural resources;*
- f. *Provision for minimum acces by individuals to the goods and services of the economy;*
- g. *Stabilisation of the economy.*

Seiring dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan, ajaran negara hukum yang kini dianut oleh negara-negara di dunia khususnya setelah perang dunia kedua adalah negara kesejahteraan (*welfare state*). Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam. Dalam konsepsi *legal state*, terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil “*The least government is the best government*”, dan terdapat prinsip “*laissez faire, laissez aller*” dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat (*staatsbemoeienis*). Pendeknya, “*The state should intervene as little as possible in people’s lives and businesses*”. Akibat pembatasan ini pemerintah atau administrasi negara menjadi pasif, sehingga sering disebut

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 9.

negara penjaga malam (*nachtwakerstaat* atau *nachtwachtersstaat*). Adanya pembatasan negara dan pemerintah ini dalam praktiknya ternyata berakibat menyengsarakan kehidupan warga negara, yang kemudian memunculkan reaksi dan kerusuhan sosial. Dengan kata lain, konsepsi negara penjaga malam telah gagal dalam implementasinya.⁹⁹

Kegagalan implementasi *nachtwachtersstaat* tersebut, kemudian muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya, yaitu *welfare state*. Ciri utama negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari peralihan prinsip *staat-sonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk men- campuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbe-moeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk me- wujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan ke- amanan (*rust en orde*).

Dengan campur tangan negara terhadap kehidupan sosial masyarakat, maka disadari jangkauan kerja pemerintah semakin luas, terlebih lagi tidak semua kehidupan masyarakat diatur dalam ketentuan perundang-undangan. Peran pemerintah yang demikian luas itu akhirnya mendorong pertumbuhan birokrasi pemerintah. Dalam kaitannya dengan *welfare state*, birokrasi ialah cara yang mengatur mencari nafkah, mengolah sumber-- sumber ekonomi, dan sekaligus menjamin tingkat kemakmuran semua warga.

Pada prinsipnya, konsep negara hukum moderen (*welvaartsstaat*) erat

⁹⁹ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 14 dan 15.

kaitannya dengan peranan hukum administrasi negara. Hal ini disebabkan karena dalam konsep negara kesejahteraan, peran negara dan pemerintah semakin dominan. Dalam hal ini tujuan yang ingin dicapai adalah mewujudkan kesejahteraan bagi warganya. Agar tujuan ini bisa dicapai maka dalam menyelenggarakan pemerintahan diperlukan perangkat yang sesuai dengan tujuan dan wewenang masing-masing. Pemberian wewenang itu masuk dalam ruang lingkup hukum administrasi negara. Sebagaimana dikatakan oleh Van Vollenhoven bahwa:¹⁰⁰

Badan-badan negara tanpa hukum tata negara itu lumpuh bagaikan sayap, karena badan-badan itu tidak mempunyai wewenang sehingga keadaannya tidak menentu. Sebaliknya badan-badan negara tanpa adanya hukum administrasi negara menjadi bebas tanpa batas, karena mereka dapat berbuat menurut apa yang mereka inginkan.

3. Negara Hukum Berdasarkan Pancasila

Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi hukum. Semua tingkah laku bangsa Indonesia diatur oleh hukum. Hukum memberikan pengayoman bagi bangsa dan negara Indonesia dalam menjalankan hubungan di dalam dan luar negeri sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara. Sebagai negara hukum, tentunya Indonesia mempunyai konsep untuk membentuk hukum yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan bangsa Indonesia itu sendiri. Untuk Indonesia, istilah yang kini populer itu *The Rule of Law*, tidak lain isinya dan konsepsinya daripada *Rechtsstaat*, *Etat de Droit*, negara atau pemerintah berdasarkan atas hukum. Hanya biasanya konsepsi *Rechtsstaat* dianut oleh negara-negara dengan undang-undang tertulis, dan *The Rule*

¹⁰⁰ C.S.T. Kansil dan Christine S.T.Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, hlm. 147.

of Law terutama dipelopori oleh Inggris dengan sistem *Common Law*nya.¹⁰¹

Utrecht berpendapat bahwa membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau Negara hukum modern.¹⁰²

Konsep negara hukum formil hanya mencakup hukum sebagai hukum tertulis, sedangkan konsep hukum materiil lebih meng-utamakan keadilan. Konsep negara hukum materiil mencakup *Rechtsstaat* dan *Rule of Law* diadopsi sebagai konsep negara hukum Indonesia.

Pada awal kemerdekaan, konsep negara hukum Indonesia mengacu pada Maklumat X Tahun 1945 oleh Wakil Presiden Republik Indonesia, yaitu Mohammad Hatta. Maklumat tersebut menyarankan untuk mem- bentuk partai politik dalam menjalankan demokrasi yang ada di Indonesia. Berawal dari terbentuknya partai politik, konsep negara hukum Indonesia mempunyai awal yang baik dalam membentuk hukum yang dilakukan secara demokrasi. Akan tetapi, pembentukan partai politik masih meng-alami kendala karena Indonesia harus mempertahankan kemerdekaannya dari serangan sekutu.¹⁰³

Konsep negara hukum pada masa orde lama masih belum menemu- kan titik temu dalam pembentukan hukum yang baik, yang mencerminkan keadilan. Kepentingan politik sesaat masih mendominasi partai politik dalam mewujudkan tujuan politiknya. Hukum tercipta oleh tujuan politik, tujuan politik jika diwujudkan dengan kepentingan sesaat, maka konsep negara hukum tidak akan terwujud. Oleh sebab itu, keadilan yang didambakan oleh seluruh rakyat Indonesia tidak akan terwujud karena dominasi politik yang begitu kuat.¹⁰⁴

¹⁰¹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur- Unsurnya*, Universitas Indonesia (UI PRESS), Jakarta, 1995, hlm. 32-33.

¹⁰² E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm 9.

¹⁰³ Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 52.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 52 dan 53.

Pada masa orde baru, konsep negara hukum di Indonesia sudah banyak ditetapkan melalui aturan hukum atau perundang-undangan. Konsep negara hukum Indonesia pada masa orde baru mempunyai kemajuan yang sangat signifikan dibanding dengan masa orde lama. Peraturan perundang-undangan menjadi pedoman terlaksananya demokrasi yang mewarnai Indonesia pada masa itu. Akan tetapi, kepentingan politik sesaat masih mewarnai konsep negara hukum yang seharusnya mengedepankan hak asasi manusia dalam memperoleh keadilan.¹⁰⁵

Pada masa reformasi sekarang ini, konsep negara hukum Indonesia menggunakan peraturan perundang-undangan demi terciptanya suasana yang kondusif dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi negara. Hukum menjadi menentukan sikap untuk mengeluarkan kebijakan sehingga pelanggaran hak asasi manusia dapat dikontrol dengan baik.

Konsep negara hukum di Indonesia berbentuk konsep negara hukum Pancasila. Di dalam konsep negara hukum Pancasila terdapat dua konsep *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*, akan tetapi ada beberapa perbedaan antara konsep *Rechtsstaat*, *Rule of Law*, dan konsep negara hukum Pancasila. Perbedaan tersebut terletak pada NKRI-nya karena Pancasila.

Sjachran Basah menyebut istilah negara hukum Indonesia dengan sebutan “negara hukum berdasarkan Pancasila”. Pemaknaan konsep negara hukum berdasarkan Pancasila menurut Sjachran didasarkan pada analisis penyelenggaraan fungsi dan tugas pemerintahan, di mana terdapat suatu jaminan bahwa tindakan-tindakan pemerintah tidak melanggar hak dan kewajiban asasi manusia, serta adanya suatu keseimbangan antara kepentingan negara yang mewakili kepentingan umum dengan kepentingan rakyat (perorangan), sehingga apabila terjadi sengketa (*dispute*) antara pemerintah dengan rakyat terdapat suatu jaminan pengayoman hukum

¹⁰⁵ Ibid

berdasarkan Pancasila.¹⁰⁶

Jimly Asshiddiqie berpendapat tentang gagasan negara hukum yang ada di Indonesia. Dalam pendapatnya mengajukan 13 (tiga belas) prinsip pokok negara hukum *rechtsstaat* bahwa kita dapat merumuskan kembali adanya tiga belas prinsip pokok negara hukum (*rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ketigabelas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern, sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:¹⁰⁷

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang “*supreme*”. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai “kepala negara”. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak dikenal adanya pembedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan

¹⁰⁶ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 3 dan 4.

¹⁰⁷ Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 55-67.

manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan “*affirmative actions*” guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan, sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui “*affirmative actions*” yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu, misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang, sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar;

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau “*rules and procedures*” (*regels*). Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip “*freies ermessen*” yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri “*beleidregels*” (*policy rules*) ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah;

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara

menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton : *“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”*. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *“checks and balances”* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan;

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai “mulut” undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga “mulut” keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat;

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.

Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya;

Menurut Bagir Manan, adapun unsur-unsur terpenting dari negara hukum terdiri dari:¹⁰⁸

- a. Ada UUD sebagai peraturan tertulis yang mengatur hubungan antara pemerintah dan warganya;
- b. Ada pembagian kekuasaan (*machtenscheiding*) yang secara khusus menjamin suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka;
- c. Ada pemencaran kekuasaan negara atau pemerintah (*spreiding van de staatsmacht*);
- d. Ada jaminan terhadap hak asasi manusia;
- e. Ada jaminan persamaan di muka hukum dan jaminan perlindungan hukum;

¹⁰⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 35.

- f. Ada asas legalitas, pelaksanaan kekuasaan pemerintah harus didasarkan atas hukum (undang-undang).

Sudargo Gautama mengemukakan bahwa 3 (tiga) ciri-ciri atau unsur-unsur dari negara hukum, yakni:¹⁰⁹

- a. Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa;
- b. Azas legalitas, bahwa setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturinya;
- c. Pemisahan kekuasaan, yakni agar hak-hak asasi itu betul-betul terlindung adalah dengan pemisahan kekuasaan, yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

Selain unsur-unsur di atas, konsep negara hukum Indonesia memiliki prinsip-prinsip yang terkandung dalam negara hukum Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai norma hukum bersumber pada Pancasila sebagai hukum dasar *staatsfundamentalnorm* dan adanya hierarki jenjang norma hukum.

Sistem yang dianut adalah sistem konstitusi kedaulatan di tangan rakyat ataupun prinsip demokrasi, prinsip persamaan kedudukan dalam hukum *equality before the law* dan pemerintahan, adanya organ-organ pembentuk undang-undang, sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lain, dan hukum bertujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 35.

Indonesia, serta adanya jaminan akan hak asasi dan kewajiban dasar manusia.¹¹⁰

Banyak perdebatan para ahli tentang konsep negara hukum. Di dalam perdebatan ahli tentang negara hukum, ada 2 (dua) sikap dalam pemahaman tentang negara hukum, yakni:¹¹¹

- a. Ahli tidak mempersoalkan padanan dari istilah negara hukum, dan mereka sendiri tidak menggunakan istilah negara hukum sebagai padanan *rule of law*;
- b. Ahli yang mempermasalahkan penggunaan istilah negara hukum dan istilah asing, dengan alasan bahwa tidak tepat mempersamakan begitu saja konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* dengan negara hukum, karena negara hukum merupakan suatu konsep, bukan terjemahan dari *rechtsstaat* ataupun *the rule of law*.

Mahfud dengan panjang lebar menjelaskan perbedaan asal usul dan pergeseran pemahaman sekitar konsepsi tentang *rechtsstaat* dan *rule of law* yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan secara sama sebagai negara hukum.¹¹²

Persamaan negara hukum Eropa Kontinental dengan negara hukum Anglo Saxon adalah keduanya mengakui adanya “Supremasi Hukum”. Perbedaannya adalah pada negara Anglo Saxon tidak terdapat peradilan administrasi yang berdiri sendiri sehingga siapa saja yang melakukan pelanggaran akan diadili pada peradilan yang sama. Sedangkan negara hukum Eropa Kontinental terdapat peradilan administrasi yang berdiri sendiri. Dari peradilan administrasi tersebut yang membedakan bentuk kedua konsep negara hukum tersebut.¹¹³

Meskipun ada perbedaan sikap terhadap penggunaan istilah *rechtsstaat* dan

¹¹⁰ Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 68 dan 69.

¹¹¹ Ibid

¹¹² Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 24-27.

¹¹³ Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 69 dan 70.

istilah *the rule of law*, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah negara hukum tidak terlepas dari pengaruh kedua konsep tersebut. Meskipun konsep negara hukum tidak terlepas dari konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, namun perlu diingat bahwa konsep negara hukum sangat dipengaruhi sistem hukum yang dianut oleh negara yang menerapkannya. Walaupun demikian, konsep negara hukum yang ada di Indonesia tetap ada suatu perbedaan yang khas dari karakter konsepsi hukum yang dianut di negara lainnya, yaitu menggunakan konsep negara hukum Pancasila.¹¹⁴

Sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dirumuskan bahwa : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Oleh sebab itu, Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang berlandaskan hukum. Semua perilaku tindak tanduk bangsa Indonesia diatur oleh hukum yang menjadi sarana untuk melakukan perubahan di dalam masyarakat. Negara hukum memiliki beragam terminologi dengan masing-masing definisi serta karakteristik yang menjadi formulasi pembentuknya. Negara yang menganut sistem *common law* menggunakan istilah *rule of law* dengan arti bahwa “pemerintah berdasarkan atas hukum bukan berdasar atas manusia” (*government based on rule of law, not rule of man*), sementara negara yang menganut sistem *civil law* menganut konsep negara hukum dalam istilah *rechtsstaat* (negara hukum).¹¹⁵

Secara teori, konsep negara hukum tersebut selalu mengedepankan hak asasi manusia dalam implementasinya ke dalam negara hukum. *Rechtsstaat* dan *rule of law* merupakan jaminan konsep negara hukum yang mengutamakan perlindungan hak asasi manusia demi terciptanya hukum yang berkeadilan. Keadilan hanya muncul di dalam hukum, hal ini meng- asumsikan bahwa konsep negara hukum *rechtsstaat* dan *rule of law* selalu memberikan ciri keadilan dalam hukum.¹¹⁶

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 2.

¹¹⁶ Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 71.

Keadilan dalam hukum tentunya tidak lepas dari aturan perundang-undangan. Dalam teori perundang-undangan, sebagai negara hukum yang menganut konsep negara hukum *rechtstaat* maupun *rule of law* memiliki ciri khusus dalam membentuk aturan perundang-undangan. Kekuasaan pemerintah diberikan wewenang yang penuh dalam membentuk hukum, akan tetapi pembentukan hukum tidak boleh mengabaikan perlindungan hak asasi manusia.¹¹⁷

Pemahaman terhadap konsepsi negara hukum ternyata memang bukan proses yang cepat dan sekali tuntas. Mahfud dengan panjang lebar menjelaskan perbedaan asal usul dan pergeseran pemahaman sekitar konsepsi tentang *rechtsstaat* dan *rule of law* yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan secara sama sebagai negara hukum. Lebih lanjut dijelaskan, bagaimana setelah amandemen yang ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak lagi mengisyaratkan cita negara hukum dengan tampilan kata *rechtsstaat*, melainkan melalui perumusan Pasal 1 ayat (3) bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dari sudut konsepsi, langkah tersebut dapat dikatakan maju dalam perumusan. Dalam istilah yang digunakan Mahfud, selain mengusung konsep prismatic,¹¹⁸

Rumusan tersebut netral karena tidak menentukan lagi konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law*, akan tetapi konsep negara hukum Pancasila yang digunakan. Nilai positif dalam *rechtstaat* dan *rule of law* diambil oleh konsep negara hukum di Indonesia.

B. Tinjauan Umum tentang Tanah yang dikuasai Negara

1. Pengertian Tanah Negara

Pengertian “tanah” dalam bahasa Indonesia dapat dipakai dalam beberapa arti, sehingga dalam penggunaannya perlu diberi batasan agar diketahui dalam arti apa kata tanah tersebut digunakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 71 dan 72.

¹¹⁸ Moh. Mahfud, MD, *Membangun Politik...*, *loc.cit.*, hlm. 24-27.

“tanah” adalah:¹¹⁹

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- b. Keadaan bumi di suatu tempat;
- c. Permukaan bumi yang diberi batas;
- d. Daratan;
- e. Permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara;
- f. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu.

Dalam hukum agraria, mengenai istilah “tanah” dipakai dalam arti yuridis sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yaitu dalam yang 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”¹²⁰.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa “tanah” dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi [Pasal 4 ayat (1) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960], sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan tanah adalah permukaan bumi. Jadi dibedakan mengenai pengertian bumi dan tanah. Pengertian tanah menurut geografis adalah lapisan permukaan bumi yang bisa

¹¹⁹ Dahlan, *op.cit.*, hlm. 192.

¹²⁰ Tim KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 1132.

digunakan manusia untuk dipakai sebagai usaha.

UUPA dan undang-undang yang terkait dengan tanah beserta peraturan pelaksanaannya tidak menyebutkan dan mengatur tanah negara secara tegas. Di dalam UUPA sendiri sebutan yang digunakan bagi tanah negara adalah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. Istilah tanah negara itu sendiri muncul dalam praktik administrasi pertanahan, di mana Penguasaannya dilakukan oleh otoritas pertanahan.¹²¹

Mengenai istilah tanah negara tersebut, A.P. Parlindungan mengatakan bahwa:¹²²

Sebenarnya istilah tanah negara dalam sistem UUPA tidak dikenal. Yang ada hanyalah tanah yang dikuasai oleh negara. Dalam Pasal 1 atau Pasal 2 UUPA juga menyebutkan bahwa tanah yang dikuasai oleh negara merupakan penjabaran dari hak menguasai dari negara atas bumi, air, dan ruang angkasa. Sungguhpun demikian, dalam banyak produk hukum masih saja menggunakan tanah negara sebagai pemakaian yang keliru. Tanah negara berkonotasi bahwa tanah itu milik negara. Padahal, pada kenyataannya tidaklah demikian. Istilah ini sebagai terjemahan dari *staatsdomein*, sehingga sebenarnya tidak tepat lagi digunakan, dan sebaiknya digunakan istilah tanah yang dikuasai oleh negara seperti diatur oleh UUPA.

Penggunaan istilah tanah negara dapat saja digunakan sepanjang konsepsi dan maknanya disesuaikan dengan UUPA. Artinya, tanah negara bukanlah tanah “milik” negara yang mencerminkan adanya hubungan hukum antara negara dan tanah yang bersangkutan yang bersifat privat, namun merupakan tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dengan hubungan hukum yang bersifat publik.¹²³

Berdasarkan hubungan hukum yang bersifat publik itu, maka wewenang pengelolaan atas tanah negara kemudian “diatribusikan” ke ber- bagi

¹²¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm. 241 dan 248.

¹²² Julius Sembiring, *Tanah Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Kesatu, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm. 3.

¹²³ *Ibid.*, hlm. 4.

otoritas. Kewenangan otoritas pertanahan atas apa yang disebut sebagai tanah negara tersebut, meliputi: tanah-tanah yang bukan tanah wakaf, bukan tanah hak pengelolaan, bukan tanah-tanah hak *ulayat*, bukan tanah-tanah kaum, dan bukan pula tanah-tanah kawasan hutan.¹²⁴

Beberapa ketentuan dalam UUPA yang menyebut tanah negara adalah:¹²⁵

- a. Pasal 21 ayat (3) dan (4) yang menyatakan bahwa orang asing dan/ atau warga negara Indonesia dan/atau seseorang yang berkewarga- negaraan rangkap yang memperoleh hak milik, namun kemudian kehilangan kewarganegaraannya, maka dalam waktu 1 (satu) tahun harus melepaskan haknya tersebut. Jika tidak, maka hak milik tersebut jatuh kepada negara;
- b. Pasal 26 ayat (2) : Pindahan/peralihan hak milik kepada orang asing/orang Indonesia yang berkewarganegaraan rangkap/badan hukum yang tidak ditunjuk mempunyai akibat batal demi hukum, dan tanahnya jatuh kepada negara;
- c. Pasal 27 huruf a : hapusnya hak milik dan tanahnya jatuh kepada negara, dikarenakan pencabutan hak; karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya; karena ditelantarkan; dan karena huruf a dan b di atas;
- d. Pasal 28 ayat (1) : hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara;
- e. Pasal 37 : terjadinya hak guna bangunan di atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara;
- f. Pasal 41 ayat (1) : hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara;

¹²⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional...*, *op.cit.*, hlm. 242.

¹²⁵ Julius Sembiring, *Tanah Negara...*, *op.cit.*, hlm. 4 dan 5.

- g. Pasal 43 ayat (1) : sepanjang mengenai tanah yang langsung dikuasai oleh negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang;
- h. Diktum Keempat huruf A UUPA : hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang ini hapus dan beralih kepada negara.

Istilah tanah negara pertama sekali dimunculkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda dengan sebutan *staats lands domein* sebagaimana terdapat dalam Pasal 519 dan 520 *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan *Agrarisch Wet* (*Staatsblad* 1870-55) beserta seluruh peraturan pelaksanaannya, antara lain : *Agrarisch Besluit* (*Staatsblad* 1870-118, *Staatsblad* 1875-199a), *Koninklijk Besluit* (*Staatsblad* 1872-117), dan *Zelfsbestuurs Regelen*.¹²⁶

Istilah *staat lands domein* yang kemudian diterjemahkan menjadi tanah negara itu menjadi populer dalam *Algemene Domeinverklaring* (Pernyataan Umum Tanah Negara) sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* (AB) Tahun 1870 No. 118 yang berbunyi : “Dengan pengecualian atas tanah-tanah yang dicakup dalam Paragraf 5 dan 6 Pasal 51 dari *Indische Staatsinrichting van Nederland Indie*, semua tanah yang tidak memiliki hak yang dapat dibuktikan, maka ia menjadi milik negara”.¹²⁷

Asas *domein* di dalam Pasal 1 AB tersebut tidak saja menjadi dasar bagi Pemerintah Kolonial Belanda untuk menguasai tanah, namun juga menjadi dasar dalam pengelolaan hutan dan tambang di Hindia Belanda. Berdasarkan asas *domein* tersebut, Pemerintah Kolonial Belanda menganggap bahwa hutan dan hasil hutan

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 5.

¹²⁷ Herman Slaats, et.al., *Masalah Tanah di Indonesia Dari Masa ke Masa*, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 12.

merupakan *domein* negara, dan kemudian menetapkan sebagian besar wilayah di Indonesia sebagai hutan negara yang pengawasan dan pengelolaannya ada pada pemerintah.¹²⁸

Di bidang pertambangan, berdasarkan asas bahwa pemilikan atas tanah tidak meliputi bahan galian, maka hak untuk menyelidiki dan meng- usahakan bahan galian ada pada orang-orang yang diberi wewenang menurut ketentuan dalam undang-undang.¹²⁹

Pengaturan tanah negara pasca kemerdekaan melanjutkan konsepsi dan ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Pemerintah Hindia Belanda, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara, di mana “filosofi tentang hubungan antara negara dan tanah yang menjadi landasan peraturan pemerintah tersebut men- dasarkan pada asas *domein*, yakni negara selaku pemilik tanah dalam hubungan yang bersifat keperdataan”.¹³⁰

Peraturan Pemerintah ini tidak mencabut ketentuan yang mengatur tentang tanah negara sebelumnya (*Stb.* 1911 No. 110) karena ketentuan sebelumnya tidak hanya mengatur penguasaan tanah-tanah negara saja, melainkan juga benda-benda tak bergerak lainnya. Selain itu, ketentuan tentang tanah negara ini diatur dengan peraturan pemerintah, karena dahulu peraturan-peraturan yang dijadikan sebagai dasar penyerahan penguasaan tanah (negara) juga diatur dalam peraturan pemerintah (*Stb.* 1911 No.110).¹³¹

Di dalam Peraturan Pemerintah ini digunakan terminologi tanah negara yang dikuasai penuh dan tanah negara yang tidak dikuasai penuh. Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara.

¹²⁸ ulius Sembiring, *Tanah Negara...*, *op.cit.*, hlm. 6.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010, hlm. 23-24.

¹³¹ Julius Sembiring, *Tanah Negara...*, *op.cit.*, hlm. 6 dan 7.

Penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa tanah dikuasai penuh jika tanah-tanah tersebut memang bebas sama sekali dari hak-hak yang melekat atas tanah (hak-hak Barat, seperti *eigendom*, *erfpacht*, dan *opstal*; maupun hak adat seperti hak *ulayat*, dan hak pribadi).¹³²

Tanah negara tidak dapat diartikan sebagai tanah “milik” negara yang mencerminkan adanya hubungan hukum antara negara dan tanah yang bersangkutan yang bersifat privat, akan tetapi merupakan tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dengan hubungan hukum yang bersifat publik.

Berikut ini diuraikan pengertian dari tanah negara yang berasal dari para pakar dan praktisi hukum agraria, yakni :¹³³

a. Maria S.W. Sumardjono

Tanah negara adalah tanah yang tidak diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, atau tidak dilekati dengan suatu hak, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak penge-lolaan, tanah ulayat, dan tanah wakaf.

b. Boedi Harsono

Tanah negara adalah bidang-bidang tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

c. Arie Sukanti Hutagalung

Tanah negara, yaitu tanah-tanah yang belum ada hak-hak perorangan di atasnya.

d. Soegiarto

Tanah negara ialah tanah-tanah yang belum dilekati sesuatu hak atas tanah.

e. Ali Achmad Chomzah

Tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*, hlm. 6.

Terdapat 2 (dua) unsur tentang tanah negara, yaitu dikuasai langsung/penuh oleh negara, dan tanah yang belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, sebagai berikut :¹³⁴

a. Tanah yang belum dilekati sesuatu hak;

Tanah-tanah yang belum terdapat hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

b. Tanah yang dikuasai langsung/penuh oleh negara.

Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan pertanahan lainnya tidak memberikan penjelasan yang memadai dengan apa yang dimaksud dengan tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Merujuk pada Penjelasan Umum UUPA dalam Romawi II (angka 2) mengenai hak menguasai negara dipahami bahwa penguasaan negara secara langsung itu mengenai tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya. Dalam hal yang sedemikian rupa, maka kekuasaan negara itu lebih luas dan penuh.

2. Hak-Hak Atas Tanah yang Diatur Dalam UUPA

Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, karenanya hak atas tanah bukan saja memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang disebut tanah, tetapi juga sebagian tubuh bumi yang dibawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya dengan pembatasan. Tetapi tubuh bumi di bawah tanah dan ruang angkasa yang ada di atasnya sendiri, bukan merupakan

¹³⁴ Julius Sembiring, *Pengertian, Pengaturan, dan Permasalahan Tanah Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2018, hlm. 9 dan 10.

objek hak atas tanah, bukan termasuk objek yang dipunyai pemegang hak atas tanah.

Hak atas tanah yang berlaku di Indonesia saat ini merupakan salah satu hal yang diatur dalam Hukum Agraria dan didasarkan pada keberadaan hukum adat. Hak atas tanah yang ada di Indonesia dapat dibagi menjadi 2 (dua) macam, yakni hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA dan setelah berlakunya UUPA sebagai berikut:

a. Sebelum berlakunya UUPA;

1) Hukum Agraria Barat

Hukum Agraria Barat adalah keseluruhan kaidah hukum yang bersumber pada hukum perdata barat khususnya, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata). Tanah yang tunduk dan diatur hukum perdata barat tersebut disebut tanah barat atau tanah Eropa. Tanah agraria barat itu sendiri antara lain:

a) Hak *eigendom* (*recht van eigendom*);

Dalam Pasal 570 KUHPperdata menyebutkan bahwa:

Hak *eigendom* adalah hak untuk menikmati suatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain, kesemuanya itu tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang dan dengan pembayaran ganti rugi.

b) Hak *erfpacht* (*recht van erfpacht*);

Hak *erfpacht* menurut Pasal 720 KUHPperdata adalah:

Suatu hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kepemilikannya, baik berupa uang, baik berupa hasil atau pendapatannya.

c) Hak *opstal* (*recht van opstal*);

Hak *opstal* atau disebut juga dengan *recht van opstal* adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan, dan tanaman di atas tanah milik orang lain.¹³⁵

Hak *opstal* menurut Pasal 711 KUHPerdara merupakan hak numpang karang (*recht van vpstal*), yaitu: “Suatu hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, bangunan-bangunan, dan penanaman di atas pekarangan orang lain”.

Bagi pemegang hak *opstal* (*opstaller*), mempunyai hak dan kewajiban, antara lain:¹³⁶

- Membayar *canon* (uang yang wajib dibayar pemegang *hak opstal* setiap tahunnya kepada negara);
- Memelihara tanah *opstal* itu sebaik-baiknya;
- *Opstaller* dapat membebani haknya dengan hipotik;
- *Opstaller* dapat membebani tanah itu dengan pembebanan pekarangan selama *opstal* itu berjalan;
- *Opstaller* dapat mengalihkan *hak opstal* itu kepada orang lain.

Selama hak *opstal* berjalan, pemilik pekarangan tidak diperbolehkan mencegah si penumpang akan membongkar gedung-gedung atau bangunan-bangunan dan menebang segala tanaman di atas pekarangan itu guna mengambilnya dari situ jika harga dari gedung-gedung, bangunan-bangunan, dan tanaman

¹³⁵ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 1999, hlm. 30.

¹³⁶ *Ibid.*, hlm. 29.

itu, sewaktu hak *opstal* diperolehnya telah lunas dibayarnya, atau jika kesemuanya itu si penumpang sendirilah yang mendirikan, membuat, dan menanamnya dengan tak mengurangi kewajiban si penumpang untuk memulihkan kembali pekarangan itu dalam keadaan sebelum satu sama lain didirikan, dibuat, dan ditanamnya.

Dengan berakhirnya hak *opstal*, pemilik pekarangan menjadi pemilik gedung-gedung, bangunan-bangunan, dan tanaman di atas pekarangannya, dengan kewajiban akan membayar harganya pada saat itu juga kepada si penumpang, yang mana menjelang dilunasinya pembayaran itu, berhak menahan segala sesuatu.

Apabila hak *opstal* diperoleh atas sebidang tanah di mana telah ada gedung-gedung, bangunan, dan tanaman yang harganya oleh si penumpang belum dibayar, maka bolehlah pemilik pekarangan dengan berakhirnya hak *opstal*, menguasai kembali segala kebendaan itu dengan tak usah membayar sesuatu pergantian rugi.

Dalam Pasal 718 KUHPerdara, hak *opstal* berakhir antara lain karena:

- (1) Percampuran;
- (2) Musnahnya pekarangan;
- (3) Kadaluarsa dengan tenggang waktu 30 tahun lamanya;
- (4) Setelah lewatnya waktu yang diperjanjikan atau ditentukan, tatkala hak *opstal* dilahirkan.

d) *Recht van gebruik*.

Menurut Pasal 756 KUHPerdara, *recht van gebruik* adalah suatu hak kebendaan, dengan mana seorang diperbolehkan

kan menarik segala hasil dari sesuatu kebendaan milik orang lain, sehingga seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu, dan dengan kewajiban memeliharanya sebaik-baiknya.

2) Hukum Agraria Adat.

Hukum Agraria Adat adalah keseluruhan kaidah hukum agraria yang bersumber pada hukum adat. Tanah yang diatur menurut hukum adat disebut tanah adat. Hukum agraria adat itu antara lain :

a) Hak *ulayat*;

Hak *ulayat* adalah hak atas tanah yang dipegang oleh seluruh warga atau anggota masyarakat hukum adat secara komunalistis atau secara bersama-sama dan menyeluruh atau seluruh bidang tanah yang menjadi kekuasaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Mr. Maassen dan APG Hens memberikan pengertian hak *ulayat* sebagai hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa, dalam hal mana desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara-perkara yang terjadi di situ yang belum dapat diselesaikan.¹³⁷

Orang di luar golongan itu hanya dapat mengerjakan tanah atau dapat mengumpulkan hasil-hasil dapat dari tanah (hutan) itu hanya dengan izin dari golongan di desa itu, dengan

¹³⁷ Eddy Ruchiyat, *Politik Nasional Sampai Orde Baru*, Alumi, Bandung, 1984, hlm. 33.

membayar kerugian atau uang tanda bukti. Mereka dalam desa itu bertanggung jawab atas kejadian-kejadian yang dilakukan dalam desa itu.¹³⁸

b) Hak milik (adat);

Hak milik atas tanah dalam hukum agraria adalah hak atas tanah yang dipegang oleh perorangan atas sebidang tanah tertentu yang diketahui secara pasti batas-batasnya dalam wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat setempat.

Hak milik adalah hak yang memberi kekuasaan sepenuhnya untuk bertindak atas tanah, dengan pembatasan-pembatasan sebagai berikut:¹³⁹

- Hak itu dibatasi dengan peraturan dari pemerintah pusat umpama S.1875-179 tentang larangan menjual tanah dan S.1906-83 tentang Ordonansi Desa (*Ind. Gemeete Ordonnatie*);
- Hak ulayat dari desa yang sekedar masih meliputi hak milik harus diindahkan;
- Kepentingan-kepentingan dari orang-orang lain yang mempunyai hak-hak tanah tersebut harus dihormati. Oleh sebab itu, hak-hak *erfdienstbaarheid* atau *servituut* menurut hukum Romania yang berdasar perseorangan (*individualistisch*) dalam hukum adat tidak dikenal;
- Peraturan-peraturan menurut hukum adat yang ternyata masih berlaku, harus diperhatikan misalnya kewajiban

¹³⁸ Dirman, *Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, J.B. Wolters, Jakarta, 1958, hlm. 17.

¹³⁹ R. Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, Bandung, 1962, hlm. 55.

untuk mengizinkan hewan-hewan dari orang lain masuk tanah itu selama tanah itu tidak ditanami dan tidak dipagari.

c). Hak pakai.

Hak pakai atas tanah dalam hukum agraria adat adalah hak atas tanah yang telah diberikan kewenangan kepada seseorang tertentu dalam wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk kepentingannya sendiri.

Keberadaan hukum agraria lama tersebut telah berakhir setelah dikeluarkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960. UUPA telah membawa perubahan secara fundamental terhadap hukum agrarian di Indonesia karena UUPA telah membawa unifikasi terhadap pengaturan hukum agraria Indonesia. Terhadap hak-hak atas tanah lama, UUPA melakukan perubahan secara yuridis (konversi) menjadi hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Perubahan tersebut diatur dalam ketentuan-ketentuan konversi UUPA.

b. Setelah berlakunya UUPA.

Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria mengatur peruntukan tanah yang berada di Indonesia, antara lain;

Pasal 2

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 4 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria juga membahas hak menguasai atas permukaan bumi yang berbunyi;

- (1) 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.

Sedangkan Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria memberikan penjabaran tentang hak-hak atas tanah;

Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah;

- a. hak milik,

- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. hak memungut-hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Hak-hak yang tidak tersebut didalam pasal 4 maka akan menjadi hak-hak yang sifatnya sementara, seperti tertuang didalam Pasal 53 UUPA yang berbunyi;

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya didalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Dari penjelasan pasal diatas maka kita perlu juga mengetahui macam-macam hak atas tanah sebagai mana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, antara lain:

- 1) Hak milik;

Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah: “Hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6”. Turun-temurun artinya hak itu dapat diwariskan berturut-turut tanpa perlu diturunkan derajatnya atau hak itu menjadi tiada atau memohon kembali ketika terjadi perpindahan tangan.¹⁴⁰

¹⁴⁰ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 65.

Kata “terkuat” menunjukkan: ¹⁴¹

- a) Jangka waktu hak milik tidak terbatas;
- b) Hak yang terdaftar dan adanya tanda bukti hak.

Sedangkan terpenuh artinya:

- a) Hak milik memberi wewenang kepada yang mempunyai paling luas dibandingkan dengan hak yang lain;
- b) Hak milik merupakan induk dari hak-hak lain;
- c) Hak milik tidak berinduk pada hak-hak yang lain;
- d) Dilihat dari peruntukannya, hak milik tidak terbatas.

Tentang sifat dari hak milik memang dibedakan dengan hak-hak atas tanah yang lainnya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 20 UUPA. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak mutlak tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sifat demikian sangat bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak.

Kata-kata terkuat dan terpenuh hanyalah dimaksudkan untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, maka hak miliklah yang paling kuat dan terpenuh. ¹⁴²

Adapun yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 UUPA, yaitu:

- a) Warga Negara Indonesia;

Dalam hal ini tidak dibedakan antara warga negara yang asli dengan yang keturunan asing.

- b) Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah.

¹⁴¹ Effendy Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 237.

¹⁴² G. Kartasapoetra, dkk., *Hukum Tanah, Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm. 7.

Pada umumnya, suatu badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik selain yang ditetapkan oleh pemerintah. Adapun badan hukum yang dapat mempunyai hak milik, seperti yang telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, antara lain :

- Bank-bank yang didirikan oleh negara;
- Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 79 Tahun 1963;
- Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh menteri pertanian/agraria setelah mendengar menteri agama;
- Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh menteri pertanian/agraria setelah mendengar menteri sosial.

Pasal 20 UUPA

- (1) Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak milik merupakan hak yang terkuat daripada semua hak yang ada dalam kepemilikan hak atas tanah, akan tetapi tetaplah semua hak tersebut mempunyai fungsi sosial, seperti termuat didalam Pasal 6 UUPA “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Pasal 21

- (1) Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan,

demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarga-negaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarga-negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

- (4) Selama seseorang disamping kewarga-negaraan Indonesianya mempunyai kewarga-negaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Walaupun hak milik memiliki fungsi tertinggi didalam kepemilikan hak atas tanah, akan tetapi hak milik dapat hapus oleh karena beberapa sebab, seperti tertuang pada Pasal 27 UUPA.

Hak milik hapus bila:

- a. tanahnya jatuh kepada negara,
 1. karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18;
 2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 3. karena diterlantarkan;
 4. karena ketentuan -pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).
- b. tanahnya musnah.
 - 2) Hak guna usaha;

Hak guna usaha ini merupakan hak khusus untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara baik bagi usaha di bidang pertanian, perikanan ataupun peternakan, seperti yang tercantum dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA.

Berlainan dengan hak milik, tujuan penggunaan tanah yang

dipunyai dengan hak guna usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha hanya dapat diberikan oleh negara.¹⁴³

Berdasarkan Pasal 30 UUPA, hak guna usaha dapat dipunyai oleh:

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dalam Pasal 29 UUPA, jangka waktu hak guna usaha adalah selama 25 tahun atau 35 tahun, dan atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang paling lama 25 tahun.

Dalam ketentuan Pasal 34 UUPA, hak guna usaha hapus karena:

- a) Jangka waktunya berakhir;
- b) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d) Dicabut untuk kepentingan umum;
- e) Diterlantarkan;
- f) Tanahnya musnah;
- g) Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (2).

Mengenai hak guna usaha, lebih lanjut diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

- 3) Hak guna bangunan;

¹⁴³ Effendi Perangin, *op.cit.*, hlm. 258.

Dalam Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, hak guna bangunan adalah : “Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun yang bila diperlukan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun”.

Sebagai suatu hak atas tanah, maka hak guna bangunan memberi wewenang kepada yang mempunyai untuk memper- gunakan tanah yang bersangkutan. Dalam Pasal 37 UUPA, hak guna bangunan terjadi:

- a) Mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara, karena penetapan pemerintah;
- b) Mengenai tanah milik, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak.

Berlainan dengan hak guna usaha, maka penggunaan tanah yang dipunyai dengan hak guna bangunan bukan untuk usaha pertanian, melainkan untuk bangunan. Oleh karena itu, maka baik tanah negara maupun tanah milik seseorang atau badan hukum dapat diberikan dengan hak guna bangunan.¹⁴⁴

Seperti halnya hak guna usaha, mengenai hak guna bangunan juga diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, pemegang hak guna bangunan berkewajiban :

- a) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 275.

pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;

- b) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan dan perjanjian pemberiannya;
- c) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- d) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna bangunan kepada negara, pemegang hak pengelolaan atau pemegang hak milik sesudah hak guna bangunan itu hapus;
- e) Menyerahkan sertifikat hak guna bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Untuk dapat menguasai atau memiliki hak guna bangunan ada beberapa syarat yang harus dipenuhi seperti tertuang didalam pasal 30 UUPA, hak guna bangunan dapat dipunyai oleh:

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Untuk hapusnya hak guna bangunan tertuang didalam ketentuan Pasal 40 UUPA, hak guna bangunan hapus karena:

- (1) Jangka waktunya berakhir;
- (2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- (3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- (4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- (5) Diterlantarkan;

- (6) Tanahnya musnah;
- (7) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Yang berhak mempunyai hak guna bangunan, dapat kita lihat pada Pasal 36 UUPA yang berbunyi:

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna-bangunan ialah
 - a. warga-negara Indonesia;
 - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak gunabangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- 4) Hak pakai;

Ketentuan tentang hak pakai atas tanah yang berlaku di Indonesia dapat kita lihat pada ketentuan Pasal 41 UUPA.

- (1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah,

segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuanketentuan Undang-undang ini.

(2) Hak pakai dapat diberikan:

- a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
- b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

(3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Pasal 42 UUPA mengatur tentang yang dapat mempunyai hak pakai, yang berbunyi.

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah;

- a. warga-negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 43

(1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.

(2) Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

5) **Hak pengelolaan.**

Dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah: “Hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya”. Adanya hak pengelolaan dalam hukum tanah tidak disebutkan dalam UUPA,

tetapi tersirat dalam pernyataan penjelasan umum bahwa: ¹⁴⁵

Dengan berpedoman pada tujuan yang disebut di atas, negara dapat memberi tanah yang demikian kepada seseorang atau badan-badan dengan suatu hak menurut peruntukan dan keperluan, misal hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Subjek Hak Pengelolaan:

1. Tanah Negara
2. Tanah Ulayat

Objek Hak pengelolaan:

Tanah Negara

C. Kepemilikan Hak Guna Bangunan Bagi Rumah Tinggal Di Provinsi Kepulauan Riau.

Kepemilikan rumah di Provinsi Kepulauan Riau khususnya Kota Batam diberikan Hak Guna Bangunan dan tanah dari bangunan rumah tersebut adalah Hak Pakai yang didapat dari Hak Pengelolaan.

Untuk Hak Pengelolaan, Undang-undang Pokok-pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tidak menjabarkan secara jelas. Akan tetapi Undang-undang cipta Kerja yang merupakan perubahan beberapa pasal dari UUPA Nomor 5 Tahun 1960 memberikan ketegasan tentang Hak pengelolaan.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, membahas Hak pengelolaan adalah sebagai berikut;

Pasal 136

¹⁴⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 276.

Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.

Pasal 137 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memberikan aturan mengenai hak menguasai Negara yang padanya diberikan hak pengelolaan, yang berbunyi;

- (1) Sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada:
 - a. instansi Pemerintah Pusat;
 - b. Pemerintah Daerah;
 - c. Badan bank tanah;
 - d. Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah.
 - e. Badan hukum milik negara/daerah; atau
 - f. Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.
- (2) Hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan kewenangan untuk:
 - a. menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata Ruang.
 - b. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan
 - c. menentukan tarif dan menerima uang pemasukan ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.
- (3) Pemberian hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan atas tanah negara dengan keputusan pemberian hak di atas tanah negara.
- (4) Hak pengelolaan dapat dilepaskan kepada pihak yang memenuhi syarat.

Pasal 138

- (1) Penyerahan pemanfaatan bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137 ayat (2) huruf b dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah.
- (2) Di atas tanah hak pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan atau hak pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.

- (4) Pemerintah Pusat melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Dalam hal hak atas tanah yang berada di atas hak pengelolaan telah berakhir, tanahnya kembali menjadi tanah hak pengelolaan.

Sebagian kewenangan hak menguasai dari negara berupa tanah dapat diberikan hak pengelolaan kepada, Badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat yaitu dapat berupa badan Otorita atau badan lainnya. Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Sejalan dengan itu Pemerintah Pusat melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan dan jika hak atas tanah yang berada di atas hak pengelolaan telah berakhir, tanahnya kembali menjadi tanah hak pengelolaan.

Dari penjelasan pasal demi pasal Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menutup celah bagi masyarakat untuk meningkatkan status kepemilikan hak atas tanah di tanah yang dikuasai oleh Negara terhadap tanah hak pengelolaan.

Pasal 139 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, berbunyi;

- (1) Dalam keadaan tertentu, Pemerintah Pusat dapat membatalkan dan/atau mencabut hak pengelolaan sebagian atau seluruhnya.
- (2) Tata cara pembatalan hak pengelolaan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan-perundangundangan.

Pasal 140 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini memberikan ruang bernafas bagi masyarakat Kepulauan Riau Khususnya Kota Batam untuk memiliki hak milik atas rumah tinggalnya untuk hapusnya hak pengelolaan yang dikuasai Badan Penguasaan (BP) Batam, adapun pasal ini berbunyi:

- (1) Dalam hal bagian bidang tanah hak pengelolaan diberikan dengan hak milik, bagian bidang tanah hak pengelolaan tersebut hapus dengan sendirinya.
- (2) Hak milik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya diberikan untuk keperluan rumah umum dan keperluan transmigrasi.

Untuk tercapainya tujuan tersebut maka diperlukan upaya yang sistematis berupa Peraturan Pemerintah sebagai mana bunyi Pasal 142 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; “Ketentuan lebih lanjut mengenai hak pengelolaan diatur dalam Peraturan Pemerintah”.

Untuk wilayah Provinsi Kepulauan Riau khususnya Kota Batam, berdiri berdasarkan keputusan Presiden No. 41 Tahun 1973 yaitu tentang Hak Pengelolaan diserahkan kepada Otorita Batam sekarang menjadi Badan Pengusahaan Batam untuk meng HPL kan (Hak Pengelolahan Lahan) pulau Batam sebagai syarat pengurusan pemberian Hak pada pihak ke III yaitu Badan Hukum, Yayasan, dan perorangan.

Ketentuan yang dimaksud dalam aturan Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria dalam proses ketentuan perpanjangan Hak Guna Bangunan dimana 2 Tahun sebelum masanya berakhir wajib untuk melakukan perpanjangan hak tanggungan itu sendiri, jika terlambat maka wajib hukumnya untuk mendaftarkan kembali hak tanggungannya jika upaya itu tidak dilakukan oleh sipemegang hak tanggungan, maka secara otomatis hak tanggungan tersebut akan hapus demi hukum.

Keputusan Presiden RI Nomor 41 tahun 1973 tentang Daerah industri Pulau Batam, merupakan dasar aturan bagi berdirinya daerah industri pulau Batam, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1

- (1). Pulau Batam yang termasuk dalam wilayah Daerah Tingkat I Propinsi Riau, ditetapkan sebagai Daerah Industri, selanjutnya didalam Keputusan Presiden ini disebut Daerah Industri Pulau Batam;

(2) Sehubungan dengan apa yang ditetapkan dalam ayat (1) pasal ini, maka seluruh wilayah Pulau Batam merupakan lingkungan kerja Daerah Industri Pulau Batam.

Pasal 2 Kepres Nomor 41 tahun 1973 inilah yang memberikan kewenangan awal bagi badan Otorita Kota Batam untuk menguasai hak pengelolaan atas tanah-tanah yang ada di Batam, yang berbunyi;

Pembinaan, pengendalian dan pengusahaan Daerah Industri Pulau Batam masing-masing diselenggarakan oleh dan dipertanggungjawabkan kepada :

- a. Badan Pengawas Daerah Industri Pulau Batam ;
- b. Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam ;
- c. Perusahaan Perseroan Pengusahaan Daerah Industri Pulau Batam.

masing-masing dengan tugas dan tanggungjawab seperti ditetapkan dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 5 Keputusan Presiden ini.

Pasal 4

Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam

- (1) Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam adalah penguasa yang bertanggungjawab atas pengembangan pertumbuhan Daerah Industri Pulau Batam dan mempunyai tugas sebagai berikut;
 - a. Mengembangkan dan mengendalikan Pembangunan Pulau Batam sebagai suatu Daerah Industri ;
 - b. Mengembangkan dan mengendalikan kegiatan-kegiatan pengalih-kapalan (transshipment) di Pulau Batam ;
 - c. Merencanakan kebutuhan prasarana dan pengusahaan instalasi-instalasi prasarana dan fasilitas lainnya ;
 - d. Menampung dan meneliti permohonan izin usaha yang diajukan oleh para pengusaha serta mengajukannya kepada instansi-instansi yang bersangkutan ;
 - e. Menjamin agar tata-cara perizinan dan pemberian jasa-jasa yang diperlukan dalam mendirikan dan menjalankan usaha di Pulau Batam dapat berjalan lancar dan tertib, segala sesuatunya untuk dapat menumbuhkan minat para pengusaha menanamkan modalnya di Pulau Batam.

Sedangkan Pasal 6 Nomor 41 tahun 1973 mengatur tentang peruntukan dan penggunaan tanah yang ada di Kota Batam, adapun pasal 6 berbunyi;

- (1). Peruntukan dan penggunaan tanah di Daerah Industri Pulau Batam untuk keperluan bangunan-bangunan, usaha-usaha dan fasilitas-fasilitas lainnya, yang bersangkutan dengan pelaksanaan pembangunan Pulau Batam, didasarkan atas suatu rencana tata-guna tanah dalam rangka pengembangan Pulau Batam menjadi Daerah Industri ;

- (2) Hal-hal yang bersangkutan dengan pengurusan tanah di dalam wilayah Daerah industri Pulau Batam dalam rangka ketentuan tersebut pada ayat (1) pasal ini diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang agraria, dengan ketentuan sebagai berikut :
- a. Seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan, dengan hak pengelolaan, kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam ;
 - b. Hak pengelolaan tersebut pada sub a ayat ini memberi wewenang kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam untuk ;
 1. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut;
 2. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya ;
 3. menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan hak-pakai sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 Undang-undang Pokok Agraria ;
 4. menerima uang pemasukan/ganti rugi dan uang wajib tahunan.

Setelah Kepres Nomor 41 tahun 1973 digantikan dengan Keputusan presiden Nomor 8 tahun 2016 tentang Dewan Kawasan Perdagangan Bebas Dan pelabuhan Bebas Batam. Ada beberapa ketentuan yang dihapus. Kepres Nomor 8 tahun 2016 salah satunya mengatur tentang; Pasal 7 “Dengan berlakunya Keputusan Presiden ini, Keputusan presiden Nomor 18 tahun 2013 tentang Dewan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam, dinyatakan dicabut dan tidak berlaku”.

Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (disingkat **BP Batam**) adalah lembaga/instansi pemerintah pusat yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 dengan tugas dan wewenang melaksanakan pengelolaan, pengembangan dan pembangunan kawasan di Kota Batam, Kepulauan Riau sesuai dengan fungsi-fungsi kawasan. Sebelumnya BP Batam adalah **Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam** atau lebih dikenal dengan nama **Otorita Batam**. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan pada Badan

Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, BP Batam adalah lembaga nonstruktural yang berbentuk Badan Layanan Umum.¹⁴⁶

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam, ini memperkuat aturan dari Kepres 41 tahun 1973 yang berbunyi;

Pasal 1

- (1) Dengan Peraturan Pemerintah ini, kawasan Batam ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas untuk jangka waktu 70 (tujuh puluh) tahun sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah ini.
- (2) Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Setokok, Pulau Nipah, Pulau Rempang, Pulau Galang dan Pulau Galang Baru;

Dari ketentuan pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam, justru menambah wilayah kerja BP Batam menjadi lebih luas dengan memasukkan beberapa pulau yang sebelumnya tidak masuk wilayah Kota Batam.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam, memberikan kewenangan kepada Badan Penguasaan (BP) Batam untuk mengambil alih semua asset yang ada pada Otorita Batam, yang berbunyi;

- (1) Semua aset Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dialihkan menjadi aset Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan

¹⁴⁶https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengusahaan_Kawasan_Perdagangan_Bebas_dan_Pelabuhan_Bebas_Batam

Pelabuhan Bebas Batam, kecuali aset yang telah diserahkan kepada Pemerintah Kota Batam, sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

- (2) Pegawai pada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dialihkan menjadi pegawai pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam, mempertegas hak pengelolaan yang dikuasai BP Batam dan mempertontonkan dualisme kepemimpinan yang ada di Kota Batam. Antara Wali Kota Batam dengan BP Batam. Adapun Pasal 4 berbunyi;

- (1) Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Hak Pengelolaan atas tanah yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Batam yang berada di Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 ayat (2) beralih kepada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan peraturan perundangundangan.
- (2) Hak-hak yang ada diatas Hak Pengelolaan atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap berlaku sampai masa berlakunya berakhir.
- (3) Untuk perpanjangan/pembaharuan hak setelah hak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berakhir, akan diberikan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2011 tentang Pengelolaan Keuangan pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, pada Pasal 1 ayat (3) berbunyi; “Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, yang selanjutnya disebut Badan Pengusahaan,

adalah lembaga/instansi pemerintah pusat yang dibentuk oleh Dewan Kawasan dengan tugas dan wewenang melaksanakan pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam”.

Sebagai informasi, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 62 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas PP Nomor 46 Tahun 2007 tentang KPBPB Batam telah mengamanatkan restrukturisasi organisasi BP Batam. Satu poin di antaranya adalah penetapan Walikota Batam sebagai *ex officio* Kepala BP Batam.

Adapun Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2019 Pasal 2A, berbunyi sebagai berikut;

- (1) Pengelolaan, pengembangan, dan pembangunan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam dilaksanakan oleh Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.
 - (1a) Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijabat *ex-officio* oleh Wali Kota Batam.

PP Nomor 46 Tahun 2007 tentang KPBPB Batam diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Dan diubah lagi menjadi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 62 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas PP Nomor 46 Tahun 2007 tentang KPBPB Batam.

Berkembangnya waktu dari keputusan Presiden No. 41 Tahun 1973 Jo Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2007 Jo No. 5 Tahun 2011 tentang penggantian nama dari Otorita Batam di rubah menjadi Badan Pengusahaan, dari kewenangan sama dan tugas yang sama tanpa ada perubahan dalam tugas-tugas Badan

Pengusahaan Batam, tentang persyaratan Hak di pulau Batam semua di keluarkan oleh BP Batam yaitu:

- 1) Masyarakat / pemohon mengajukan lahan kepada BP Batam
- 2) Untuk memperoleh lahan dan di persyaratkan untuk membayar Uang Wajib Tahunan Otorita Batam (WTO), peta lokasi, surat keputusan surat perjanjian (SPJ), rekomendasi tentang hak yang di berikan oleh si pemegang lahan yaitu BP Batam , untuk pemberian lahan terhadap orang pribumi di berikan HGB, sedangkan Warga Negara Asing (WNA) di berikan hak pakai.
- 3) Untuk HGB sendiri diberikan jangka waktu 30 Tahun
- 4) Untuk Hak Pakai di berikan jangka waktu 25 Tahun

Setelah persyaratan yang dimaksud di atas baru dapat di daftarkan di kantor Pertanahan Kota Batam, untuk dapat di berikan hak yang di maksud HGB , begitu juga dengan Hak Pakai, setelah haknya di keluarkan oleh kantor Pertanahan Kota Batam dengan hak yang di mohon yaitu HGB dan Hak Pakai baru si pemohon dapat menggunakan hak nya untuk di jadikan sebuah bangunan agar dapat di jadikan modal bagi masyarakat yang sertifikatnya dapat di anggunkan di bank mana saja , yang dapat di manfaatkan oleh masyarakat untuk modal usaha dan keperluan lainnya.

Untuk sangsi dari kelalaian sipemegang hak maka dalam memperpanjang /memperbaharui akan di berikan sanksi agar melakukan pendaftaran/ permohonan kembali kepada si pemegang lahan di pulau Batam yaitu kembali kepada BP Batam untuk mendaftarkan kembali hak tanggungannya, akan dikenakan denda dari keterlambatan perpanjangan hak tanggungannya agar bisa di perpanjang kembali HGB nya di kantor Pertanahan Kota Batam, setelah ada surat keputusan telah didaftarkan nya kembali pada BP Batam, baru dapat diproses untuk perpanjangan HGB di Kantor Pertanahan Kota Batam¹⁴⁷.

¹⁴⁷Wawancara dari Bapak Hamdani SH, selaku kepala seksi Hak Tanah dan pendaftaran tanah Di Kantor Pertanahan Kota Batam pada tanggal 3 Juli 2014, pukul 11 : 10 WIB

Si pemohon mengajukan Hak Tanggungan yang di anggunkan di bank yang bersangkutan kemudian bank mengarahkan kepada PPAT yang di tunjuk untuk dibuatkan Akta Hak Tanggungan untuk mengikat masyarakat / si pemegang tanggungan agar bisa melakukan perpanjangan HGB.

Di karenakan masyarakat/pemegang tanggungan umumnya untuk memperoleh sebuah hunian menjaminkan sertifikatnya di bank, oleh sebab itu si pemegang hak tanggungan mangurus perpanjangan HGB nya dengan Surat Kuasa Membebanka Hak Tanggungan (SKMHT), yang telah di tunjuk oleh bank yang bersangkutan untuk mempermudah si pemegang hak tanggungan dalam memperpanjang HGB yang di miliki oleh masyarakat.

- a) Pemohon meunjukkan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) yang di buat oleh PPAT.
- b) Pemohon baru dapat mendaftarkan di Kantor Pertanahan Kota Batam dengan persyaratan yang telah lengkap sesuai dengan Undang-Undang Hak Tanggungan No. 4 Tahun 1996 dan Undang-Undang No. 5 Pokok Agraria Tahun 1960, yang subjek nya terletak di atas tanah Hak Pengelolaan sesuai keputusan Presiden No. 41 Tahun 1973 Jo Peraturan Pemerintah No.46 Tahun 2007 Jo Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2011.

Namun dalam praktek selama ini yang melakukan perpanjangan atau pembaharuan HGB yang dibabani Hak Tanggungan adalah pihak pemegang tanggungan atau pemegang Hak atas Tanah, karena berpedoman pada Peraturan Menteri Negara Agraria/KBPN Nomor 5 Tahun 1998 tentang perubahan HGB atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik.

Di berlakukannya kebijakan oleh BP Batam, bahwa HGB tidak bisa lagi di rubah menjadi Hak Milik, maka yang di tetapkan di Batam hanya HGB dari sebab itu masyarakat tidak dapat lagi memperoleh tempat tinggal untuk menjadi Hak Milik ,dimana masyarakat membeli sebuah hunian yang dapat ditempati hanya diberikan

HGB yang diberikan waktu 30 tahun, dan dapat di perpanjang selama 20 tahun, pada umumnya banyak masyarakat tidak mengetahui aturan dalam perpejangan HGB , yang ditetapkan oleh pemerintah agar memperpanjang HGB 2 tahun sebelum masa nya berahir.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengatur juga terkait Hak Guna Bangunan, antara lain:

Pasal 34, Hak Guna Bangunan diberikan kepada.

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemegang Hak Guna Bangunan yang tidak lagi memenuhi syarat sebagai mana yang dimaksud pasal 34, dalam jangka waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Bangunan kepada pihak lain yang memenuhi syarat.
- (2) Apabila dalam jangka waktu yang dimaksud pada ayat 1 (satu) haknya tidak dilepaskan atau dialihkan maka hak tersebut hapus karena hukum.

Pasal 36, Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan meliputi:

- a. Tanah Negara
- b. Tanah Hak pengelolaan; dan
- c. Tanah Hak milik.

Pasal 37

- (1) Hak Guna Bangunan di atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun.

- (2) Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik.
- (3) Setelah jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaharuan sebagaimana dimaksud ayat 1 (satu) berakhir, Tanah Hak Guna Bangunan kembali menjadi Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau Tanah Hak Pengelolaan.

Pasal 38 ayat 2, Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan.

Pasal 41 ayat (2) “Permohonan pembaharuan Hak Guna Bangunan diajukan paling lama 2 (dua) tahun setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan.

Pasal 41 ayat (3) b, Hak Guna Bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan, dapat diberikan perpanjangan dan pembaruan hak setelah mendapat sertifikat laik fungsi.

Pasal 42 Pemegang Hak Guna Bangunan berkewajiban, Pasal 42 e “melepas Hak Atas Tanah baik sebagian atau keseluruhan dalam hal dipergunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan”

Pasal 42 f. menyerahkan kembali Tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada Negara, Pemegang Hak pengelolaan atau pemegang Hak Milik, setelah Hak Guna Bangunan hapus.

Penegasan khusus tentang Hak Guna Bangunan yang hapus dan dapat ditingkatkan statusnya menjadi Hak milik dapat kita lihat pada Pasal 46, Hak Guna Bangunan hapus karena; “ Pasal 46 c, diubah haknya menjadi Hak Atas tanah lain”.

Untuk ketentuan pasal ini tidak berlaku untuk Kota Batam, karena Kota Batam dianggap daerah khusus otorita.

Pasal 47 (3) Hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 46 di atas Tanah Hak pengelolaan, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.

Dimana daerah Batam adalah daerah industri yang berkembang yang sangat padat dari pemukiman masyarakat untuk memperoleh sebuah tempat tinggal yang di fasilitasi dengan HGB, agar mempermudah masyarakat untuk memiliki tempat tinggal dan lebih mengirit biaya lebih murah dari Hak Milik.

Masyarakat yang dapat menggunakan fasilitas HGB tidak hanya masyarakat lokal tetapi Warga Negara Asing (WNA) Juga dapat menggunakan fasilitas Hak Pakai ,dimana fasilitas Hak Pakai ini dapat di gunakan selama 25 tahun untuk memakai hak pakai atas tanah untuk bangunannya.

Adapun urutan kegiatan yang harus dilalui untuk melakukan perpanjangan atau pembaharuan HGB adalah sebagai berikut ;

a. Pemohon

Permohonan Perpanjangan atau Pembaharuan HGB diajukan secara tertulis kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan Surat permohonan tersebut memuat :

1) Keterangan mengenai pemohon:

- a. Apabila perorangan : nama, umur, kewarganegaraan, tempat tinggal dan pekerjaan serta keterangan mengenai isteri/suami dan anaknya yang masih menjadi tanggungannya;

- b. Apabila badan; hukum : nama, tempat kedudukan; akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan . ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Keterangan mengenai tanah yang meliputi data yuridis dan data fisik:
- a. Dasar penguasaan atau alas haknya yaitu sertifikat HGB;
 - b. Letak batas-batas dan luasnya (Surat Ukur atau gambar Situasi dengan menyebutkan tanggal dan nomornya);
 - c. Jenis tanah (pertanian/non pertanian);
 - d. Penggunaan tanah;
 - e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara).
- 3) Lain-lain:
- a. Keterangan mengenai jumlah bidang luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon.
 - b. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT), apabila HGBnya masih dibebani Hak Tanggungan.
 - c. Keterangan lain yang dianggap perlu. Permohonan Perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan tersebut menurut Pasal 34 dilampiri dengan Non fasilitas Penanaman Modal:
- 1) Mengenai pemohon:
- a. Jika perorangan : foto copy surat bukti identitas, surat bukti kewarganegaraan RI.
 - b. Jika badan hukum : foto copy akta atau peraturan pendiriannya sesuai dengan ketentuan peraturan . perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Mengenai tanahnya:
- a. Data yuridis : sertifikat;
 - b. Data fisik : surat ukur, gambar situasi;
 - c. Surat lain yang dianggap perlu:

3) Fasilitas Penanaman Modal:

- a. Foto copy identitas pemohon atau akta pendirian perusahaan. yang telah memperoleh pengesahan dan telah didaftarkan sebagai badan hukum.
 - b. Rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka, panjang;
 - c. Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang wilayah;
 - d. Bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau bukti perolehan tanah lainnya;
 - e. Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA) atau surat persetujuan dari Presiden bagi Penanaman Modal Asing tertentu atau surat persetujuan prinsip dari Departemen non teknis bagi non Penanaman Modal dalam Negeri atau Penanaman Modal Asing;
 - f. Surat ukur, apabila ada.
 - g. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT)
- b. Pejabat atau Petugas Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
- 1) Memeriksa dan meneliti kelengkapan data, yuridis dan data fisik.
 - 2) Mencatat dalam formulir isian.
 - 3) Memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai formulir isian.
 - 4) Memberitahukan kepada pemohon untuk membiayai biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Kepala Kantor Pertanahan
- 1) Meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik permohonan perpanjangan atau pembaharuan HGB dan memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut.

- 2) Memerintahkan kepala Seksi Hak Atas Tanah atau Petugas yang ditunjuk untuk memeriksa permohonan perpanjangan atau pembaharuan hak atas tanah dan terhadap tanah yang data yuridis dan data fisiknya telah cukup untuk mengambil keputusan yang dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah (*konstatering rapport*).
 - 3) Dalam hal data yuridis dan data fisik belum lengkap Kepala Kantor, Pertanahan memberitahukan kepada pemohon untuk melengkapinya:
 - 4) Dalam hal keputusan pemberian HGB telah dilimpahkan kepada : Kepala Kantor Pertanahan, setelah mempertimbangkan pendapat Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau Pejabat yang ditunjuk Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan keputusan perpanjangan atau pembaharuan HGB atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.
 - 5) Dalam hal keputusan pemberian, perpanjangan atau pembaharuan HGB tidak dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan menyampaikan berkas permohonan tersebut kepada kepala Kantor Wilayah, disertai pendapat dan pertimbangannya.
- d. Kepala Kantor Wilayah
- 1) Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan dari kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada Kepala Bidang Hak Atas Tanah untuk mencatat permohonan tersebut dalam daftar isian serta memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan untuk melengkapinya.
 - 2) Meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon beserta pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan dan memeriksa kelayakan permohonan Perpanjangan atau pembaharuan HGB

tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan atau diproses lebih lanjut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

- 3) Dalam hal keputusan pemberian, Perpanjangan atau pembaharuan HGB telah dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah, setelah Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah menerbitkan keputusan perpanjangan atau pembaharuan atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya.
 - 4) Dalam hal keputusan pemberian, perpanjangan atau pembaharuan HGB tidak dilimpahkan kepada kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Wilayah menyampaikan berkas permohonan dimaksud kepada Menteri disertai pendapat dan pertimbangannya.
- e. Kepala Badan Pertanahan Nasional
- 1) Setelah menerima berkas permohonan yang disertai pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah, memerintahkan kepada Pejabat yang ditunjuk untuk mencatat permohonan tersebut dalam formulir isian serta memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik, dan apabila belum lengkap segera meminta Kepala Kantor Wilayah untuk melengkapinya.
 - 2) Meneliti kelengkapan dan kebenaran data yuridis dan data fisik atas tanah yang dimohon dengan memperhatikan pendapat dan pertimbangan Kepala Kantor Wilayah dan selanjutnya memeriksa kelayakan permohonan tersebut dapat atau tidaknya dikabulkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
 - 3) Menerbitkan keputusan pemberian perpanjangan atau pembaharuan HGB atas tanah yang dimohon atau keputusan penolakan yang disertai dengan alasan penolakannya¹⁴⁸.

¹⁴⁸Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor.3 Tahun 1999, *Tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan*

f. Pemohon

Menerima Keputusan perpanjangan atau pembaharuan HGB atau keputusan penolakan perpanjangan atau pembaharuan HGB melalui surat tercatat atau dengan cara lain yang menjamin sampainya keputusan tersebut kepada yang berhak. Dengan demikian selesailah proses perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan tersebut.

Proses Pembaharuan Hak Tanggungan atas HGB yang di perbaharui sementara kreditnya belum Jatuh Tempo. Menurut UUHT, pembebanan Hak Tanggungan dilakukan melalui suatu proses yang terdiri dan dua tahap :

- a. Tahap pemberian Hak Tanggungan, yaitu dengan dibuatnya APHT oleh PPAT, yang didahului dengan perjanjian utang piutang yang dijamin;
- b. Tahap pendaftarannya oleh Kantor Pertanahan, yang merupakan saat lahirnya Hak Tanggungan. Seperti diketahui, bahwa berakhirnya jangka-waktu HGB yang menjadi Hak Tanggungan menyebabkan hapusnya Hak Tanggungan yang membebani HGB tersebut.

Dan hapusnya Hak Tanggungan, tentu saja tidak menyebabkan hutangnya menjadi hapus. Namun, hutang tersebut tidak lagi dijamin dengan hak jaminan atas tanah (Hak Tanggungan) sehingga kedudukan kreditor bukan preferen lagi melainkan sebagai kreditor.

Dalam hal sebelum jangka waktu HGB berakhir haknya sudah diperpanjang, maka Hak Tanggungannya tidak sempat hapus, sehingga tetap membebani HGB yang diperpanjang tersebut, karena dalam hal perpanjangan HGB, yang berubah hanya jangka waktunya karena ditambah sedangkan haknya tetap.

Hal ini berbeda dengan pembaharuan HGB. Dalam hal pembaharuan HGB, hak semula hapus dan diikuti dengan kemudian diberikan kepada pemilik yang sama dengan hak yang baru. Walaupun pemilik, luas tanah dan jenis haknya tetap (HGB) tapi nomor sertifikat HGB yang baru pasti beda yang di sesuaikan dengan No pendaftarannya.

Perbedaan nomor sertifikat HGB tersebut tentu menyebabkan tidak terpenuhinya asas *specialitas* yang harus dipenuhi dalam pembebanan Hak Tanggungan. Jika terjadi

pembaharuan HGB, maka apabila hak atas tanah tersebut tetap, dijadikan agunan kredit, maka atas HGB yang diperbaharui tersebut harus dilakukan pembebanan ulang Hak Tanggungan.

D. Keadilan Dalam Perspektif Hukum Islam

Fiat justitia ruat caelum, artinya hendaklah keadilan ditegakkan, walaupun langit akan runtuh. Kalimat ini diucapkan oleh Lucius Calpurnius Piso Caesoninus (43 SM). Kata-kata ini terlontar jauh sebelum Islam datang tetapi bisa terlaksana secara sempurna ketika Islam masuk ke berbagai bangsa Arab, Romawi, Persia hingga negeri tercinta ini Indonesia.¹⁴⁹

Pada hari ini, masyarakat merasakan realitasnya bahwa demokrasi liberal Indonesia tidak mampu memecahkan masalah masyarakat dengan menentramkan hati dan akal. Sudah puluhan tahun penerapan demokrasi kapitalisme tidak dapat menghapus penindasan ekonomi. Sebaliknya, dalam perspektif perlindungan hukum, situasi makin rentan malah kian buruk. Hukum yang sejatinya harus pilih kasih berarti segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi rakyat dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kezaliman dan diskriminasi. Sementara supremasi hukum di era kapitalisme membuat masyarakat sangat rentan terhadap tindakan diskriminasi, baik sebagai korban maupun pelaku. Karenanya, mereka yang berkewajiban melindungi warga adalah negara. Sudah saatnya rakyat Indonesia mengevaluasi kembali nilai-nilai, metode, tujuan dan prestasi yang kapitalisme berikan dan membandingkannya secara tulus dan jujur dengan Islam dan yang dijanjikannya.¹⁵⁰

¹⁴⁹ M. Nur Rakhmad, *Keadilan Penerapan Hukum Islam : Menjamin Kemuliaan, Keamanan, Ketentraman dan Kenyamanan Hidup Manusia*, sebagaimana diakses dalam <https://mediaumat.news/keadilan-penerapan-hukum-islam-menjamin-kemuliaan-keamanan-ketenraman-dan-kenyamanan-hidup-manusia/>, pada tanggal 17 Mei 2022, waktu : 15.00 pm.

¹⁵⁰ *Ibid.*

Hukum Islam sangat sempurna di dalamnya terpancar nilai kebenaran dan keadilan yang selalu di inginkan manusia manapun. Bahkan ketika hukum Islam diterapkan maka pelaksanaannya akan benar-benar terasakan efek jera bagi orang yang berpotensi melakukan kejahatan (*zawajir*) dan penebus dosa (*jawabir*) jika pelaksanaan hukum dilaksanakan bagi orang yang beriman. Kunci utama keberhasilan tersebut karena hukum yang diterapkan memang hukum terbaik di segala zaman dan masa, yaitu syariah Islam, bukan hukum buatan manusia seperti dalam sistem demokrasi-sekular sekarang. Allah

S.W.T berfirman dalam Q.S. al-Maidah ayat 50 :

أَفَحُكْمَ الْجَاهِلِيَّةِ يَبْغُونَ وَمَنْ أَحْسَنُ مِنَ اللَّهِ حُكْمًا لِقَوْمٍ يُوقِنُونَ ٥٠

Artinya : “Apakah hukum Jahiliyah yang mereka kehendaki, dan (hukum) siapakah yang lebih baik daripada (hukum) Allah bagi orang-orang yang yakin?”

Dalam kitab At–Tafsir al-Munir, Syaikh Wahbah az-Zuhaili menerangkan bahwa ayat ini berarti tak ada seorang pun yang lebih adil daripada Allah dan tak ada satu hukum pun yang lebih baik daripada hukum-Nya.¹³⁸

Dalam hukum Islam itulah akan didapati suatu cita-cita tertinggi manusia dalam bidang hukum di segala peradaban, yaitu keadilan. Keadilan merupakan sifat yang melekat pada Islam itu sendiri dan tak terpisahkan dari Islam. Allah S.W. berfirman T dalam Q.S. al-An’am ayat 115 :

وَتَمَّتْ كَلِمَتُ رَبِّكَ صِدْقًا وَعَدْلًا لَا مُبَدِّلَ لِكَلِمَاتِهِ، وَهُوَ السَّمِيعُ

الْعَلِيمُ ١١٥

Artinya : “Telah sempurnalah kalimat Tuhanmu (Al-Quraan) sebagai kalimat yang benar dan adil. Tidak ada yang dapat merobah-robah kalimat- kalimat-Nya dan Dia lah yang Maha Mendenyar lagi Maha Mengetahui”.

Islam sendiri juga memerintahkan manusia untuk bersikap adil dalam

menerapkan hukum-hukum Allah, sebagaimana firman-Nya dalam Q.S. an-Nisa' ayat 58 :

النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا
بَصِيرًا

Artinya : “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.

Ayat ini turun berkaitan dengan kisah Sayidina Ali bin Abi Thalib ra. pada saat *Fathu Makkah*. Beliau merampas kunci-kunci Ka’bah dari tangan Utsman bin Thalhah, sang penjaga Ka’bah. Rasulullah S.A.W, ternyata marah dan memerintahkan Sayidina Ali bin Abi Thalib ra. untuk mengembalikan kunci Ka’bah kepada Utsman bin Thalhah. Kemudian turunlah ayat di atas yang akan dibaca terus hingga Hari Kiamat nanti.¹⁵¹

Keadilan dan Islam adalah satu-kesatuan. Karena itu, tidak aneh jika para ulama mendefinisikan keadilan (*al-‘adl*) sebagai sesuatu yang tak mungkin terpisah dari Islam. Menurut Imam Ibnu Taimiyah, keadilan adalah apa saja yang ditunjukkan oleh al-Kitab dan as-Sunnah (*Kullu ma dalla ‘alayhi al-kitab wa as-sunnah*), baik dalam hukum-hukum *hudud* maupun hukum-hukum yang lainnya.¹⁵²

Menurut Imam al-Qurthubi, keadilan adalah setiap-tiap apa saja yang diwajibkan baik berupa akidah Islam maupun hukum-hukum Islam (*Kullu syayyin mafrudhin min ‘aqa’id wa ahkam*). Berdasarkan pendapat-pendapat

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

seperti ini, keadilan dapat didefinisikan secara ringkas, yaitu berpegang teguh dengan Islam (*al-iltizam bil-Islam*).¹⁵³

Apabila keadilan Islam itu diimplementasikan dalam masyarakat, Implikasinya adalah akan terwujud suatu cara pandang dan cara perlakuan yang sama terhadap individu-individu masyarakat. Artinya, semua individu anggota masyarakat akan diperlakukan secara sama tanpa ada diskriminasi dan tanpa pengurangan atau pengunggulan hak yang satu atas yang lainnya. Inilah keadilan hakiki yang akan terwujud sebagai implikasi penerapan syariah Islam dalam masyarakat.¹⁵⁴



¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

BAB III

REGULASI TERHADAP KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU BERBASIS NILAI KEADILAN

A. REGULASI KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH.

Negara dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan, untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil, terutama di Provinsi Kepulauan Riau.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa sumber daya alam (bumi, air, dan ruang angkasa) dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip “dikuasai negara” adalah logis sebagai penegasan bahwa sumber daya alam tidak boleh dikuasai oleh orang-perorangan, badan hukum atau kelompok orang tertentu, melainkan oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang berdaulat. Dalam konteks sumber daya alam secara umum, hal tersebut tetap berlaku. Dalam hal ini perlu penegasan lebih lanjut, sumber daya alam mana yang tidak dapat dikuasai oleh perorangan. Penegasan ini penting untuk memberikan kepastian hukum dan rangsangan kepada investor. Implementasinya adalah berupa penegasan mengenai bentuk hak-hak penguasaan (pemilikan) dan hak-hak pemanfaatan (penggunaan). Hak pemanfaatan tersebut hanya berhubungan dengan penggunaan atau pemanfaatan sumber daya alam tertentu karena terdapat perbedaan karakteristik sumber daya alam yang tidak memungkinkan konsep “hak milik”, seperti halnya hak milik atas tanah diberlakukan.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Kuntana Magnar, Inna Junaenah, dan Giri Ahmad Taufik, *Tafsir Mahkamah Konstitusi Atas Pasal 33 UUD 1945, Studi Atas Putusan MK Mengenai Judicial Review Terhadap UU No. 7 Tahun 2004*,

Sumber daya alam tertentu harus dianggap sebagai *common heritage of mankind* (warisan bersama umat manusia) seperti air, laut, udara, dan hutan. Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum, dalam hal ini “negara” untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya).¹⁵⁶

Sebagai konsekuensi dari asas ini, maka pemerintah harus diberi wewenang berdasarkan undang-undang untuk mengatur, mengelola, menata, dan mengendalikan pemanfaatan, penggunaan, serta peruntukan sumber daya alam. Kewenangan pemerintah itu sejalan dengan prinsip “negara pengurus” atau negara kesejahteraan di mana pemerintah selaku personifikasi negara berkewajiban untuk membangun kesejahteraan rakyat. Namun agar pemerintah tidak sehendak hati menafsirkan *blanco mandate* Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka kewenangan itu harus didasarkan pada prinsip hukum yang fundamental, yakni :¹⁵⁷

1. Asas tanggung jawab negara (*state liability*);
2. Asas legalitas yang memberikan jaminan keadilan, kepastian, dan perlindungan;
3. Asas keberlanjutan (*sustainability*) yang mengakui dan menyadari bahwa sumber daya itu bersifat terbatas dan adanya jaminan untuk dapat dinikmati oleh generasi kini dan yang akan datang;
4. Asas manfaat, baik secara ekonomi maupun sosial;
5. Asas subsidiaritas, yakni pemberian kepercayaan dan kewenangan kepada sub unit pemerintahan yang lebih rendah melalui sistem desentralisasi yang

UU No. 22 Tahun 2001, dan UU No. 20 Tahun 2002, Jurnal Konstitusi Vol. 7 No. 1, Februari 2010, Jakarta, hlm. 152-156.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 153 dan 154.

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 154.

demokratis.

Kelima prinsip dasar kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam, termasuk di dalamnya sumber daya air dan tanah, harus mampu dirumuskan ke dalam bahasa hukum yang bersifat normatif (mengkaidah). Sejalan dengan hal tersebut, maka pelaku utama pembangunan, termasuk instrumen- instrumen kebijakannya adalah pemerintah dan pemerintah daerah (melalui desentralisasi). Jadi secara konstitusional, penanggungjawab pengelolaan sumber daya alam adalah pemerintah, namun sejalan pula dengan prinsip demokrasi, pemerintah membuka luas keterlibatan masyarakat. Keterlibatan masyarakat tersebut dapat timbul melalui instrumen “izin, konsesi, atau lisensi”.¹⁵⁸

Sumber daya alam Indonesia dikuasai oleh negara untuk kepentingan dan ditujukan untuk kemakmuran/kesejahteraan rakyat. Dikuasai dalam artian, negara mempunyai kewenangan untuk memberikan hak-hak pemanfaatan tanah kepada warga negaranya.¹⁵⁹

Dikaitkan dengan faktor-faktor produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, Jimly Asshiddiqie memberikan 4 (empat) kategori sumber kekayaan yang dikaitkan dengan penguasaan negara, yaitu:¹⁶⁰

1. Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup
2. Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi negara, namun tidak menguasai hajat hidup orang banyak (dapat dikuasai oleh pemerintah);rang banyak (harus dikuasai oleh pemerintah);
3. Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi negara, namun menguasai hajat hidup orang banyak (tidak perlu dikuasai oleh negara);

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 155

¹⁵⁹ Sholikin, *Wawancara*, selaku Kasi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, pada tanggal 21 April 2020.

¹⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 95-96.

4. Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak (tidak boleh dikuasai oleh negara).

Penguasaan sumber daya alam Indonesia oleh negara untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat berdasarkan keadilan sosial ini, telah diatur di dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan konstitusi yang unik, berbeda dengan konstitusi di negara-negara Eropa Barat pada umumnya, materi muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selain mengatur persoalan politik ketatanegaraan juga mengatur persoalan tata kehidupan sosial, ekonomi, dan kebudayaan.¹⁶¹

Keunikan substansi materi muatan konstitusi inilah yang menyebabkan Jimly Asshiddiqie mengkategorikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi ekonomi dan juga konstitusi sosial.¹⁶² Wheare mengemukakan bahwa terdapat 2 (dua) pendapat mengenai materi muatan dalam konstitusi, yakni:¹⁶³

1. Konstitusi semata-mata hanyalah dokumen hukum, tidak lebih dari itu;
2. Konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum, namun juga berisi mengenai keyakinan, prinsip, dan cita-cita suatu bangsa.

Sementara Struycken berpendapat bahwa undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis, setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut:¹⁶⁴

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk sekarang

¹⁶¹ Yance Arizona, *Perkembangan Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Ekologi Konstitusi dan Demokrasi Konstitusional, Vol. 8 No. 3, Juni 2011, hlm. 258.

¹⁶² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 70.

¹⁶³ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1999, hlm. 16.

¹⁶⁴ Muhammad Ilham Arisaputra, *op.cit.*, hlm. 110 dan 111.

maupun untuk waktu mendatang;

4. Suatu keinginan mengenai arah perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.

Sebelum melihat tentang konsep penguasaan negara terhadap sumber daya alam Indonesia, maka ada baiknya terlebih dahulu melihat beberapa teori tentang kekuasaan negara. Menurut Van Vollenhoven, negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.¹⁶⁵

Menurut J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan miliksetiap individu¹⁶⁶

Dalam hal ini pada hakikatnya kekuasaan bukanlah kedaulatan, namun kekuasaan negara itu juga bukanlah kekuasaan tanpa batas, sebab ada beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*.¹⁶⁷

Sejalan dengan kedua teori tersebut, maka secara teoretik kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal ini dipandang sebagai yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus, dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.

Pada awal masa pembahasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Badan Penyelidik Usaha-UsahaPersiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) menganut prinsip

¹⁶⁵ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm 99.

¹⁶⁶ R. Wiratno, dkk., *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan, Jakarta, 1958, hlm. 176.

¹⁶⁷ Muhammad Ilham Arisaputra, *loc.cit.*, hlm. 111.

di mana pemerintah berkewajiban sebagai pengawas dan pengatur dengan berpedoman pada keselamatan rakyat. BPUPKI menghendaki agar sumber daya alam tidak boleh menjadi alat kekuasaan orang per orang untuk menindas dan memeras hidup orang lain. Sejalan dengan hal tersebut, Mohammad Hatta merumuskan frase “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai dikuasai oleh negara, yang tidak berarti bahwa negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan, atau *ordernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal. Sementara Mohammad Yamin mengartikan frase “dikuasai oleh negara” termasuk pengertian mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan bangunan koperasi.¹⁶⁸

Dalam perkembangannya, terdapat pendapat dari beberapa ahli mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam yang dianut dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bagir Manan merumuskan suatu pengertian mengenai hak penguasaan negara yang memiliki ruang lingkup:¹⁶⁹

1. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;
2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan;
3. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

Apabila dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut

¹⁶⁸ Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keenam, Ghalia, Jakarta, 1982, hlm. 46.

¹⁶⁹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 12.

W. Friedmann, maka dapat ditemukan kajian kritis berikut:¹⁷⁰

1. Hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memosisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan serta pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara;
2. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membenarkan negara untuk mengusahaan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektivitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sementara menurut Mahfud MD, bahwa frase “dikuasai” bukan diartikan dimiliki seperti yang terjadi di negara-negara komunis yang tidak mengakui hak milik pribadi. Hak menguasai oleh negara diartikan sebagai hak mengatur agar sumber daya alam dapat dimanfaatkan sesuai dengan amanat konstitusi untuk mencapai tujuan negara.¹⁷¹

Kajian mengenai konsep penguasaan negara atas sumber daya alam memberikan pengertian bahwa Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menekankan kepada tanggung jawab negara atas kesejahteraan rakyat

¹⁷⁰ Muhammad Ilham Arisaputra, *op.cit.*, hlm. 112 dan 113.

¹⁷¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 55.

melalui pengaturan dan pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya agar dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep penguasaan negara atas sumber daya alam kemudian diimplementasikan ke dalam beberapa undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam, salah satunya adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) secara tegas menyebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) *jo.* Pasal 2 ayat (1) UUPA bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan hubungan yang bersifat abadi dan pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Oleh karena itu, hak menguasai negara memberikan kewenangan untuk:¹⁷²

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, serta pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang serta perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disusun berdasarkan delapan prinsip dasar, yaitu:¹⁷³

1. Prinsip kenasionalan [Pasal 1 *jo.* Pasal 9 ayat (1) UUPA];
2. Prinsip hak menguasai negara dan penghapusan pernyataan domain (Pasal 2 UUPA);
3. Prinsip pengakuan hak ulayat (Pasal 3 UUPA) dan dasar pengakuan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional (Pasal 5 UUPA);
4. Prinsip fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA);

¹⁷² Muhammad Ilham Arisaputra, *op.cit.*, hlm. 113 dan 114.

¹⁷³ *Ibid.*, hlm. 93 dan 94.

5. Prinsip bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik [Pasal 9 *jo.* Pasal 21 ayat (1) UUPA];
6. Dasar persamaan derajat antara laki-laki dan wanita [Pasal 9 ayat (2) UUPA];
7. Asas *agrarian reform* dan *landreform* (Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17 UUPA);
8. Asas perencanaan atas tanah (Pasal 14 UUPA).

Dengan demikian, dalam UUPA menekankan pada pemanfaatan tanah untuk kesejahteraan rakyat, di samping adanya hak kepemilikan tanah secara individu maupun untuk kepentingan umum. Kesejahteraan adalah yang utama, sebagaimana negara Indonesia menyebut dirinya sebagai negara kesejahteraan, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Alinea Keempat Undang-Undang-Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam *Black's Law Dictionary* dijelaskan bahwa “*Welfare state is a nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old-age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf*”.¹⁷⁴

Secara garis besar, kesejahteraan negara menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.¹⁷⁵

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan- an sosial (*social services*), melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan yang ideal yang

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 247.

¹⁷⁵ Bernhad Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 27.

menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya.¹⁷⁶

Pencetus teori *welfare state*, R. Krenenburg menyatakan bahwa Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu, namun seluruh rakyat. Kemudian Mark Lutz menyatakan bahwa: *“Economics can no longer be seen as the theory of maximum possible production with consequent effects on welfare, but rather, in the opposite manner, as the theory of maximum possible welfare with consequent effects on production”*. Selanjutnya Friedman menjelaskan bahwa :

This peculiar form of 20th century state is usually called the “welfare state”, or, more broadly, the welfare-regulatory state. Basically, it is an active, interventionist state. Government is ubiquitous. It collects huge sums of money, and commands an enormous army of civil servants. It distributes billions in the form of welfare payments. In many countries, it runs the railroads, the postal service, the telephones, in others it has banks, steel mills and other enterprises in its portfolio.

Dalam konsep negara kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi “negara intervensionis” abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti *social security*, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan, serta perumahan.¹⁷⁷

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa konsep *welfare* dan *welfarestate* yang menekankan tanggung jawab negara dalam memberi bantuan kepada rakyat, seperti bantuan sosial kesehatan, pendidikan, kemiskinan, dan sebagainya, bergeser ke arah kewajiban dan tanggung jawab rakyat sendiri. Setiap orang akan bertanggungjawab untuk

¹⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 248.

¹⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat...*, *loc.cit.*, hlm. 96.

mengatasi masalah yang dihadapi- nya sendiri, inilah yang disebut *workfare*. Pergeseran makna *welfare* dan *welfare state* ini tampak dalam 10 (sepuluh) kecenderungan, yang meliputi :¹⁷⁸

1. Dari kepemilikan perusahaan negara ke pemilikan swasta atau pribadi;
2. Dari pelayanan kesehatan secara nasional ke pelayanan kesehatan swasta;
3. Dari mekanisme kebijakan dari pemerintah beralih mekanisme pasar;
4. Ddari masyarakat yang menerima bantuan kesejahteraan kepada mengerjakan pekerjaan yang ditugaskan;
5. Dari pola kebersamaan kepada perseorangan;
6. Dari monopoli pemerintah ke perusahaan yang bersaing;
7. Dari kepemilikan industri pemerintah ke perusahaan swasta;
8. Dari industri pemerintah ke pemilikan pekerja;
9. Dari jaminan sosial pemerintah beralih ke asuransi dan investasi swasta;
10. Dari beban pajak ke pengurangan pajak.

Dalam *workfare*, intervensi negara dilakukan dengan pendekatan mewajibkan bagi penerima bantuan sosial diupayakan untuk dapat masuk ke pasar kerja. Dengan membekali kemampuan bagi orang miskin, *workfare* mengejar untuk dapat mengatur dan memantapkan diri ke arah perubahannya. Termasuk di dalamnya sebagai dasar persyaratan tiap-tiap penerima bantuan bagi orang miskin dari pemerintah untuk bekerja di sektor swasta apabila mungkin, jika tidak dapat di sektor pemerintahan.¹⁷⁹

Dalam *welfare state*, negara berperan aktif dalam rangka pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Adam Smith mengemukakan bahwa lingkup aktivitas negara (pemerintah) sangat terbatas, hanya melaksanakan kegiatan yang umumnya tidak dilakukan oleh swasta dan hanya meliputi 3 (tiga) bidang saja, yakni peradilan, pertahanan keamanan, serta pekerjaan umum. Tugas dan peran negara tidak hanya terbatas pada

¹⁷⁸ Ibid hlm. 229,230.

¹⁷⁹ Muhammad Ilham Arisaputra, *op.cit.*, hlm. 250.

menjamin pelaksanaan ketertiban berdasarkan kekuasaan yang ada padanya, akan tetapi berperan pula sebagai salah satu pelaku ekonomi dengan memainkan peran sebagai *production state*. Hal ini sebagaimana pandangan Friedmann mengenai fungsi negara, yakni *the state as provider* (negara sebagai penyelenggara), *the state as regulator* (negara sebagai pengatur), *the state as entrepreneur* (negara sebagai pengusaha), dan *the state as umpire* (negara sebagai wasit).¹⁸⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 pada prinsipnya menganut asasnya jika diperlukan dan/atau benda lainnya kepunyaan orang lain dapat diperoleh dengan landasan adanya persetujuan dari yang punya tanah tersebut, contohnya jual beli, tukar menukar dan lain sebagainya. Pada praktiknya tidak semuanya berjalan dengan mulus atau tanpa konflik, melainkan ada konflik ketika pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, misalnya ketentuan harga yang tidak disepakati, teknik pembayaran yang tidak transparan, status tanah dan lain sebagainya. Oleh sebab itu perlu didahulukan yang berkaitan dengan kepentingan umum. Apabila tidak ada penyelesaian yang baik, maka pemerintah dapat menggunakan kewenangannya untuk mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya mengenai pranata hukum pengadaan tanah akan lebih utuh dipahami apabila tetap berpegang pada konsepsi hukum tanah nasional. Konsepsi hukum tanah diawali dari hukum adat yang berupa konsepsi komunalistik religious yang meyakinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Pernyataan ini memberikan pemahaman bahwa ada 6 konsepsi hukum terkait asas-asas hukum dalam pengadaan tanah, yakni sebagai berikut:

¹⁸⁰ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 13.

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan hak bangsa;
- b. Semua hak atas tanah yang diaki oleh seseorang harus melalui kesepakatan antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku. Prinsipnya tidak semudah dalam untuk memperoleh tanah atau dipaksakan
- c. Melalui kesepakatan antara pihak-pihak yang terkait dalam pengadaan tanah untuk memperhatikan, bahwa tidak boleh dipaksa untu menyerahkan tanah
- d. Pada keadaan memaksa (force majeure), atau tidak ada kesepakatan dalam musyawarah, maka pemerintah (presiden) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara paksa, tanpa persetujuan yang punya tanah, yakni melalui pencabutan hak.
- e. Pada keadaan di atas, tetap kepada pihak yang menyerahkan tanah wajib diberi imbalan berupa uang sebagai ganti rugi atas tanah tersebut.
- f. Apabila rakyat atau masyarakat yang diminta menyerahkan tanahnya untuk proyek-proyek pembangunan berhak untuk memperoleh pengayoman atau perlindungan hukum dari pejabat Pamong Praja dan Pamong Desa atau Kelurahan.

Beberapa ketentuan asas hukum di atas, menunjukkan bahwa dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, melibatkan dua pihak yakni antara masyarakat dan instansi pemerintah. Oleh karena itu tidak dibolehkan adanya pemaksaan kehendak oleh satu pihak saja. Untuk itu perlu diperhatikan asas-asas sebagai berikut:

- a) Asas kesepakatan, yakni seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan hak atas tanah
- b) Asas kemanfaatan, bahwa kegiatan pengadaan tanah diperuntukan untuk kepentingan umum dan manfaatnya kembali diperuntukan pada masyarakat
- c) Asas keadilan, kedua belah pihak diberikan perimbangan terkait keadilan, baik secara fisik dan non fisik pada pengadaan tanah;
- d) Asas kepastian, bahwa pengadaan tanah dilakukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kedua belah pihak dapat mengetahui hak dan kewajibannya.
- e) Asas keterbukaan, bahwa dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masyarakat diberikan sosialisasi dan lahan pengganti dan atau diberikan ganti rugi sesuai dengan peraturan dan kesepakatan oleh masing masing pihak
- f) Asas partisipasi, bahwa seluruh pemangku kepentingan hendaknya dilibatkan dalam proses pengadaan tanah agar tidak menimbulkan sengketa pertanahan
- g) Asas kesetaraan, dimaksudkan bahwa masing masing pihak ditempatkan dalam keadaan sederajat tanpa diskriminasi
- h) Memberikan upaya untuk menghindari dampak yang ditimbulkan terkait pengadaan tanah. Hal lain agar tidak terjadi ketimpangan ekonomi, budaya dan kearifan lokal atas lokasi tanah yang diperuntukan untuk kepentingan umum.

Sekalipun memang diakui bahwa pendaftaran tanah tidak menjadi ciri dalam kepemilikan bersama, namun karena secara alamiah kepemilikan bersama yang semakin

runtuh, tuntutan mendaftarkan tanah ini menjadi hak atas tanah yang dilindungi tentunya tidak lagi dapat dielakkan bahwa pendaftaran tanah sudah menjadi keharusan. Sebab sebagai hak individu yang sifatnya keperdataan diakui sebagai hak yang utuh dengan segala kewenangan dan konsekuensinya pada si pemilik harus terjamin atas hak dan fungsinya.¹⁸¹

Terjamin atas nama hak tanah sebagaimana di dalam UUPA disebutkan dalam Pasal 16 UUPA yang dijabarkan lebih lanjut eksistensinya dari Pasal 20 hingga Pasal 43 UUPA. Akan tetapi, sekalipun pendaftaran tanah bukan tradisi negara namun harus diikuti dalam tuntutan pembangunan. Untuk hal demikian, menurut Muchtar Kusumaatmadja harus diperhatikan bahwa tidak harus mengambil begitu saja segala sesuatu yang dianggap modern karena kemodernannya, juga tidak dengan secara membabi buta mempertahankan segala sesuatu yang “asli” karena keasliannya atau “mencerminkan kepribadiannya”.¹⁸²

Sebagaimana dikemukakan di atas, bagi tanah-tanah yang pemiliknya terdiri dari beberapa orang seperti tanah adat (tanah yang bersifat *publiekrechtelijke*), awalnya pendaftaran tanah bukan sebagai hal yang penting dilakukan atasnya. Sebab yang diprioritaskan adalah fungsi haknya, yakni bagaimana supaya dapat memberikan manfaat bagi seluruh anggota keluarga sekawasan yang hidup di atas tanah. Namun akibat perkembangan kehidupan manusia yang satu sama lain tidak mempunyai nasib yang sama dalam mengembangkan hidupnya, sudah barang tentu tanah milik bersama akan menjadi sasaran untuk dikeluarkan bagiannya dari kepemilikan bersama tersebut.¹⁸³

Proses seperti ini bahkan semakin lama semakin menjadi kegiatan manusia yang tidak terelakkan di atas tanah-tanah adat. Akhirnya, milik bersama yang sifatnya *publiekrechtelijke*-pun, semakin terindividualisasikan menjadi milik privat. Tidak

¹⁸¹ Adrian Sutedi, *Sertipikat...*, *op.cit.*, hlm. 202.

¹⁸² Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 9.

¹⁸³ Adrian Sutedi, *Sertipikat...*, *loc.cit.*, hlm. 202.

mungkin ditahan untuk menjadi benda/barang milik yang tidak dapat dialihkan dan beralih dari kepemilikan bersama tersebut. Di tengah-tengah terindividualisasinya hak-hak yang pada awalnya hak bersama, lembaga pendaftaran tanah menjadi alat yang paling utama dan mendasar untuk menegakkan individualisasi kepemilikan hak atas tanah tersebut. Sebaliknya, dengan pendaftaran tanah ini dilakukan akan dapat mengamankan hak-hak atas tanah perseorangan atau milik sekelompok masyarakat dan badan hukum, sehingga pemiliknya dapat terlindungi secara yuridis dan teknis untuk digunakan, dialihkan dan/ atau diikatkan sebagai jaminan utang oleh pemiliknya.¹⁸⁴

Di Indonesia, pendaftaran tanah masih baru atau bahkan boleh disebutkan tidak tumbuh bersama adanya hak milik masyarakat di negara ini. Dalam catatan sejarah pendaftaran tanah di Indonesia dikenal sejak *overschrijvings ordonantie* (ordonansi balik nama) mulai diperkenalkan pada tanggal 2 April 1834 (*Stb.* 1834 No. 27),¹⁸⁵ dengan ketentuan inilah pendaftaran tanah dengan balik nama mulai diaktifkan. Itupun hanya berlaku atas beralihnya tanah yang tunduk pada hukum perdata Belanda dengan model *cadaster landmeter kennis*. Namun ke depan pendaftaran tanah sudah harus merupakan aksi yang penting dalam mengadministrasi tanah, demi untuk mengamankan hak-hak seseorang atas tanah dan demi terwujudnya penatagunaan tanah serta administrasi yang akurat dan terjamin.¹⁸⁶

Sekalipun di beberapa daerah, hukum masyarakat adat seperti Kesultanan Siak dan Kesultanan Yogyakarta sudah pernah memperkenalkan pencatatan tanah, namun jika ini dianggap sebagai pendaftaran tanah, hanya sekadar pencatatan dalam memudahkan pengambilan pajaknya (*landrente*) sebagai kewajiban desa sebagaimana dikenal dengan model *hoemraden kennis*.¹⁸⁷

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 202 dan 2013.

¹⁸⁵ Irawan Soerdjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, 2003, hlm. 59-60.

¹⁸⁶ Adrian Sutedi, *Sertipikat...*, *op.cit.*, hlm. 203.

¹⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 203.

Di negara-negara individualis dengan pengakuan hak individu yang tidak dapat diganggu gugat, pendaftaran hak atas tanah menjadi pendukung *sakre* hak tersebut. Pendaftaran tanah ini benar-benar difungsikan untuk dapat memberi jaminan hak atas tanah seseorang.¹⁸⁸

Pendaftaran bukan sekadar administrasi tanah, tetapi pendaftaran adalah memberikan hak atas tanah. Maka dengan terdaftarnya tanah seseorang, jika sekali pun negara membutuhkan tanah tersebut untuk kepentingan umum, misalnya akan dicabut tanpa melalui satu keputusan dewan rakyat negara itu, negara tidak dapat lagi dengan serta-merta mencabut hak atas tanah seseorang, apalagi di negara tersebut telah menganut sistem pendaftaran tanah dengan stelsel publikasi positif, maka jaminan itu akan semakin pasti, karena stelsel positif ini memberikan hak atas tanah itu kepada seseorang, dari awal harus benar-benar diteliti dengan saksama sejarah tanah. Peran aktif pejabat pendaftaran tanah yang ada, akan mengekalkan hak seseorang itu nanti, sehingga begitu tanah terdaftar atas namanya, jaminan hukum dari nama tersebut dalam sertipikat sudah tidak mungkin dibantah ke-absahannya lagi.¹⁸⁹

Indonesia yang pendaftaran tanahnya didasarkan kepada filosofi hukum adat¹⁹⁰ (milik bersama) sangat berakibat kepada tujuan pendaftaran tanah yang didapat. Salah satu contoh dalam hal ini misalnya bahwa dalam pemberian hak atas tanah tidak dikenal lembaga *verjaring* (*uit weizing procedure*). Pendaftaran tanah ini hanya sekadar mengadministrasikan tanah tersebut, bukan memberikan hak itu kepada seseorang. Namun, di tanah itu ada haknya lalu dikukuhkan dengan adanya pendaftaran untuk memperoleh bukti haknya dari negara. Sekalipun memang hal ini mengalami perkembangan dalam pendaftaran tanah, tapi tidak dapat disangkal bahwa pada awalnya

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 204.

¹⁹⁰ Muhammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah : Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kejahatan dan Persatuan Bangsa*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005, hlm. 19.

tidak ada istilah memperoleh hak atas tanah dengan *uit weizing procedure* tersebut, lalu dalam perkembangannya langsung diakui. Hukum adat telah memperkenalkan lembaga *rechtverwerking*. Siapa yang meninggalkan tanahnya, maka hilanglah haknya untuk mengelola tanah tersebut.¹⁹¹ Untuk mengenal dan memahami lembaga utuh mengenai pendaftaran tanah ini, maka baik sistem, asas, tujuan, dan aturan (*in actionnya*) sangat mempengaruhi akan kehidupan dan perilaku yang harus dilaksanakan. Pendaftaran tanah untuk saat ini telah dipusatkan pada instansi tertentu yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional Bagian Pendaftaran Tanah (PT) bekerjasama dengan bagian pengukuran, serta bagian pemberian hak.¹⁹²

Dengan terdaftarnya bagian tanah tersebut sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikan-nya dalam menuju kepastian hukum. Bahkan seseorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal berikut:¹⁹³

- a) Adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*);
- b) Mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (*simplity*);
- c) Adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan
- d) Mudah dilaksanakan (*expedition*);
- e) Dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).

Rekaman pendaftaran tanah itu secara berkesinambungan akan terpelihara di kantor pertanahan. Begitu juga informasi mengenai fisik tanah tersebut akan terpelihara

¹⁹¹ Adrian Sutedi, *Sertipikat..., op.cit.*, hlm. 204.

¹⁹² *Ibid.*, hlm. 205.

¹⁹³ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 10.

dalam bentuk buku tanah, sehingga begitu sertipikat hak atas tanah (bukti hak) diberikan kepada yang berhak atas tanah, maka segala aktivitas tanah itu bagi kepentingan pemiliknya benar-benar dijamin oleh hukum. Bahkan walaupun akan terjadi mutasi, haknya akan jelas terekam dalam buku tanah, dan rekaman ini terpelihara demi kepentingan tanah itu atas kedudukan orang yang berhak daripadanya. Sepanjang isi atau sifat hak itu bisa diagunkan atau dimutasikannya, maka tidak ada orang yang tidak menghormati bila *right to use dan right of disposal* memang diberikan oleh jenis haknya itu sendiri. Kenyataan terwujudnya kepastian hukum yang diterapkan inilah yang menjadi persoalan pokok dari undang-undang untuk saat ini.¹⁹⁴

Apabila disimak ketentuan yang mengakui bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi peng-umpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 PP Nomor 24 Tahun 1997). Maka diketahuilah bahwa kegiatan pendaftaran tanah masih saja dilakukan oleh pemerintah dengan kegiatan dan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang dilakukan dalam kegiatan pendaftaran.¹⁹⁵

Bahkan objektif pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 UUPA semakin disempurnakan posisinya untuk memberikan jaminan yuridis dan jaminan teknis dalam arti kepastian batas-batas fisiknya. Kegiatan pendaftaran tanah seperti yang disebut-kan dalam Pasal 19 UUPA, hanya meliputi pengukuran dan pem- bukuan tanah, pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat, pembuktian yang kuat.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Adrian Sutedi, *Sertipikat..., op.cit.*, hlm. 206.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 207.

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA tersebut, ditentukan bahwa pemerintah memerintahkan kepadanya untuk melakukan pendaftaran tanah ini. Pekerjaan tersebut dilaksanakan pemerintah dengan mengeluarkan peraturan. Seperti PP Nomor 10 Tahun 1961 dengan diperbarui atau disempurnakan oleh PP Nomor 24 Tahun 1997. Akan tetapi juga bila dicermati dalam pasal-pasal berikut, ternyata atas hak tanah tertentu ada kewajiban yang dibebankan kepada pemegang hak sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA agar setiap tanah dapat dibukukan haknya menjadi tanah hak atas nama seseorang yang mendaftarkannya tersebut. Namun, pelaksanaannya tetap dilakukan oleh pemerintah. Dulunya berada pada kantor pendaftaran tanah sebagai instansi di lingkungan Direktorat Jenderal Agraria, dan sekarang sebagaimana disebutkan terdahulu dilakukan oleh seksi pengukuran dan pendaftaran tanah pada kantor pertanahan kabupaten/ kota [Pasal 19 ayat (1) UUPA]. Maka dengan keluarnya ketentuan PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti PP Nomor 10 Tahun 1961 telah terjadi kesempurnaan atas pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Dimana menurut A.P. Parlindungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, karena sebagai berikut :¹⁹⁷

- a. Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum;
- b. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di kantor pertanahan maka pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui kondisi peruntukan tanah dan kepemilikannya;
- c. Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.

Kesempurnaan sebagaimana tersebut dalam ketentuan Pasal 1 PP Nomor 24

¹⁹⁷ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 112.

Tahun 1997 jelas-jelas memberikan jaminan teknis dan jaminan hukum, sehingga dengan ini pula menentukan dengan saksama bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu meliputi tugas teknis dan tugas administrasi. Tugas teknis tersebut tentunya lebih banyak dikerjakan oleh bagian pengukuran dalam mengolah data teknis yang diukur di lapangan, seperti letak tanah batas bidang tanah ketentuan tanah dan keadaan bangunan yang ada di atas tanah tersebut.

Sementara tugas administrasi termasuk meneliti keabsahan bukti awal, menetapkan serta memutuskannya sebagai alat bukti yang dapat diajukan untuk bukti permulaan, untuk kemudian mendaftarkannya dan memberikan bukti haknya, serta mencatat peralihan (mutasi) hak itu bila kelak akan dimutasikan. Juga memelihara rekaman itu dalam suatu daftar yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian, tugas pendaftaran tanah adalah tugas administrasi hak yang dilakukan oleh negara dalam memberikan kepastian hak atas tanah di Indonesia. Artinya negara bertugas untuk melakukan administrasi tanah, dan dengan administrasi ini negara memberikan bukti hak atas tanah telah dilakukannya administrasi tanah tersebut. Negara hanya memberikan jaminan yang kuat atas bukti yang dikeluarkannya, bukan semata-mata memberikan hak atas tanah kepada seseorang tetapi bukti administrasi saja.¹⁹⁸

Sistem administrasi pertanahan yang baik akan dapat memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya. Dapat mendorong atau meningkatkan penarikan pajak, meningkatkan penggunaan sebagai jaminan kredit, meningkatkan pengawasan pasar tanah, melindungi tanah negara, mengurangi sengketa tanah, bahkan dapat memfasilitasi *rural land reform* yang sedang dan akan dilaksanakan dalam suatu negara. Meningkatkan *urban planning* dan memajukan infrastruktur, mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkualitas serta dapat menyediakan data statistik tanah yang baik. Keseluruhan keuntungan pengadministrasian tanah tersebut, bahkan sudah menjadi

¹⁹⁸ Adrian Sutedi, *Sertipikat..., op.cit.*, hlm. 208.

program kerja pendaftaran tanah dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*) sebagaimana digariskan oleh *Land Administration Guidelines* 1996. Adanya administrasi pertanahan yang baik ini sekaligus dapat menciptakan *land information* yang baik, bahkan akan memudahkan penataan tanah sebagaimana dikehendaki oleh *geographical system* yang dikembangkan oleh pendaftaran tanah.¹⁹⁹

memberikan dukungan bagi peningkatan aktivitas tanah dalam meningkatkan sosial ekonomi dari aspek tanah. Untuk menggiatkan peningkatan administrasi pertanahan ini dengan benar dan tuntas, memang masih dipengaruhi beberapa hal, antara lain:²⁰⁰

- a. *The law of “real” property that affect dealing in land;*
- b. *The laws on land reform such as the privatization of state-owned land;*
- c. *The restitution of former private land, and land consolidation;*
- d. *The laws that govern the conduct of land administration such as the regulation that control the operation of the Cadastre;*
- e. *The laws on “inibetual” property that affect such matters as the ownership of information and ideas, the protection of data and personal privacy.*

Dengan demikian, untuk mencapai sistem pendaftaran tanah yang baik, hanya ada bila telah dilakukan rangkaian kegiatan meng- himpun, menginventarisasi, dan sekaligus melakukan pengawasan lalu lintas dari diterbitkannya sertipikat hak atas tanahnya (kegiatan inilah yang disebut administrasi pertanahan tersebut). Kegiatan ini akan direkam dalam daftar umum atau yang sering disebut buku tanah, yang dilakukan oleh pemerintah *c.q.* Badan Pertanahan Nasional (BPN) di negara ini.

Aturan pendaftaran tanah yang dikemukakan di atas merupakan petunjuk bagaimana seharusnya pendaftaran tanah dilakukan. Idealnya, bila ini dilaksanakan akan memberi dan menciptakan keadilan, kepastian (*rechtszekerheid*), dan kemanfaatan

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 208 dan 209.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 209.

sebagaimana dikenal dalam tujuan hukum.²⁰¹

Akan tetapi, bila tujuan idealis ini dilihat dari realisasi jumlah tanah yang terdaftar di negara ini, yang hingga pada tahun 2005 masih terdaftar 31% atau masih 22.985.559 persil. Keadaan ini menunjukkan bahwa masih banyaknya status tanah yang kurang mendapat kepastian hukum di negara ini, sehingga antara *das sollen* dengan *das sein* sangat mencolok di dalamnya. Akibatnya, bila dibiarkan lalu lintas ekonomi pertanahan akan berpengaruh dalam memberikan dukungan kemakmuran rakyat.²⁰²

Sering dipermasalahkan upaya mencapai tujuan kepastian hukum dari dilakukannya pendaftaran tanah tersebut, karena sekalipun telah ada sertipikat kepemilikan masih saja muncul orang-orang yang tidak secara material akhirnya menguasai tanah tersebut. Padahal dalam keadaan seperti ini seharusnya dianut asas *Nemo Plus Juris*,²⁰³ di mana seharusnya “tiada seorang pun yang dapat menyerahkan hak lebih daripada jumlah hak yang ada padanya”. Sebaliknya, sering terjadi orang yang memang benar memiliki tanah secara material karena bukti hak dimiliki akhirnya harus rela digugat di pengadilan karena tidak dilakukan administrasi pertanahannya dengan baik (formalnya tidak dilakukan). Sebab salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum. Namun setelah ada sertipikat malah si pemilik masih sering digugat di pengadilan atas kepemilikan tersebut.²⁰⁴

Hal ini memang terjadi karena kelemahan asas yang dianut dalam stelsel publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. Karena asas yang dianut dalam pendaftaran tanah tersebut membuka kesempatan untuk menyangkal keabsahan dari nama yang tersebut dalam sertipikat hak atas tanahnya. Asas pendaftaran tanah tersebut jelas dijumpai dalam bunyi Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yang menyatakan “Pemberian surat-surat tanda

²⁰¹ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan, Universitas, Jakarta, 1966., hlm. 26 dan 27.

²⁰² Adrian Sutedi, *Sertipikat..., op.cit.*, hlm. 210.

²⁰³ E. Utrecht, *op.cit.*, hlm. 287.

²⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 210 dan 211.

bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”, dan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa : “Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Artinya, hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan tersebut kepada seseorang. Hukum bukan memberikan hak kepemilikan, sehingga sering dianggap masih kurang melindungi pemiliknya. Seakan bukti hak itu hanya mengokohkan seseorang dengan milik (tanahnya) saja. Tetapi seharusnya di samping pendaftaran tanah itu memberikan hak kepada seseorang, pemilik tanah juga harus mengokohkannya sebagai pemegang hak yang ada.²⁰⁵

Posisi demikian menciptakan ketidakpercayaan masyarakat dalam mengurus haknya, karena di masyarakat ada anggapan dengan mempertahankan bukti hak yang lama sudah meyakinkan pemiliknya terhindar dari malapetaka gugatan dari pihak ketiga, sehingga masyarakat enggan mengurus haknya atas tanahnya (melakukan pendaftaran).²⁰⁶

Termasuk mereka akan dapat terhindar dari biaya pengurusan yang masih dianggap masyarakat terlalu mahal dan jangka waktu yang lama dalam mendaftarkannya. Oleh karena itu, sering yang mendaftarkan tanah itu hanyalah orang yang bermaksud untuk menggunakan bukti hak atas tanah itu sebagai jaminan utang saja (ditanggungkan).²⁰⁷

Kondisi ini telah memperlama terwujudnya tujuan pendaftaran tanah di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa pengetahuan yang rendah dalam arti bukti hak atas tanah, berbanding lurus dengan kemauan untuk memperoleh bukti hak atas tanah. Bukti hak

²⁰⁵ Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjito, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Edisi Revisi, Tuju Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm. 4-5.

²⁰⁶ Adrian Sutedi, *Sertipikat...*, *loc.cit.*, hlm. 211 .

²⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 212.

(perlindungan negara kepada pemiliknya) sangat signifikan dalam mencapai target pensertipikatan yang dilakukan atas tanah. Sekalipun telah ada program percepatan pensertipikatan dilakukan pemerintah seperti Prona (Keppres Nomor 152 Tahun 1989) dan berbagai kegiatan program pensertipikatan yang dilakukan pemerintah, tetap saja masih belum memenuhi target (seperti program adjudikasi). Maka wajar saja kalau sengketa pertanahan masih berkembang dan meluas di masyarakat akibat ketiadaan bukti hak atas kepemilikan tanah tersebut dan/atau dianggap susahny proses yang dilalui untuk memperoleh bukti hak ini.²⁰⁸

Beberapa ahli agraria Indonesia menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang berlaku di negara ini menganut sistem Torrens. Sistem ini dapat diidentifikasi karena orang yang berhak atas tanahnya harus memohon dilakukannya pendaftaran tanah itu agar negara dapat memberikan bukti hak atas permohonan pendaftaran yang diajukan. Hal ini sejalan dengan ide dasar dari sistem Torrens dimaksud, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple*, baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar tanah yang bersangkutan diletakkan atas namanya, kemudian akan dilakukan penelitian atas alas hak yang dimajukan. Penelitian ini dikenal sebagai *examiner of title*. Seperti yang dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 pernah dikenal dengan Panitia Pemeriksa

Tanah A (Panitia Tanah B untuk HGU), atau dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 yang dapat dilakukan oleh Panitia Adjudikasi.²⁰⁹

Tujuan ditelitinya alas hak ini ternyata akan memperkokoh data yuridis dan data teknis nantinya, sehingga pada akhirnya panitia dapat berkesimpulan:²¹⁰

- a. Bahwa tanah yang dimohon diyakini sepenuhnya oleh tim adjudikasi untuk dapat diberikan haknya sesuai yang dimohonkan pemilik tanah;

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 212.

²¹⁰ *Ibid.*, hlm. 213.

- b. Bahwa atas permohonan tersebut tidak dijumpai ada sengketa kepemilikan;
- c. Bahwa tanah yang dimohon diyakini sepenuhnya oleh tim adjudikasi untuk dapat diberikan haknya sesuai yang dimohonkan pemilik tanah;
- d. Dan begitu tanah itu diadministrasikan dengan pemberian bukti haknya, tidak ada yang bersengketa lagi dan tidak ada yang keberatan terhadap kepemilikannya.

Indikator ini berarti atau bermakna mendukung asas publisitas dan asas spesialisitas dari pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilakukan di Indonesia ini.²¹¹

Keberadaan sistem pendaftaran tanah model Torrens ini, persis apa yang disebutkan atas permohonan seseorang untuk memperoleh hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUPA berikut :

- a. Terjadinya hak milik menurut hukum Adat diatu dengan peraturan pemerintah;
- b. Selain menurut cara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, hak milik terjadi :
 - 1) Penetapan pemerintah;
 - 2) Menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah;
 - 3) Menurut ketentuan undang-undang.

Dengan kata lain, setiap akan terjadinya hak milik (diproses pendaftaran untuk hak miliknya) harus melalui penetapan pemerintah, agar permohonan dapat disetujui untuk dikeluarkan bukti haknya, setelah diajukan seseorang ke kantor pertanahan setempat.

Dengan demikian terjadinya hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 584 KUHPerdara tidak serta-merta berlaku dalam memperoleh hak milik atas tanah di negara ini. Apalagi seperti dengan menggunakan lembaga daluwarsa (lewat waktu, *verjaring*).

²¹¹ Suardi, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2005, hlm. 17.

Melainkan menurut ketentuan hukum agraria.²¹²

Pada saat masih berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961, jelas sekali bahwa ketentuan ini tidak dapat dibenarkan atau diakui untuk dijadikan alas hak memperoleh hak milik. Sekalipun pada akhirnya dianggap kembali diakui oleh PP Nomor 24 Tahun 1997 atas tanah yang secara fisik dikuasai secara terus-menerus selama 20 tahun, tanpa ada yang keberatan diterima untuk memperoleh hak atas tanah (Pasal 24), namun tetap harus dengan mengajukan permohonan haknya ke kantor pertanahan.²¹³

Dengan demikian, cara memperoleh hak baik melalui konversi (pengakuan hak dan penegasan hak) maupun dengan permohonan baru atas tanah negara, tetap harus melalui suatu proses untuk didaftarkan menjadi hak seseorang tersebut. Inilah ketelitian yang disebutkan dalam sistem Torrens tersebut.²¹⁴

Telah dikemukakan bahwa *kadaster* itu merupakan system perekaman hak tanah yang termasuk dalam satu bagian dengan sistem informasi tanah (*land information system*). Dalam penggunaannya di beberapa negara akan terlihat dari cara yang difungsikan oleh negaranya untuk menunjuk kekacauan yang besar pada saat sistem analisisnya, sehingga penggunaan *kadaster* akan berbeda antara satu negara dengan negara lain. Dengan itu pula, maka kadaster ini sering dibedakan atas jenis tujuannya tadi. Dilihat dari tujuan ini maka *kadaster* yang dimaksud terlihat sebagai : *juridical cadastre*, *fiscal cadastre*, *land use cadastre*, dan *multipurpose cadastre*.²¹⁵

Bahkan dengan kadaster ini akan dapat merekam data pertanahan yang meliputi : *geometric data (coordinates, maps); property addresses; land use; real property information; the nature and duration of the nature; detail about the construction of building and apartments; population; land taxation values*.²¹⁶

²¹² Adrian Sutedi, *Sertipikat...*, *op.cit.*, hlm. 214.

²¹³ *Ibid.*,

²¹⁴ *Ibid.*,

²¹⁵ *Ibid.*,

²¹⁶ *Ibid.*, hlm. 215.

Bahkan data itu sendiri akan dapat digunakan untuk mendorong transaksi tanah milik individu, mendorong pasar tanah, atau membantu administrasi dari pemecahan berbagai macam ekonomi seperti pertanian; perlindungan lingkungan hidup; perikanan; perumahan; *land use management and zoning*; fasilitas umum dan transportasi.²¹⁷

Oleh karena itu, kadaster dalam pendaftaran tanah tersebut adalah suatu tipe dari *land information system* yang akan merekam bagian-bagian dari tanah tersebut. Jadi, kalau dalam *kadaster* ini termasuk di dalamnya seperti dikemukakan di atas, yaitu *juridical cadastre*, yakni *a register of ownership of parcels of land*; *fiscal cadastre*, yakni *a registered of properties recording their value*, kemudian *land use cadastre*, yakni *a register of land use*; dan *multipurpose cadastre* yakni *a register including many attributes of land parcels*.²¹⁸

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan administratif yang dilakukan oleh badan pemerintah sampai menerbitkan tanda bukti haknya dan memelihara rekamannya. Kegiatan ini diwujudkan dalam pembinaan status tanah dari tanah tersebut.

B. ALAS HAK (SURAT KETERANGAN TANAH).

Alas hak merupakan salah satu syarat bagi warga Negara untuk mengajukan permohonan hak atas tanah, agar dapat ditingkatkan status kepemilikannya menjadi sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Bagi masyarakat di Provinsi Kepulauan Riau, keberadaan alas hak ini cukup familiar, karena alas hak dianggap oleh sebahagian masyarakat yang ada di Provinsi Kepulauan Riau khususnya masyarakat yang berada di Kota Tanjungpinang, Kabupaten Bintan, Kabupaten Lingga, Kabupaten Tanjung Balai karimun, Kabupaten Anambas, Kabupaten Natuna dan bahkan masyarakat Kota Batam yang berada di Rempang-Galang, merupakan kepemilikan hak atas tanah. Sehingga acap kali terjadi

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid*

transaksi jual beli tanah yang dilakukan masyarakat masih menggunakan surat Alas Hak tersebut.

Surat Alas Hak yang biasa digunakan sebagai transaksi jual beli oleh masyarakat Provinsi kepulauan Riau biasanya surat alas hak yang sudah terdaftar atau terregistrasi di Kantor Kepala Desa/Lurah dan Kantor Camat. Biasanya alas hak yang syah atau diakui adalah alas hak yang tercatat di buku pembukuan Kantor tersebut.

Banyak celah konflik mafia tanah yang muncul dari berbagai pihak. Misalnya, oknum PPAT yang melegalkan jual beli tanah dengan tidak memeriksa keaslian dokumen. Hal ini kemudian berlanjut kepada oknum BPN yang menerbitkan sertifikat hasil pemalsuan oleh mafia tanah. Sehingga dapat dilihat bahwa sengketa pertanahan kerap muncul melalui produk hukum yang diterbitkan melalui tindakan melawan hukum. Karenanya, peran PPAT sangat dibutuhkan dalam hal ini untuk menjalankan peran mekanisme pengawasan.²¹⁹

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran tanah. Merupakan peraturan Pelaksana dari Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Dengan adanya PP Nomor 18 Tahun 2021 ini tidak mencabut PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah sebagai berikut;

Pasal 102 dan 103 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran tanah membuat ketentuan masih mengakui PP yang lama dan juga membatalkan PP yang lama sebagai mana berbunyi:

Pasal 102 “Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan ketentuan pelaksanaan dari”:

²¹⁹<https://www.kompas.com/properti/read/2021/12/24/163000521/alas-hak-jadi-isu-strategis-dalam-penanganan-kasus-mafia-tanah> diakses pada hari selasa, 28 Juni 2022, jam 09.35 Wib.

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia.

Dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Pasal 103” Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia. Dan
- c. Ketentuan mengenai jangka waktu Pengumuman Pendaftaran Tanah secara sistematis dan jangka waktu pengumuman Pendaftaran Tanah secara Sporadik dalam Pasal 26 Ayat (1) dan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
Dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran tanah, berbunyi: “Surat Keterangan Tanah, Surat Keterangan Ganti Rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala desa/lurah/camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah”.

Contontoh 1, Surat keterangan Tanah

BUKTI KEPUNTAHAN TANAH
UNITAS KEMENTERIAN PERTANAHAN NASIONAL

KELOMPOK / D.E.N.A. : T.A. N. U. K. I. I.
KEKORPORASIAN : S. A. T. A. N. G.
E.C.N.O.R : 00 / 201 / 1980

" SURAT KEPUUNTAHAN "

Yang bertanda tangan di bawah ini Lurah / Kepala Desa Pangkil Kecamatan Calang Daerah Tingkat II Kepulauan Riau, dengan ini menerangkan :

Nama : MUHAMMAD DUDUL
Umur : 50 TAHUN
Kewarganegaraan : INDONESIA
Pekerjaan : HUKUM A.T.A.W.
Tempat Tinggal : BANGUNG LEMBUHOZ/PA.VI, PONTREKAT.

Sejak menggunakan sebidang tanah Negara bebas sejak tahun 1946 dengan ukuran panjang kurang lebih 100 meter dan lebar kurang lebih 200 meter yang terletak di Pulau Sore Desa Pangkil Kecamatan Calang Daerah Tingkat II Kepulauan Riau dengan batasan-batasan sebagai berikut :

- Sebelah Utara berbatasan dengan : M. A. S. I. A.
- Sebelah Timur berbatasan dengan : M. A. S. I. A.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan : M. A. S. I. A.
- Sebelah Barat berbatasan dengan : M. A. S. I. A.

Tanah tersebut telah diusahakan/dipergunakan/diperuntukkan sebagai Tanah Pajakan Talawija dan lain-lain sejak tahun 1946 dan di atas tanah tersebut sudah/belum dikenakan IPHA/PB daftar nomor No. tanggal :

Selanjutnya yang bersangkutan diwajibkan mengajukan permohonan untuk mendapatkan sebuah hak tanah kepada Badan Pertanahan Nasional Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Kepulauan Riau di Pangungpinang selambat-lambatnya dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung dari tanggal diterbitkannya surat keterangan ini.

Demikianlah surat keterangan ini diberikan untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Honor : 00 / 201 / 1980

08 Mei 1980

KEPANTAN 4

CAMAT CALANG

KEKORPORASIAN S. A. T. A. N. G.

00201/1980

252 SUMAR 1013

NIK: 420003713

PANGKIL, 20 APRIL 1980

KAPAL PUSA PANGKIL

MUHAMMAD DUDUL

Dipindai dengan CamScanner



" SURAT - PERNYATAAN "

SAYA YANG BERTANDA TANDA DI BAWAH INI MENYATAKAN :

N A M A : K. USMAN DUDUL.
U M U R : 50 TAHUN.
KEMARGAAN : INDONESIA.
P E K E R J A A N : K U L I A Y A K S
T E M P A T T I N G G A L : KAMPUNG LADI RT02/RW.7, PENTEGAT.

DENGAN INI SAYA MENYATAKAN SEBAGAI BERIKUT DI BAWAH INI :

1. SAYA ADA MENYATAKAN SEBENTENG TANAH NEGARA DESA SEMAK TAHUN 1946 YANG TER
LEBAR DI...PUDAJ, SCTR..... KEMERAN / DESA...PUDAJI...
.....KECAMATAN S A L A N G.....DAERAH TINGKAT II KEPU -
LATAN RIAT YANG DIPEROLEH DENGAN BERKASANGAN SURAT KEMERAN, SAKSI-SAKSI
DARI MASIL, PAKANAK, LAU KAYONG.....SEBESAR PANJANG KURANG LEBIH 300...
METER DAN LEBAR KURANG LEBIH 200.....METER DENGAN BATA-BATA SEMBAYI BE-
RIKUT :

- SEBELAH UTARA BERBENTUK DENGAN : D A U T.
- SEBELAH TIMUR BERBENTUK DENGAN : D A U T.
- SEBELAH SELATAN BERBENTUK DENGAN : D. ARSUDANAWATI.
- SEBELAH BARAT BERBENTUK DENGAN : D. M. ARSUDANAWATI.

- 2. TANAH TERSEBUT ANON DIPERKURAKAN SEBAGAI TANAH TANJUNG BALAWIJA DAN LALUR.
- 3. PERGIL TANAH TERSEBUT TIMAK DALAM SEBENTENG ATAU SUGEMAN DARI PIHAK KATU-
- 4. BERBENTUK TAJUK PADA KEBENTUKAN - KEBENTUKAN YANG BERLAKU.
- 5. MENYATAKAN SURAT PERNYATAAN SAYA INI DINYAI DENGAN SEBENTENGAN DENGAN SAKSI - SAKSI SEPERTI BERIKUT DI BAWAH INI :

TANGGAL 20 APRIL 1989...

YANG MENYATAKAN,

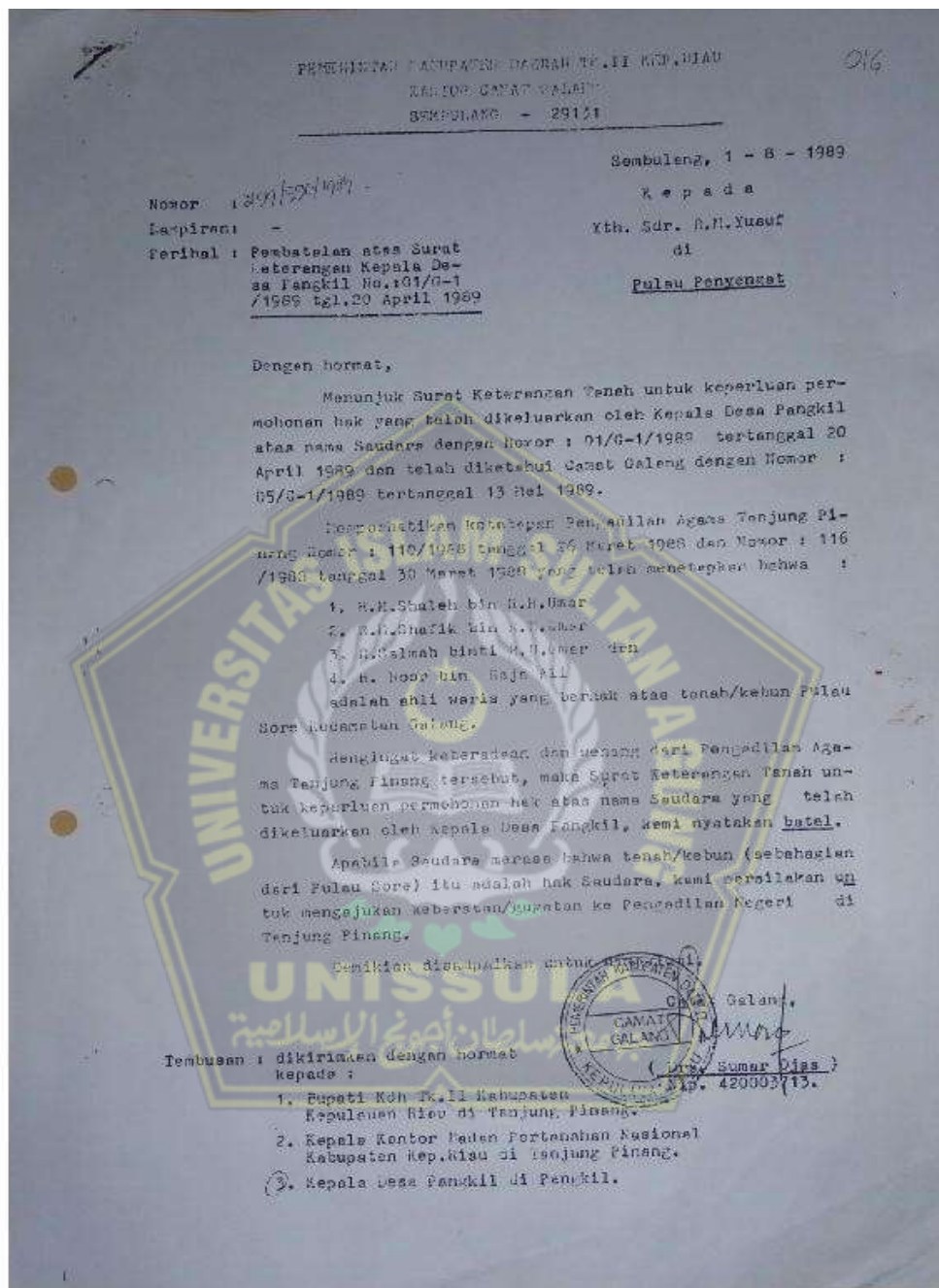
K. USMAN DUDUL

1. KENI HARUN
KEMERAN, SCTR.

2. A. ARSUDANAWATI



Contoh 2, Pembatalan SKT, yang dikeluarkan oleh Camat Galang Kabupaten Kepulauan Riau (sekarang galang masuk Kota Batam).



Dipinda dengan CamScanner

Penjelasan Gambar 2;

Berdasarkan laporan dan surat yang diterima oleh Camat Galang Kabupaten Kepulauan Riau dari orang yang mengaku ahli waris pemilik Pulau Sore, yang menyatakan bahwa pulau sore adalah milik leluhur mereka yaitu Raja dari Kerajaan Riau Lingga yang terakhir.

Dikarenakan oleh perselisihan ini maka camat Galang menganggap Surat keterangan Tanah yang telah dikeluarkan olehnya sebagai mana yang dimaksud pada gambar 1 dinyatakan batal.

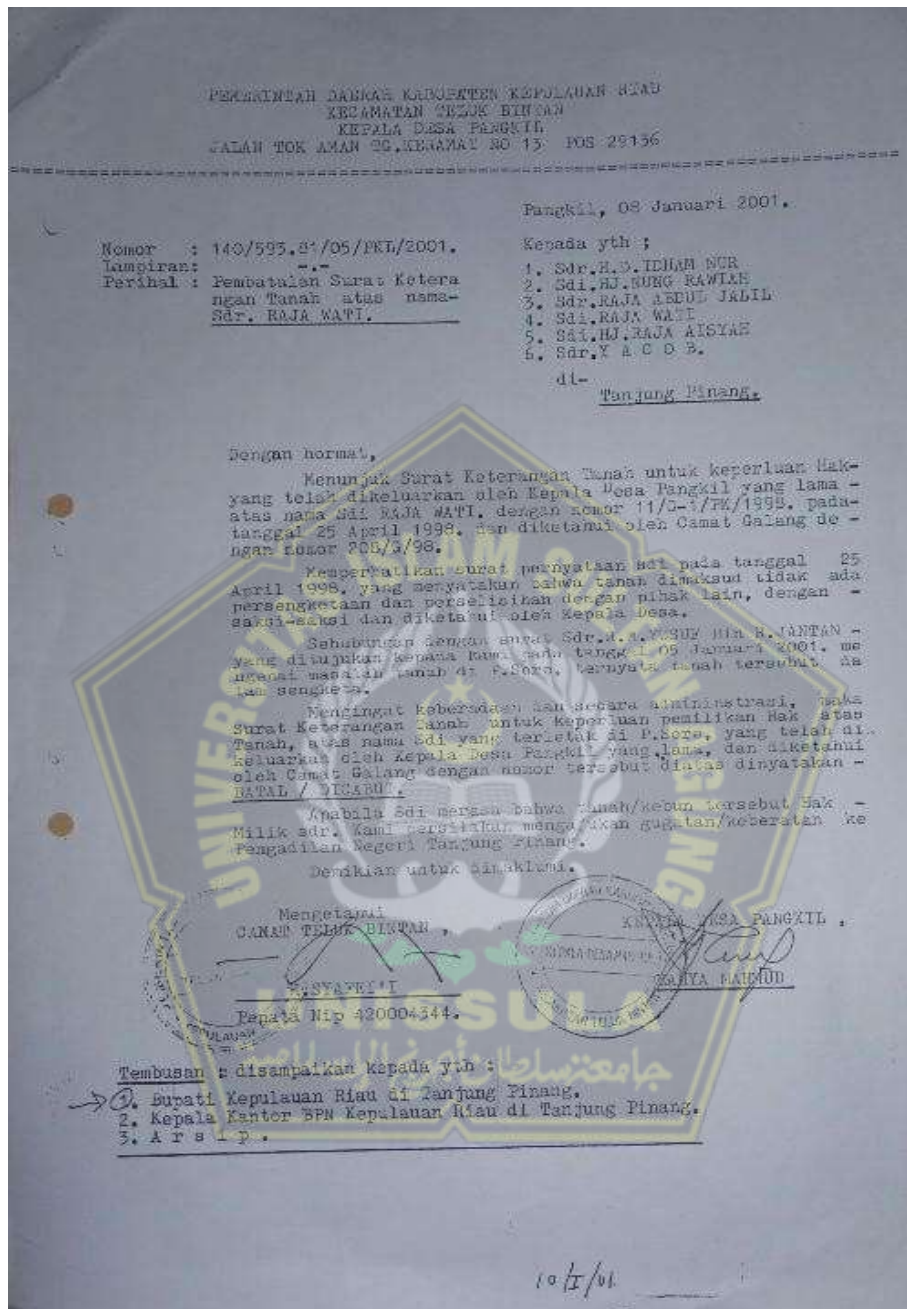
“Surat Keterangan Tanah untuk keperluan permohonan Hak atas nama saudara yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Pangkil, kami nyatakan batal”.

Dari gambar 2 dapat kita lihat ketegesan Camat Galang, Kabupaten Kepulauan Riau yang berkedudukan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah mencabut produk Hukum yang telah dibuatnya.

Kabupaten Kepulauan Riau adalah Kabupaten yang berkedudukan dan beribu Kota di Kota administrasi Tanjung Pinang, sekarang menjadi Kota Tanjung Pinang



Contoh gambar 3;



Penjelasan Gambar 3;

Surat Pembatalan Surat Keterangan Tanah yang dibuat oleh Kepala Desa Pangkil dan diketahui oleh Camat Teluk Bintan, Kabupaten Bintan.

Pada penjelasan gambar 3 ini, peneliti mencoba menerangkan kontroversi antara Pemerintah Daerah yang ada di Provinsi Kepulauan Riau. Untuk lebih jelasnya, sebelum terbentuknya Provinsi Kepulauan Riau yang ada saat ini.

Seluruh Wilayah Kabupaten Kepulauan Riau adalah wilayah Provinsi Kepulauan Riau. Kabupaten Kepulauan Riau merupakan bagian dari Provinsi Riau di Pekanbaru.

Setelah terjadi pemekaran wilayah yaitu kota Batam, Kabupaten Bintan, Kota Tanjung Pinang dan lain lain. Kecamatan Galang masuk ke Kota Batam dan Desa Pangkil masuk wilayah Kabupaten Bintan. Pulau Sore yang merupakan lokasi Surat keterangan tanah tersebut, hingga saat ini masuk dalam wilayah desa Pangkil, Kecamatan Teluk Bintan, Kabupaten Bintan. Permasalahan yang timbul adalah akibat kepala Desa Pangkil yang baru membatalkan alas Hak atau Surat Keterangan Tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa yang lama dan mengetahui Camat Teluk Bintan. Padahal untuk permasalahan perbedaan administrasi yang disebabkan oleh pemekaran wilayah yang baru tidak menghilangkan status hak atas tanah terhadap kepemilikan lahan tersebut.

Untuk permasalahan ini memang telah dibawa keranah Hukum, tepatnya Pengadilan Negeri Tanjung Pinang, hingga ke Pengadilan Tinggi Pekanbaru. Dimana permasalahan ini telah memiliki kekuatan Hukum tetap. Akan tetapi disini peneliti menilai tidak adanya koordinasi antara pejabat pembuat akta tanah di Provinsi Kepulauan Riau dan adanya indikasi saling menunjukkan ego sektoral antara Kabupaten/Kota di Provinsi Kepulauan Riau.

a).Peralihan Hak Atas Tanah Tanpa Sertifikat.

Secara hukum, tanah-tanah yang belum memiliki sertifikat tidak dapat dikatakan sebagai hak milik dari orang yang menguasainya. Hal ini dikarenakan tanah tersebut belum memiliki sertifikat yang sah. Sekalipun tanah tersebut diperoleh dari warisan atau karena adat masyarakat setempat, akan tetapi jika belum memiliki sertifikat, maka tanah tersebut sepenuhnya belumlah menjadi milik orang yang menguasainya.

Apabila suatu hak atas tanah tidak atau belum didaftarkan, maka tanah tersebut tidaklah memiliki bukti kepemilikan yang artinya tanah tersebut sewaktu-waktu dapat diklaim oleh pihak-pihak yang merasa tanah tersebut adalah miliknya. Akan tetapi jika tanah pernah didaftarkan untuk kebutuhan pemungutan pajak, maka tanah tersebut biasanya memiliki bukti berupa bukti-bukti pajak. Bukti-bukti berupa pemungutan pajak atas tanah, oleh sebagian masyarakat masih dianggap sebagai bukti kepemilikan yang sah. Kendati demikian masih banyak pihak-pihak yang melakukan peralihan hak atas tanah melalui pembuatan akta dibawah tangan dengan diketahui oleh perangkat kelurahan atau desa.²²⁰

Peralihan hak atas tanah melalui jual beli dengan akta dibawah tangan, jelas tidak dapat dijadikan dasar untuk melakukan pendaftaran peralihan haknya, kecuali dilakukan pembuatan akta perjanjian otentik dihadapan pejabat yang berwenang atau in casu PPAT.²²¹

Menurut Prof. Subekti, S.H, seperti yang telah dijelaskan dalam bagian tentang hukum perbendaan, seorang bezitter yang jujur atas suatu benda yang tak bergerak lama kelamaan dapat memperoleh hak milik atas benda tersebut. Apabila ia dapat menunjukkan suatu alas hak yang sah, maka dengan lewatnya waktu dua puluh tahun lamanya sejak ia mulai menguasai benda tersebut.²²²

Pasal 1963 KUHPerdara

Seseorang yang dengan itikad baik memperoleh suatu barang tak bergerak, suatu bunga, atau suatu piutang lain yang tidak harus dibayar atas tunjuk dengan suatu besit selama dua puluh tahun, memperoleh hak milik atasnya dengan jalan lewat waktu.

²²⁰ Putri Gracia Lempoy, **Kajian Hukum Hak Atas Tanah Tanpa Sertifikat Yang Diduduki Seseorang Menurut Pasal 1963 Kuhperdata**, jurnal Lex Crimen Vol. VI/No. 2/Mar-Apr/2017

²²¹ Soerjono Soekanto dan Siti Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat. Cetakan Pertama**, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1995, Hlm 172

²²² 15Prof. Subekti, S.H, Pokok-Pokok Hukum Perdata. Cetakan Ketiga Puluh Satu, Jakarta, Intermedia, 2003, hlm. 185

Seseorang yang dengan itikad baik menguasai sesuatu selama tiga puluh tahun memperoleh hak milik tanpa dapat dipaksa untuk menunjukkan alas haknya.

Pasal 1964 KUHPerdara berbunyi:

Suatu tanda alas hak yang batal karena suatu cacat dalam bentuknya tidak dapat digunakan sebagai dasar suatu lewat waktu selama dua puluh tahun.

Dari penjelasan pasal 1963, 1964 KUHPerdara maka dapat dimaknai, bahwa ketika seseorang menguasai benda tidak bergerak berupa tanah secara terus menerus selama 20 tahun. Pada dirinya dapat diberikan Hak Bezit atas tanah tersebut. Dengan ketentuan tanah yang dikuasainya selama 20 tahun secara terus menerus tersebut tidak bermasalah, adanya saksi-saksi yang mengetahui, membayar pajak bumi dan bangunan, serta diketahui oleh pejabat setempat. Maka pada orang yang mendapat hak bezit tersebut atau beziter dapat meningkatkan hak atas tanah tersebut menjadi hak milik.

Jika sudah melewati waktu 30 tahun secara terus menerus, maka pemilik hak beziter itu dapat menguasai dan meningkatkan setatus tanah yang dikuasainya menjadi Hak milik. Berbeda ketika dalam kurun waktu 20 atau 30 tahun tanah tersebut terdapat persengketaan atau permasalahan hak atas tanah tersebut, maka pengelola lahan tersebut tidak mendapat hak bezit. Selain itu Pasal 1965 KUHPerdara memperkuat argument tersebut dan berbunyi; “Itikad baik harus selalu dianggap ada, dan barangsiapa mengajukan tuntutan atas dasar itikad buruk, wajib membuktikannya’.

Adapun yang berhak membuat Surat keterangan tanah atau alas hak, adalah pejabat yang ditunjuk atau yang berwenang yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah, sebagai mana diatur didalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Yang berbunyi sebagai berikut;

Pasal 1

Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
2. PPAT Sementara adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.
3. PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas Pemerintah tertentu.
4. Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Dari penjelasan pasal 1 Peraturan Pemerintah ini, dapat dimaknai. Apabila Notaris dan atau Pejabat Pembuat Akta Tanah yang sebenarnya masih kurang atau belum ada disuatu daerah. Maka Pemerintah dapat menunjuk Camat sebagai Pejabat pembuat Akta Tanah Sementara.

Pasal 4 berbunyi; “PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.

Pasal 5

- (1) PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri.
- (2) PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu.

(3) Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus:

- a. Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara;
- b. Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus.

Selain itu pengaturan tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat juga kita lihat, sebagaimana diatur didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pasal 12

- (1) Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi.
- (2) Daerah kerja PPAT Sementara dan PPAT Khusus meliputi wilayah kerjanya sebagai Pejabat Pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai daerah kerja PPAT diatur dengan Peraturan Menteri.

Didalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah berbunyi; “PPAT Sementara

adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat didaerah yang belum cukup terdapat PPAT”.

Sebagai perbandingan antara Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga mengatur tentang ketentuan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang berbunyi sebagai berikut;

Pasal 5

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Pasal 6 ayat (2)

- (1) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

C. PENDAFTARAN TANAH

Pengertian Pendaftaran tanah yang ditunjukkan kepada penduduk pribumi bukan dimaksudkan untuk menjamin kepastian hak, melainkan untuk tujuan ekonomi semata, yaitu dalam menentukan besar kecilnya pajak hasil bumi yang akan dipungut oleh pemerintah kolonial. Hal ini jelas sangat merugikan rakyat Indonesia yang masih hidup dalam kesederhanaan hukum adat.²²³

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Kemudian, Pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor

²²³Ali Sofwan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hal 136.

10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia.

Adapun bunyi Pasal yang dicabut, yaitu Pasal 26 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah: “Daftar isian sebagai mana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran sebagaimana dimaksud Pasal 20 ayat (1) diumumkan selama 30 (tigah puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau 60 (enam puluh) hari dalam Pendaftaran Tanah secara Sporadik untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.

Pasal 45 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, “Tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di pengadilan”. Sedangkan Pasal 45 ayat (1) berbunyi, “Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, jika salah satu syarat dibawah ini tidak terpenuhi”.

Adapun bunyi Pasal 1 ayat (10) adalah: “Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian Wilayah suatu desa/kelurahan”.

Adapun bunyi Pasal 1 ayat (11) adalah: “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”.

Dalam upaya pelaksanaan pendaftaran tanah perlu dilakukan kegiatan adjudikasi, yaitu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali. Kegiatan adjudikasi meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat

dilaksanakan secara sistematis atau sporadis (PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah).²²⁴

Pendaftaran tanah secara sistematis (PTSL/Prona) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan.

Pendaftaran tanah secara sporadis (PNBP) 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.

Perbedaan antara pendaftaran tanah secara sistematis dengan sporadis dapat di lihat sebagai berikut.²²⁵

Tabel 2

PERBEDAAN	Pendaftaran Tanah (PTSL / Prona)	Pendaftaran Tanah Secara Sporadis (PNBP)
Pelaksanaan	Serentak	Individu atau massal
Sumber Biaya	Dibiayai oleh pemerintah	Biaya pribadi
Jangka Waktu Pengumpulan Data	Lebih cepat mendapatkan data tentang bidang-bidang tanah yang akan di daftar	Lebih lama mendapatkan data tentang bidang-bidang tanah yang akan di daftar
Persiapan dan Pelaksanaan	Lebih memerlukan waktu yang panjang dalam persiapan dan pelaksanaannya	Tidak memerlukan waktu yang panjang dalam persiapan dan pelaksanaannya
Jumlah Objek yang Didaftarkan	Semua obyek pendaftaran tanah didaftarkan	Hanya satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah didaftarkan
Pelaksanaan	Dilaksanakan atas permintaan dari pemerintah	Dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan

²²⁴ <https://omtanah.com/2018/11/04/perbedaan-ptsl-dan-pertanahan-lewat-pnbp/> diakses pada hari Selasa Tanggal 28 Juni 2022 jam 3.46 Wib

²²⁵ Ibid

Dalam kenyataan pendaftaran tanah yang diselenggarakan PP No. 10 tahun 1961 masih belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional sehubungan dengan produk yang dihasilkan tidak sesuai dengan harapan, karena banyak faktor-faktor yang sangat mempengaruhi, yaitu:²²⁶

- 1) Anggaran yang disiapkan tidak memadai.
- 2) Sumber daya manusia kurang.
- 3) Peralatan pendukung pelaksanaan kerja.
- 4) Tanahnya besar tersebar di wilayah yang sangat luas
- 5) Sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian.

Kelemahan dalam pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam PP No. 10 tahun 1961 diuraikan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dimana selama lebih dari 35 tahun belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 16,3 juta bidang yang sudah didaftar.

Dalam pada itu, melalui pewarisan, pemisahan dan pemberian-pemberian hak baru, jumlah bidang tanah yang memenuhi syarat untuk didaftar untuk selama Pembangunan Jangka Panjang Kedua diperkirakan akan meningkat menjadi sekitar 75 juta.

Sehubungan dengan itu maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional dengan memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah, yang pada kenyataannya tersebar pada banyak peraturan perundangan-undangan.

²²⁶Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, 2005, hal 65.

Dalam PP No. 24 tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA.²²⁷

Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pertama-tama secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagiannya yang terutama dilakukan atas prakarsa Pemerintah dan secara sporadik, yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau massal.

Penyempurnaan pendaftaran tanah dalam PP No. 24 tahun 1997 terhadap PP No. 1 tahun 1961 yang diadakan meliputi penegasan berbagai hal yang belum jelas dalam peraturan yang lama, antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, azas-azas dan tujuan penyelenggaraannya, yang di samping untuk memberi kepastian hukum sebagaimana disebut di atas juga dimaksudkan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan.

Prosedur pengumpulan data penguasaan tanah juga dipertegas dan dipersingkat serta disederhanakan. Guna menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat

²²⁷*Ibid*, hal 66.

diabaikan. Dari pengalaman masa lalu cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar.²²⁸

Karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan merupakan bagian yang penting yang perlu mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data penguasaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.

Perkembangan teknologi pengukuran dan pemetaan, seperti cara penentuan titik melalui *Global Positioning System* (GPS) dan komputerisasi pengolahan, penyajian dan penyimpanan data, pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dapat dipakai di dalam pendaftaran tanah. Untuk mempercepat pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang harus didaftar penggunaan teknologi modern, seperti *Global Positioning System* (GPS) dan komputerisasi pengolahan dan penyimpanan data perlu dimungkinkan yang pengaturannya diserahkan kepada Menteri.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut, maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional dengan memberikan kepastian hukum dibidang pertanahan, maka diterbitkanlah PP No. 24 tahun 1997 sebagai penyempurna dari PP No. 10 tahun 1961 mengenai asas dan tujuannya dipertahankan sama seperti pada hakekat Undang Undang Pokok Agraria. Secara umum yang paling utama dari kegiatan pendaftaran tanah ini adalah bagaimana mengetahui dasar permulaan

Di dalam kepustakaan lama, dapat diketemukan istilah pendaftaran tanah (Kadaster) sebagai berikut, Bahwa perkataan kadaster, berasal dari Bahasa Latin diutarakan nilai dan sifat dari benda-benda tetap. Pengertian ini sekarang sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Menurut Rudolf Hermanses, pendaftaran tanah

²²⁸*Ibid*, hal 67.

(kadaster) adalah pendaftaran atau pembukaan bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar, berdasarkan pengukuran dan pemetaan, yang seksama dari bidang-bidang itu.²²⁹

Secara singkat, kadaster dapat dirumuskan sebagai pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, seperti dirumuskan dalam Pasal 19 ayat (2) sub a UUPA. Sedangkan mengenai kadaster, haruslah tanah yang memenuhi unsur-unsur:

- a. Pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah yang terletak di suatu daerah/negara di dalam daftar-daftar
- b. Pengukuran atau pembukuan bidang-bidang tanah.²³⁰

Ada beberapa teori yang dikemukakan oleh para ahli mengenai pendaftaran tanah, antara lain:²³¹

1. Sotendik/Mulder, *kadaster is een seen instelling ie ddoor middel van plans of kaarten en register, opgemaakt naar aanleiding van matig en scantting, ons een beeld en eene schrijving van hetgronddeit van saat in al zine onder delen en greens geeft* (kadaster berasal dari kata capitastrum yang berarti suatu daftar umum dimana berisi nilai-nilai serta sifat-sifat, bahas Prancis “cadaster; Italia disebut “Kadaster”).
2. Jaarsma, mengatakan kadaster *is een instelling diery door middel van kaarten en register en een omchjving geeft van alle stkuken het gebied van den staat gelegen* (kadaster adalah suatu badan dengan peta-peta dan daftar-daftar memberikan uraian semua bidang tanah yang terletak dalam suatu wilayah negara).
3. Van Huls merumuskan kadaster *is een boekhouding op hetgroun bezit die geveert word met behulp van register en kaarten wijver vaardiging waavan de landmeetkunde toepassing vindt* (kadaster sebagai suatu pembukuan mengenai

²²⁹Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria Pertanahan di Indonesia Jilid 2*, Prestasi Pustaka, Yogyakarta, 2004, hal 3.

²³⁰*Ibid.*, hal 4.

²³¹Hutagalung, Arie Sukanti. *Azas-Azas Hukum Agraria, Bahan Pelengkap Perkuliahan Hukum Agraria*, FH-UI, . Jakarta , 2000, hal 19.

pemilihan tanah yang diselenggarakan dengan daftar-daftar dan peta-peta yang diperbuat menggunakan ilmu ukur.²³²

Secara yuridis pendaftaran tanah sebagaimana definisi yang diberikan oleh Pasal 1 angka 1 PP No. 27 tahun 1997 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.

Sejarah perkembangan kadaster di Indonesia, dikenal ada 2 (dua) macam bentuk kadaster yakni:²³³

- a) Belasting Kadaster atau Kadaster Fiscal (atau disebut Kadaster pajak). Yang dimaksud dengan Kadaster Pajak adalah suatu bentuk kadaster yang diadakan untuk keperluan pemungutan pajak atas tanah yang adil dan merata. Agar dapat memungut pajak atas tanah secara adil dan merata dari wajib pajak, perlu diketahui luas tanah yang dipunyai oleh setiap wajib pajak maupun penggunaannya, karena nilai tanah ditentukan oleh luas tanah dan penggunaannya. Yang menjadi obyek kadaster pajak adalah bidang-bidang tanah menurut penggunaannya, yang kemudian disebut bidang-bidang tanah pajak (*Belasting Perceel*). Batas-batas pada peta-peta kadaster pajak pada umumnya merupakan batas-batas penggunaannya yang merupakan batas-batas yang dapat dilihat dengan nyata di mana pengukurannya dan pemetaannya tidak memerlukan ketelitian tinggi.

²³²Achmad Chomzah, H. Ali. *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Peranahan I dan II*. Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002., hal 23.

²³³I Wayan, Suandra. *Hukum Pertanahan Indonesia*. Cet. 2. Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hal 31.

- b) *Rechts* Kadaster atau Kadaster Hak. Yang dimaksud dengan *Rechts Kadaster* atau kadaster hak adalah suatu bentuk kadaster yang dibentuk dengan tujuan untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum atas tanah.²³⁴ Di dalam lalu lintas hukum (*rechtsverkeer*) mengenai hak-hak atas tanah, selalu timbul dua pertanyaan, yaitu: siapakah yang menjadi pemegang hak yang sebenarnya dan berapa luas tanahnya, di mana letaknya serta batas-batas bidang tanah yang bersangkutan. Menjawab kedua pertanyaan ini maka pemerintah membentuk suatu badan atau lembaga hukum yang bertugas memberi jawaban atas kedua pertanyaan dimaksud. Dengan kata lain, badan atau lembaga hukum tersebut bertugas menjawab kepastian hukum mengenai subyek hukum yaitu si pemegang hak dan obyek hukum atas tanah yaitu tanahnya sendiri dengan menguraikan di mana letak, batas-batasnya dan luasnya. Badan atau lembaga ini, disebut *Recht Kadaster* atau kadaster hak. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam melaksanakan kadaster hak ini meliputi:
- a. Kegiatan dalam bidang juridis berupa pengumpulan keterangan atau mengadakan inventarisasi.²³⁵
 - b. Kegiatan dalam bidang teknis geodesi, berupa pengukuran, dan pemetaan tanah, dengan hasil peta-peta pemilikan tanah dan surat ukur. Dengan kegiatan ini akan diperoleh kepastian letak, batas dan luas tanah yang menjadi obyek hak dan tanah
 - c. Kegiatan dalam bidang administrasi. Berupa pembukuan dan kegiatan dalam bidang administrasi, berupa pembukuan dan kegiatan-kegiatan pada huruf a dan b dalam daftar umum secara kontinyu.

²³⁴Achmad Chomzah, H. Ali. *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Pertanahan III dan IV*. Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, hal 6.

²³⁵Ali Achmad Chomzah, *Op cit*, hal 9 – 10.

d. Pemberian surat-surat tanda bukti dan pemberian keterangan dan pelayanan kepada yang berkepentingan, mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan hak atau tanah, sebagai yang tercantum dalam daftar umum.

Berdasarkan ketentuan pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Adapun pengertian dari masing-masing tersebut adalah:²³⁶

1. Azas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan azas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
2. Azas 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 para pihak yang memerlukan.
3. Azas 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.
4. Azas 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

²³⁶M, Yamin, dan Abd. Rahim Lubis. *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung. 2008, hal 8.

memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula azas terbuka.

Menurut AP. Parlindungan dikeluarkannya PP No. 24 tahun 1997 sebagai pengganti PP No. 10 tahun 1961, yaitu salah satunya adalah untuk menyelenggarakan tertib administrasi pertanahan.²³⁷ Tertib administrasi pertanahan sendiri, merupakan salah satu bagian dari catur tertib pertanahan seperti sasaran yang ingin dicapai, yaitu: *pertama*, tertib hukum pertanahan. *Kedua*, tertib administrasi pertanahan. *Ketiga* tertib penggunaan tanah, dan terakhir adalah tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup.

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematik

Awal mula pendaftaran tanah sistemik dimulai pada tahun 1996 yang ditutup dengan sebuah berita bahwa adanya kewajiban melakukan pendaftaran tanah bagi pemilik tanah pertanian di Bekasi, di mana jika sampai pada akhir bulan Desember hal itu tidak dilakukan, maka tanah tersebut akan dianggap sebagai tanah Guntai (absentee) dan akan dijadikan obyek *landreform*. Pendaftaran tanah secara sistemik seperti yang dilakukan di Bekasi itu, inisiatifnya berasal dari pemerintah. Tujuannya adalah selain memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, juga dapat mengungkap penguasaan tanah secara guntai tersebut. Hal ini karena pemilik tanah guntai tidak selalu mudah dideteksi karena diselubungi rekayasa seperti pemilikan KTP ganda dan pemberian kuasa mutlak.²³⁸

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Jika disimak ketentuan yang mengakui bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan dan terartur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta

²³⁷AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hal 78.

²³⁸Maria S. W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan (Antara Regulasi dan Implementasi)*, Cetakan IV, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, hal 201.

dan daftar mengenai bidang-bidang tanah, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya serta hak-hak tertentu yang membebaninya.²³⁹

Kegiatan pendaftaran tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 UUPA hanya meliputi:

- a) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- b) Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan
- c) Pemberian surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Juga pekerjaan ini adalah rangkaian kegiatan dari pendaftaran tanah tersebut. Bahkan diketahui pula sistem publikasi negatif yang dianutnya, berdasarkan bukti hak yang dikeluarkan oleh negara.²⁴⁰

Dalam kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah, dikenal 2 (dua) sistem pendaftaran tanah. Berdasarkan PP No. 24 tahun 1997, bahwa sistem Pendaftaran Tanah dilaksanakan dengan 2 cara, yaitu:

- 1) Secara sistematis yaitu sistem pendaftaran tanahnya atas inisiatif dari Pemerintah yang meliputi wilayah satu desa atau Kelurahan atau sebagiannya. Pengertian yang diberikan oleh Pasal 1 angka 10 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah sistemik 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.
- 2) Secara sporadik yaitu pendaftaran bidang-bidang tanahnya atas permintaan sendiri dari pemegang hak atau penerima secara pribadi atau massal. Pengertian yang diberikan oleh Pasal 1 angka 11 PP No. 24 tahun 1997, pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai

²³⁹Djoko, Waliyatun, *Tanah Dan Pertanahan, Kumpulan Tulisan, Direktorat Pendaftaran Hak Atas Tanah*, BPN, Jakarta. 1996. hal 104.

²⁴⁰*Ibid*, hal 105.

satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan bagian dari program atau perencanaan pemerintah, yang pelaksanaannya didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri. Hal ini terkait dengan hak penguasaan tanah oleh Negara, dalam arti negara sebagai organisasi kekuasaan Bangsa Indonesia pada tingkat tertinggi yang mempunyai wewenang:

- a) Mengatur serta menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan memelihara atas tanah-tanah di Indonesia.
- b) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dimiliki atas tanah tersebut.
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum atas tanah tersebut.

Pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria Tahun 1960 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Kemudian, Pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia. Dalam kenyataan pendaftaran tanah yang diselenggarakan PP No. 10 tahun 1961 masih belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional sehubungan dengan produk yang dihasilkan tidak sesuai dengan harapan, karena banyak faktor-faktor yang sangat mempengaruhi, yaitu:²⁴¹

- 1) Anggaran yang disiapkan tidak memadai.
- 2) Sumber daya manusia kurang.
- 3) Peralatan pendukung pelaksanaan kerja.
- 4) Tanahnya besar tersebar di wilayah yang sangat luas

²⁴¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, 2005, hal 12.

5) Sebagian besar penguasaanya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut, maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional dengan memberikan kepastian hukum dibidang pertanahan, maka diterbitkanlah PP No. 24 tahun 1997 sebagai penyempurna dari PP No. 10 tahun 1961 mengenai asas dan tujuannya dipertahankan sama seperti pada hakekat Undang Undang Pokok Agraria. Secara umum yang paling utama dari kegiatan pendaftaran tanah ini adalah bagaimana mengetahui dasar permulaan

Di dalam kepustakaan lama, dapat diketemukan istilah pendaftaran tanah (Kadaster) sebagai berikut:²⁴²

- 1) Bahwa perkataan kadaster, berasal dari Bahasa Latin diutarakan nilai dan sifat dari benda-benda tetap. Pengertian ini sekarang sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman
- 2) Bahasa Perancis, yaitu Cadastre.
- 3) Bahasa Italia, yaitu Castro
- 4) Bahasa Jerman, yaitu Kadaster

Menurut Rudolf Hermanses, pendaftaran tanah (kadaster) adalah pendaftaran atau pembukaan bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar, berdasarkan pengukuran dan pemetaan, yang seksama dari bidang-bidang itu. Secara singkat, kadaster dapat dirumuskan sebagai pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, seperti dirumuskan dalam Pasal 19 ayat (2) sub a UUPA. Sedangkan mengenai kadaster, haruslah tanah yang memenuhi unsur-unsur:²⁴³

- a. Pendaftaran atau pembukuan bidang-bidang tanah yang terletak di suatu daerah/negara di dalam daftar-daftar
- b. Pengukuran atau pembukuan bidang-bidang tanah.

²⁴²Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria Pertanahan di Indonesia Jilid 2*, Prestasi Pustaka, Yogyakarta, 2004, hal 3.

²⁴³*Ibid.*, hal 1.

Ada beberapa teori yang dikemukakan oleh para ahli mengenai pendaftaran tanah, antara lain:²⁴⁴

1. Sotendik/Mulder, kadaster is een seen instelling ie ddoor middel van plans of kaarten en register, opgemaakt naar aanleiding van matig en scantting, ons een beeld en eene schrijving van hetgronddheit van saat in al zine onder delen en greens geeft (kadaster berasal dari kata capitastrum yang berarti suatu daftar umum dimana berisi nilai-nilai serta sifat-sifat, bahsas Prancis “cadaster; Italia disebut “Kadaster”).
2. Jaarsma, mengatakan kadaster is een instelling diery door middel van kaarten en register en een omchjving geeft van alle stkuken het gebied van den staat gelegen (kadaster adalah suatu badan dengan peta-peta dan daftar-daftar memberikan uraian semua bidang tanah yang terletak dalam suatu wilayah negara).
3. Van Huls merumuskan kadaster *is een boekhouding op hetgroun bezit die geveert word met behulp van register en kaarten wijver vaardiging waavan de landmeetkunde toepassing vindt* (kadaster sebagai suatu pembukuan mengenai pemilihan tanah yang diselenggarakan dengan daftar-daftar dan peta-peta yang diperbuat menngunakan ilmu ukur).

Secara yuridis pendaftaran tanah sebagaimana definisi yang diberikan oleh Pasal 1 angka 1 PP No. 27 tahun 1997 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

²⁴⁴Parningotan, *Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 Kepada Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru*, Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hal 23.

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.

Apabila dilihat dari aspek jaminan yang diberikan dengan pemberian Surat-surat Tanda Bukti Hak atas Tanah (Sertifikat Hak atas Tanah), sebagai alat pembuktian, maka *Rechts Kadaster* (pendaftaran tanah) ini mengenal 2 (dua) macam sistem yaitu:²⁴⁵

- 1) Sistem negatif adalah suatu sistem bahwa kepada si pemilik tanah ini, diberikan jaminan lebih kuat, apabila dibandingkan perlindungan yang diberikan kepada pihak ketiga. Dengan demikian, maka si pemilik tanah dapat menggugat haknya atas sebidang tanah dari mereka yang terdaftar pada kadaster. Contoh Belanda, Perancis, Philipina.
- 2) Sistem positif adalah suatu sistem di mana kepada yang memperoleh hak atas tanah ini akan diberikan jaminan lebih kuat. Jadi dengan demikian, maka mereka atau orang-orang yang tercatat pada daftar umum / buku tanah itu adalah si pemlik tanah yang pasti. Pihak ketiga harus percaya dan tidak perlu khawatir, bahwa pada suatu ketika, mereka atau orang-orang yang tercatat dalam daftar umum akan kehilangan haknya atau dirugikan.

Berkaitan dengan sistem pendaftaran tanah yang dipergunakan di Indonesia, Muntoha menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang dianut sekarang ini adalah sistem negatif dengan tendes-tendens positif. Dengan sistem ini keterangan-keterangan yang ada itu, apabila ternyata tidak benar, maka dapat diubah dan dibetulkan. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia, juga dapat disebut quasi positif (positif semu).

Adapun ciri-ciri quasi positif pendaftaran tanah di Indonesia adalah sebagai berikut:²⁴⁶

- a) Nama yang tecantum di dalam buku tanah.

²⁴⁵*Ibid.*, hal 15 – 16.

²⁴⁶ *Ibid.*, hal 16.

- b) Setiap peristiwa balik nama, melalui prosedur penelitian yang seksama dan memenuhi syarat-syarat keterbukaan (*openbaar beginsel*).
- c) Setiap persil batas diukur dan digambar dengan peta pendaftaran tanah dengan skala 1 : 1000, unsur mana yang memungkinkan untuk dapat dilihat kembali batas persil, apabila dikemudian harus terdapat sengketa batas.
- d) Pemilik tanah yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat dapat dicabut melalui proses keputusan Pengadilan Negeri atau dibatalkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, apabila terdapat cacat hukum.
- e) Pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti rugi pada masyarakat, karena kesalahan administrasi pendaftaran tanah, melainkan masyarakat sendiri yang merasa dirugikan melalui proses peradilan / Pengadilan Negeri untuk memperoleh haknya.

Menurut AP. Parlindungan dikeluarkannya PP No. 24 tahun 1997 sebagai pengganti PP No. 10 tahun 1961, yaitu salah satunya adalah untuk menyelenggarakan tertib administrasi pertanahan.²⁴⁷ Tertib administrasi pertanahan sendiri, merupakan salah satu bagian dari catur tertib pertanahan seperti sasaran yang ingin dicapai, yaitu: *pertama*, tertib hukum pertanahan. *Kedua*, tertib administrasi pertanahan. *Ketiga* tertib penggunaan tanah, dan terakhir adalah tertib pemeliharaan dan lingkungan hidup.

Obyek pendaftaran tanah meliputi bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Perlu diketahui bahwa bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang berbatas. Obyek lain pendaftaran tanah adalah tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan, dan tanah negara.

D. Tinjauan Umum Tentang Badan Pengusahaan Batam, Di Provinsi Kepulauan Riau.

²⁴⁷AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hal 78.

Batam mulai dikembangkan sejak awal tahun 1970-an sebagai basis logistik dan operasional untuk industri minyak dan gas bumi oleh Pertamina. Kemudian berdasarkan Kepres No. 41 tahun 1973, pembangunan Batam dipercayakan kepada lembaga pemerintah yang bernama Otorita Pengembangan Industri Pulau Batam atau lebih dikenal dengan Otorita Batam.²⁴⁸

Pengembangan Pulau Batam terbagi dalam beberapa periode. Periode pertama yaitu tahun 1971-1976 dikenal dengan nama Periode Persiapan yang dipimpin oleh Dr. Ibnu Sutowo. Periode kedua adalah Periode Konsolidasi (1976-1978) dipimpin oleh Prof. Dr. JB. Sumarlin, Setelah itu adalah Periode Pembangunan Sarana Prasarana dan Penanaman Modal yang berlangsung selama 20 tahun. Yaitu tahun 1978-1998, yang diketuai Prof. Dr. BJ. Habibie. Kepemimpinan berikutnya dipegang oleh J.E. Habibie yaitu bulan maret s/d juli 1998. Periode ini dikenal dengan nama Pembangunan Prasarana dan Penanaman Modal Lanjutan. Kemudian sejak tahun 1998 sampai sekarang, dibawah kepemimpinan dari Ketua Otorita Batam saat periode Ismeth Abdullah dinamakan periode pengembangan pembangunan prasarana dan penanaman modal lanjutan dengan perhatian lebih besar pada kesejahteraan rakyat dan perbaikan iklim investasi.²⁴⁹

Dalam rangka melaksanakan visi dan misinya mengembangkan Batam, maka dibangunlah infrastruktur modern yang berstandar internasional serta berbagai fasilitas lainnya, sehingga saat Pariwisata yang diminati dan mampu bersaing dengan kawasan serupa Asia Pasifik.

Berbagai kemajuan pun telah banyak dicapai, seperti tersediannya berbagai lapangan usaha yang mampu menampung angkatan kerja yang berasal hampir dari seluruh daerah di tanah air. Begitu juga dengan jumlah penerimaan daerah maupaun pusat dari waktu ke waktu terus meningkat. Hal ini tidak lain karena disebabkan oleh

²⁴⁸<https://bpbatam.go.id/pages/read/44-sejarah> 20-06-2022.

²⁴⁹http://www.batam.go.id/home/sejarah_ob.php 16-06-2022.

maraknya kegiatan industri, perdagangan, alih kapan dan pariwisata di daerah. Namun sebagai daerah yang berkembang pesat, Batam juga tidak luput dari munculnya berbagai masalah sosial.

Untuk itulah, maka dalam rangka penyempurnaan pengembangan pulau Batam yang sedang berlangsung, maka pembangunan saat ini difokuskan kepada kesejahteraan masyarakat dengan menjalankan program *social development*. Hal ini diharapkan mampu mengatasi berbagai macam persoalan sosial yang timbul sebagai eksternalitas negatif dari pembangunan yang telah terjadi selama 30 tahun tersebut.

Otorita Batam merupakan cikal bakal dari Badan Pengusahaan Batam (BP Batam). Pada PP 46 disebutkan bahwa Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam berubah menjadi Badan Pengusahaan Kawasan Batam dengan keberadaannya selama 70 tahun sejak PP 46 ditandatangani.

Hal ini memberikan kepastian hukum kepada para investor baik lokal maupun asing selama itu untuk berinvestasi di Batam. BP Batam mempunyai Visi dan Misi yang jelas untuk mengembangkan Batam kedepan. Saat ini BP Batam mendapatkan kewenangan dari pemerintah pusat khususnya yang menjadi kewenangan Departemen Perdagangan untuk mengeluarkan perijinan lalu lintas keluar masuk barang. Perijinan tersebut diantaranya Perijinan IP Plastik dan Scrap Plastik, Perijinan IT-PT, Perijinan IT Cakram, Perijinan IT Alat Pertanian, Perijinan IT Garam Perijinan, Mesin Fotocopy dan printer berwarna, Perijinan Pemasukan Barang Modal Bukan Baru, Perijinan Bongkar Muat, Pelabuhan Khusus, Perijinan Pelepasan Kapal Laut. Adapun perijinan yang sebelumnya berada di Otorita Batam diantaranya Perijinan Fatwa Planologi, Perijinan Cut and Field, Perijinan Alokasi Lahan, Perijinan titik titik lokasi iklan, SK BKPM tentang registrasi perusahaan di Indonesia, Angka Pengenal Import Terbatas (APIT), serta Izin Usaha Tetap (IUT).²⁵⁰

²⁵⁰Ibid. hal 40.

Saat ini pemerintah pusat sedang mempersiapkan UU Kawasan Ekonomi Khusus, yang diharapkan akan selesai sebelum berakhirnya masa bakti DPR Pusat. Di harapkan dengan adanya UU KEK, maka akan menambah daya saing Batam, Bintan dan Karimun dalam menarik investor lokal dan asing untuk melakukan investasi.

Unit-unit usaha BP Batam ikut andil dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengelola pembangunan, termasuk infrastruktur dari pulau-pulau, seperti jalan, listrik, air, bandara, pelabuhan laut, dan fasilitas umum lainnya.

Adapun unit-unit usaha yang merupakan Obyek vital dari Badan Pengusahaan Kawasan (BP Batam) selengkapnya adalah sebagai berikut :

- 1) IT Center BP Batam
- 2) Pelabuhan Laut (*Seaport*)
- 3) Pelabuhan Udara (*Airport*)
- 4) Rumah Sakit Otorita Batam (RSOB)
- 5) Kantor Pengelolaan Air

Tujuan dari proyek ini adalah untuk mengurangi tingkat polusi di pantai dan dam-dam air, dengan mendirikan limbah air koleksi dan perawatan sistem untuk mengumpulkan dan memperlakukan limbah dari potensi sumber sampah (kawasan pemukiman, pariwisata dan industri) sesuai dengan yang berlaku Lingkungan Standar kualitas di Batam. Tujuannya adalah penyediaan air limbah pada koleksi sistem untuk daerah Batu Ampar / Nagoya dan Sekupang, termasuk drainase, stasiun pompa, dan barang berharga serta fasilitas pengolahan air limbah.

- a) Lokasi

Perlakuan Pusat limbah yang rencananya akan didirikan di 2 (dua) lokasi dengan sistem yang terpadu, yaitu Batu Ampar dan Sekupang, Pulau Batam.

- b) Proyeksi

Proyeksi rata-rata harian limbah produksi pada tahun 2006 adalah 225 lt. / detik dengan puncak volume 340 lt / detik.

c) Penyelesaian proyek

Proyek ini akan memakan waktu 2 (dua) tahun untuk menyelesaikan (termasuk desain Detail bekerja).

d) Biaya investasi

Biaya investasi diperkirakan mencapai US \$ 30 juta, meliputi karya drainase, stasiun pompa, dan barang berharga serta air limbah

e) Kantor Karantina

Pada Tahun 1877 sudah dicetuskan peraturan perundang undangan yang berkait dengan karantina (tumbuhan), yakni Ordonansi 19 Desember 1877 (Staatsblad No.262) tentang larangan pemasukan tanaman kopi dan biji kopi dari Srilanka. Pada tahun 1914 sebagai tindak lanjut dari Ordonansi 28 Januari 1914 (Staatsblad No.161) penyelenggaraan kegiatan perkarantinaan secara institusional di Indonesia secara nyata baru dimulai oleh sebuah organisasi pemerintah bernama *Instituut voor Plantenziekten en Cultures* (Balai Penyelidikan Penyakit Tanaman dan Budidaya). Pada tahun 1930 pelaksanaan kegiatan operasional karantina di pelabuhan-pelabuhan diawasi secara sentral oleh Direktur Balai Penyelidikan Penyakit Tanaman dan Budidaya, serta ditetapkan seorang pegawai Balai yang kemudian diberi pangkat sebagai *Plantenziektenkun digeam btenaar* (pegawai ahli penyakit tanaman). Pada tahun 1939 Dinas karantina tumbuh-tumbuhan (*Planttenquarantine Diest*) menjadi salah satu dari 3 seksi dari Balai Penyelidikan Penyakit Tanaman (*Instituut voor Plantenziekten*). Pada tahun 1957 dengan Keputusan Menteri Pertanian, dinas tersebut ditingkatkan statusnya menjadi Bagian. Pada tahun 1961 BPHT diganti namanya menjadi LPHT (Lembaga Penelitian Hama dan Penyakit Tanaman) yang merupakan salah satu dari 28 lembaga penelitian dibawah Jawatan Penelitian Pertanian. Tahun 1966 dalam reorganisasi dinas karantina tumbuhan tidak lagi ditampung dalam organisasi Lembaga Pusat Penelitian Pertanian (LP3) yang merupakan

penjelmaan LPHT. Kemudian Karantina menjadi salah satu Bagian di dalam Biro Hubungan Luar Negeri Sekretariat Jenderal Departemen Pertanian. Pada tahun 1969, status organisasi karantina tumbuhan diubah kembali dengan ditetapkannya Direktorat Karantina Tumbuh-tumbuhan yang secara operasional berada dibawah Menteri Pertanian dan secara administratif dibawah Sekretariat Jenderal. Dengan status Direktorat tersebut, status organisasi karantina tumbuhan meningkat dari eselon III menjadi eselon II. Pada tahun 1974, organisasi karantina diintegrasikan dalam wadah Pusat Karantina Pertanian dibawah Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Tahun 1980 berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian No. 453 dan No. 861 tahun 1980, organisasi Pusat Karantina Pertanian (yang notabene baru diisi karantina tumbuhan *ex* Direktorat Karantina Tumbuhan), mempunyai rentang kendali manajemen yang luas. Pusat Karantina Pertanian pada masa itu terdiri dari 5 Balai (eselon III), 14 Stasiun (eselon IV), 38 Pos (eselon V) dan 105 Wilayah Kerja (*non* struktural) yang tersebar diseluruh Indonesia. Pada tahun 1983 Pusat Karantina Pertanian dialihkan kembali dari Badan Litbang Pertanian ke Sekretariat Jenderal dengan pembinaan operasional langsung dibawah Menteri Pertanian. Namun kali ini kedua unsur karantina (hewan dan tumbuhan) benar-benar diintegrasikan. Pada tahun 1985 Direktorat Jenderal Peternakan menyerahkan pembinaan unit karantina hewan, sedangkan Badan Litbang Pertanian menyerahkan pembinaan unit karantina tumbuhan, masing-masing kepada Sekretariat Jenderal Departemen Pertanian. Pada tahun 2001 terbentuklah Badan Karantina Pertanian, Organisasi eselon I di Departemen Pertanian melalui Keppres No. 58 Tahun 2001.

E. Penghapusan Hak Atas Tanah

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa tanah dan air dikuasai negara dan dikelola untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Konsep umum ini menandakan status penguasaan tanah

sebagai hak kolektif yang harus diatur oleh negara untuk mencapai objektif bersama.

Pengaturan pencabutan hak atas tanah yang didasarkan pada ketentuan Pasal 18 UUPA yang berisikan: untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan negara, kepentingan bersama, hak-hak atas tanah yang dicabut, memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang, hal ini yang menjadi salah satu kepentingan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Berkaitan dengan ketentuan di atas, maka politik hukum dalam pembentukan undang-undang tersebut adalah untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUPA, yakni pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya dalam rangka melaksanakan usaha-usaha pembangunan negara. Selain itu merujuk pada Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961 menjadi penjabaran tujuan dari pembentukannya yang antara lain untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan rakyat. Oleh karena itu dalam keadaan memaksa, maka presiden, kepala BPN, Menteri kehakiman dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Tanah merupakan salah satu komponen ekosistem yang sangat strategis bagi kelangsungan hidup umat manusia, dan juga sebagai faktor utama dalam setiap kegiatan pembangunan. Dapat dikemukakan dengan perkataan lain bahwa tanah sama sekali tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, karena dengan tanah manusia dapat berpijak, juga dengan tanah manusia dapat hidup dengan cara mengolah atau mendayagunakannya, sehingga dapat memperoleh bahan pangan. Tidak hanya itu, orang yang matipun masih membutuhkan sepinggal tanah, yakni untuk kuburan (pemakaman). Boleh dibilang, segala aktivitas manusia apapun bentuknya, tidak akan

lepas dari kebutuhan akan tanah.²⁵¹⁵⁹

Hak-hak atas tanah dibatasi oleh fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA yang berbunyi sebagai berikut : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pasal ini dijelaskan dalam Penjelasan Umum Nomor II/4 dan Penjelasan Pasal Demi Pasal. Dalam Penjelasan Pasal Demi. Pasal dijelaskan bahwa: “Tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal ini telah diuraikan dalam Penjelasan Umum (II angka 4).

Selanjutnya dalam Penjelasan Umum Nomor II/4 dijelaskan : Dasar yang keempat diletakkan dalam Pasal 6, yaitu bahwa : “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Ini berarti, bahwa 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 perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya”.

Dari ketentuan Pasal 6 UUPA beserta penjelasannya tersebut dapat disimpulkan bahwa tanah yang dipunyai dengan suatu hak oleh seseorang selain

²⁵¹ Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis, Hak Menguasai Negara Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Bogor, 2015, hlm. 192.

mempunyai fungsi bagi pemegang haknya juga mempunyai fungsi bagi masyarakatnya. Akibatnya, dalam penggunaan tanah harus memperhatikan dua kepentingan yaitu, kepentingan pemegang hak dan kepentingan masyarakat/sosialnya. Kedua kepentingan ini dinilai seimbang artinya, tidak boleh saling merugikan. Kepentingan pemegang hak tidak boleh merugikan kepentingan sosial, demikian pula sebaliknya, kepentingan sosial tidak boleh merugikan kepentingan pemegang hak.

Penggunaan tanah selain bermanfaat bagi pemegang haknya, juga harus bermanfaat bagi masyarakatnya. Penggunaan tanah yang tidak memberi manfaat bagi masyarakat, lebih-lebih yang merugikan masyarakat, dilarang. Atas dasar Pasal 6 UUPA tersebut, apabila negara memerlukan tanah untuk kepentingan umum/masyarakat maka pemegang hak harus merelakan tanahnya untuk diambil oleh negara. Dalam hal ini pemegang hak tidak boleh dirugikan, ia harus memperoleh kompensasi berupa pemberian ganti rugi yang layak.

Pasal 6 UUPA secara tegas menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Pengertian hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanahnya, termasuk tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanahnya [Pasal 4 ayat (2) UUPA]. Apabila Pasal 6 dihubungkan dengan Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 16 UUPA, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa hanya hak-hak atas tanah sebagaimana yang disebut dalam Pasal 16 UUPA saja yang mempunyai fungsi sosial. Hak yang lain seperti hak menguasai oleh negara atas tanah, tidak dibatasi oleh fungsi sosial, sehingga bersifat mutlak. Artinya, negara dapat menggunakan hak itu tanpa batas walaupun merugikan kepentingan sosial, misalnya menyebabkan timbulnya bahaya banjir atau tanah longsor. Dengan demikian, hanya hak-hak privat saja yang dibatasi oleh fungsi sosial,

sedang hak publik (hak menguasai oleh negara atas tanah) tidak dibatasi oleh fungsi sosial sehingga bersifat mutlak. Artinya, negara dapat menggunakan tanah itu walaupun merugikan kepentingan sosial/masyarakat.

Agar fungsi sosial itu juga meliputi semua hak penguasaan atas sumber daya alam (bukan hanya hak atas tanah), maka redaksi Pasal 6 UUPA diganti dengan : “Semua hak penguasaan atas sumber daya alam mempunyai fungsi sosial”. Hak penguasaan atas sumber daya alam itu meliputi, hak menguasai tanah oleh negara dan hak atas tanah. Dengan demikian maka, hak menguasai tanah oleh negara dan hak atas tanahpun dibatasi oleh fungsi sosial, sehingga penggunaannya tidak boleh merugikan kepentingan sosial/masyarakat.

Negara atas dasar hak menguasai tanah oleh negara, dapat mengambil tanah-tanah yang telah dipunyai oleh suatu subjek hukum dengan suatu hak atas tanah, dengan cara.²⁵²

1. Pencabutan hak atas tanah;

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemegang hak atas tanah (Pasal 18 UUPA).

Ketentuan Pasal 18 UUPA tersebut, dapat dipakai dasar sebagai pembatas wewenang negara untuk melakukan pencabutan hak atas tanah, yaitu:

- a. Benar-benar untuk kepentingan umum;
- b. Dengan pemberian ganti-rugi yang layak kepada pemegang hak atas

²⁵² Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, Edisi Revisi, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2011, hlm. 188 dan 189.

tanah. Arti layak di sini adalah sesuai dengan harga pasar. Pencabutan hak atas tanah tidak boleh menyebabkan menurunnya tingkat kemakmuran pemegang hak atas tanah, bahkan sebaliknya harus dapat meningkatkan tingkat kemakmuran pemegang hak atas tanah.

2. Pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, hanya dapat dilakukan apabila :
 - a. Tercapai kata sepakat antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah tentang bentuk dan besarnya ganti-rugi;
 - b. Kata sepakat tersebut harus dicapai tanpa adanya intimidasi dalam bentuk apapun.
3. Pelaksanaan ketentuan *landreform*.

Tanah-tanah yang menjadi objek *landreform*, diambil oleh pemerintah untuk selanjutnya dibagikan kembali (redistribusi) kepada petani yang berhak, dengan memberi ganti-rugi yang layak (sesuai dengan harga pasar) kepada pemegang hak atas tanah.

Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, melibatkan secara langsung pemerintah (pusat dan daerah), selaku pemegang hak menguasai tanah oleh negara. Dengan tindakan pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, telah terjadi pelanggaran hak-hak perorangan atas tanah. Namun tindakan ini dapat dinetralisir/dinormalkan kembali, dengan cara memberi kompensasi berupa pemberian ganti-rugi yang layak (sesuai dengan harga pasar) kepada pemegang hak atas tanah.

Sebaliknya, apabila ganti-rugi yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah tidak sesuai dengan harga pasar (sangat kecil), dan penetapannya dilakukan dengan tindakan intimidasi kepada pemegang hak atas tanah, maka terjadi pelanggaran terhadap hak-hak perorangan atas tanah. Jadi kuncinya terletak pada

“ganti rugi”, jika ganti rugi telah sesuai dengan harga pasar dan penetapannya tanpa tindakan intimidasi kepada pemegang hak, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang semula melanggar hak perorangan atas tanah, dapat dinetralisir/dinormalkan kembali.

Pada dasarnya, suksesnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tergantung pada 5 (lima) pilar, yakni:²⁵³

1. Perencanaan yang matang;
2. Sumber pembiayaan/dana yang jelas dan tersedia;
3. Tim yang solid, di antara :
 - a. Instansi yang memerlukan tanah;
 - b. Pemerintah propinsi;
 - c. Pemerintah kabupaten/kota;
 - d. Kantor Wilayah BPN;
 - e. Kantor pertanahan kabupaten/kota;
 - f. Appraisal;
 - g. Masyarakat yang terkena pembebasan.
4. Koordinasi maksimal;
5. Dokumen yang *qualified*.

Bachsana Mustafa menyatakan bahwa fungsi tanah adalah untuk keperluan suci dan sosial. Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha di bidang keagamaan dan sosial, maka badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial serta untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya.²⁵⁴ Menurut Abdurrahman bahwa salah satu fungsi dasar diletakkan oleh

²⁵³ Arianto, S.T., M.Si., *Wawancara*, selaku Kepala Sub Bagian Barang Milik Negara Balai Besar Wilayah Sungai Pemali-Juana, Semarang, pada tanggal 20 Februari 2020.

²⁵⁴ Bachsana Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 45.

UUPA dalam rangka pemanfaatan sektor agraria untuk kemakmuran rakyat adalah dengan cara meletakkan kepentingan nasional di atas kepentingan golongan atau individu tertentu, bahkan dapat dikorbankan begitu saja untuk kepentingan umum. Lebih lanjut Abdurrahman menjelaskan bahwa fungsi tanah secara tegas dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan UUPA, seperti:²⁵⁵

- Pasal 3 : yang membatasi berlakunya hak *ulayat* dari masyarakat hukum adat dengan kepentingan dan persatuan bangsa;
- Pasal 5 : yang membatasi berlakunya hukum adat dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa;
- Pasal 6 : bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
- Pasal 18 : yang memungkinkan negara untuk mencabut hak atas tanah untuk kepentingan umum

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting sekali karena sebagian besar dari kehidupannya adalah tergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicanangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat pemukiman dari sebagian besar umat manusia, di samping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha tani dan perkebunan. Pada akhirnya tanah pula yang dijadikan tempat persemayaman yang terakhir bagi yang telah meninggal dunia.

Abdurrahman membuat suatu pandangan bahwa tanah bagi kehidupan manusia tidak hanya mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, tetapi juga menyangkut masalah sosial politik, kultural, psikologis, dan bahkan mengandung aspek-aspek pertahanan dan keamanan nasional.²⁵⁶

²⁵⁵ Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 30-31.

²⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 1.

Sehubungan dengan hal tersebut, Bachsan Mustafa mengemukakan bahwa Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan pokok pikirannya dalam Pasal 33 mengenai hak menguasai dari negara atas tanah. Tanah merupakan alat produksi bagi masyarakat tani, maka tanah itu harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Jadi, apabila ada tanah yang tidak dipergunakan secara efektif atau ditelantarkan oleh pemiliknya maka tanah itu akan dikuasai oleh negara. Jadi, yang dimaksud oleh Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, berarti tanah itu dipergunakan sesuai dengan keadaan tanahnya dan sifat dari haknya dan tidak dapat dibenarkan pemakaian tanah secara merugikan dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat.²⁵⁷

Hasil studi yang dilakukan oleh BAPPENAS menunjukkan bahwa terdapat 3 (tiga) persoalan mendasar seputar tanah negara, yaitu: ketidak-jelasan definisi, dasar hukum, dan penanggungjawab pengelolaannya. Hal tersebut berpotensi menimbulkan permasalahan-permasalahan yang meng-ganggu stabilitas sosial ekonomi, keamanan dan kelangsungan pembangunan berkelanjutan, baik di daerah perkotaan maupun di pedesaan.²⁵⁸

Mengingat bahwa jumlah luas areal tanah negara (termasuk hutan) meliputi lebih dari 75 persen dari seluruh areal tanah di Indonesia, maka kompleksitas permasalahan yang bersumber dari tanah negara hampir men- dominasi persoalan dan konflik pertanahan di Indonesia.²⁵⁹

Sebagaimana diketahui bahwa jumlah areal tanah di Indonesia tidak sebanding dengan pertumbuhan penduduknya, sehingga tidak jarang ada masyarakat yang menempati tanah-tanah yang dikuasai negara tanpa izin, dengan

²⁵⁷ Bachsan Mustafa, *op.cit.*, hlm. 20.

²⁵⁸ Julius Sembiring, *Pengertian..., op.cit.*, hlm. 2.

²⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 2 dan 3.

mendirikan bangunan secara permanen, mengadakan kegiatan usaha, bahkan mensertifikatkan tanah tersebut menjadi hak milik. Tidak jarang pula terjadi kerusuhan ketika tanah-tanah tersebut diminta kembali karena digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah mendapatkan penolakan yang sangat keras dari warga. Dengan dalih sudah menempati tanah tersebut bertahun-tahun dan turun-temurun, bahkan sudah membayar Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) atau retribusi.

Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, pembangunan pada dasarnya dilakukan sebagai perwujudan penghormatan dan pemenuhan hak asasi manusia, terutama hak untuk mendapatkan kesejahteraan di bidang ekonomi khususnya.

Pembangunan sebagai sebuah konsep perubahan, merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara ekonomi dan sosial dengan mengedepankan pendekatan hak asasi manusia (HAM). Konsep itu telah digagas institusi internasional, yaitu Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB), seperti dinyatakan dalam Pasal 25 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM).

Sebagaimana disebutkan bahwa berbagai alasan yang muncul ke permukaan berkaitan dengan masalah lahan adalah terjadinya peningkatan jumlah penduduk yang tidak seimbang antara kapasitas lahan yang tersedia untuk kepentingan perumahan dan kepentingan bisnis dengan kebutuhan nyata masyarakat kecil. Selain itu, lahan telah berubah menjadi komoditas bisnis yang sangat menggiurkan, bahkan praktek percaloan dan perebutan serta penyerobotan tanah kian meningkat dari tahun ke tahun karena nilai ekonomis lahan semakin menggiurkan.

BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN YANG TIMBUL DIDALAM PELAKSANAAN REKONTRUKSI REGULASI TERHADAP KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI PROVINSI KEPULAUN RIAU BERBASIS NILAI Keadilan

Keberhasilan penegakan hukum, dipengaruhi oleh beberapa faktor, di antaranya adalah faktor substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Ketiga faktor ini saling terkait dan saling mempengaruhi. Tidak berjalannya salah satu faktor, maka akan mengakibatkan kegagalan bagi penegakan hukum.

Faktor-faktor atau komponen tersebut merupakan satu kesatuan sub sistem, atau yang dikenal dengan sistem hukum, sebagaimana teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman.

Teori sistem hukum yang dikemukakan Friedman menyatakan hukum mencakup tiga komponen, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), budaya hukum (*legal culture*). Ketiga komponen saling mempengaruhi satu sama lainnya, dapat dikaji bekerjanya hukum dalam praktek. Hukum merupakan budaya masyarakat, oleh karena itu tidak mungkin mengkaji hukum secara satu atau dua sistem hukum saja, tanpa memperhatikan kekuatan sistem yang ada dalam masyarakat. Teori sistem hukum ini menganalisa masalah penerapan substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

Komponen struktur dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi (lembaga) yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsi dalam mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut. Substansi hukum meliputi aturan hukum, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem termasuk produk yang dihasilkan, mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun. Mengenai hal ini Friedman, menyatakan *substance is what we call the actual rules or norms used by institutions, (or as the case may be) the real observable behavior*

patterns of actors within the system. (Substansi adalah apa yang kita kenal dengan peraturan atau norma aktual yang digunakan oleh institusi, (atau sebagai kans mungkin) pola tingkah laku yang dapat observasi secara nyata di dalam sistem).²⁶⁰

Budaya hukum meliputi dua, yaitu: budaya hukum eksternal (*eksternal legal culture*) dan budaya hukum internal (*internal legal culture*). Mengenai hal ini Friedman menyatakan *we can distinguish between an external and an internal legal culture. The external legal culture is the legal culture of those members of society who perform specialized legal tasks. Every society has a legal culture but only societies with legal specialists have an internal legal culture.*²⁶¹

Keberhasilan hukum apabila norma hukum itu ditaati dan dilaksanakan masyarakat maupun penegak hukum, pelaksanaan hukum dikatakan efektif atau berhasil dalam implementasi. Kegagalan pelaksanaan hukum adalah ketentuan hukum tidak mencapai maksudnya atau tidak berhasil dalam implementasinya. Faktor yang mempengaruhi hal yang ikut menyebabkan atau mempengaruhi di dalam pelaksanaan dan penerapan hukum tersebut. Faktor yang mempengaruhi dapat dikaji dari aspek keberhasilannya dan aspek kegagalannya.²⁶²

A. SUBSTANSI HUKUM

Fungsi hukum dalam masyarakat yang sudah maju dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi pertama di mana kemajuan masyarakat dalam berbagai bidang membutuhkan aturan hukum untuk mengaturnya, sehingga sector hukum pun ikut ditarik oleh perkembangan masyarakat tersebut, dan sisi kedua adalah di mana hukum yang baik dapat mengembangkan masyarakat atau mengarahkan perkembangan masyarakat.

²⁶⁰ Dahlan, *op.cit.*, hlm. 185 dan 186.

²⁶¹ *Ibid.*, hlm. 187.

²⁶² *Ibid.*, hlm. 187 dan 188.

Perubahan sistem, tatanan dan nilai dalam masyarakat tidak serta-merta diikuti oleh perubahan hukum. Untuk dapat mengubah suatu hukum perlu suatu mekanisme tertentu, yang tidak serta-merta dapat dilakukan. Karena itu, sering juga terjadi dalam masyarakat, seperti yang terjadi dalam banyak bidang hukum di Indonesia, bahwa perubahan dalam masyarakat tidak diikuti oleh perubahan hukum atau tidak sejalan dengan arah perubahan hukum secara teoretis maupun praktis. Dalam hal seperti ini, hukum dikatakan tertinggal di belakang, yang mengakibatkan hukum tersebut tidak dihormati lagi oleh masyarakat, dan *law enforcement* menjadi terpuruk.²⁶³

Perubahan masyarakat, yang didahului oleh perubahan hukum/peraturan perundang-undangan biasanya didahului oleh keinginan-keinginan dalam masyarakat yang berkepentingan untuk mengubah hukum/peraturan perundang-undangan tersebut. Selanjutnya apabila perubahan hukum tersebut berhasil dilaksanakan, akan berakibatkan kepada berubahnya pola pikir dan sikap masyarakat tersebut. Akan tetapi, perubahan hukum yang bersangkutan tidak selamanya persis sama seperti yang diinginkan oleh masyarakat/kelompok masyarakat/organisasi masyarakat yang mendorong dilakukannya perubahan hukum tersebut. Berbagai kemungkinan dapat terjadi, sebagai berikut:²⁶⁴

1. Hukum benar-benar berubah seperti yang diinginkan oleh masyarakat (*full compliance*);
2. Hukum mempertajam persepsi perubahan dalam masyarakat;
3. Hukum hanya melakukan ratifikasi terhadap perubahan yang telah benar-benar terjadi dalam masyarakat;

²⁶³ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar...*, *op.cit.*, hlm. 256 dan 257.

²⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 264 dan 265.

4. Hukum berubah tetapi tidak seperti yang diinginkan oleh masyarakat. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut :
- a. Keengganan dari otoritas pembentuk/pengubah hukum untuk menyerap sepenuhnya aspirasi masyarakat;
 - b. Pengaruh pendapat publik yang muncul ke permukaan yang tidak selamanya identik dengan keinginan masyarakat;
 - c. Pengaruh perjalanan waktu di mana keinginan masyarakat kemudian telah berubah seperti yang diputuskan/dipikirkan oleh pembentuk hukum/undang-undang atau pengadilan.

Dengan demikian, meskipun mungkin saja pihak pembentuk hukum/ undang-undang dan pengadilan berusaha untuk mengubah atau berpikir untuk mengubah hukum yang ada, boleh jadi hasilnya tidak seperti yang diinginkan oleh masyarakat atau tidak seperti yang tersebut dalam opini publik, di mana hasil dari perubahan tersebut bisa lebih baik atau bahkan lebih buruk dari apa yang diinginkan oleh masyarakat. Sehingga, seringkali masyarakat kecewa terhadap kenyataan hukum yang ada, dan dalam hal seperti ini, masyarakat memang pantas kecewa.

Adapun permasalahan yang timbul terhadap permasalahan pengadaan tanah di Provinsi Kepri dapat terlihat dari beberapa daerah, salah satunya adalah Kota Batam.

1). Kampung Tua, Kota Batam

Menurut Keputusan Walikota Batam Nomor. KPTS 105/HK/IV/2004 menyatakan bahwa dalam rangka melindungi, melestarikan, sekaligus sebagai upaya untuk mempertahankan nilai-nilai budaya masyarakat asli pulau Batam, perlu ditetapkan wilayah-wilayah yang didiami masyarakat sebagai perkampungan tua di

Kota Batam. Terhadap wilayah kampung tua yang telah ditetapkan tidak direkomendasikan kepada otorita Batam untuk diberikan hak pengelolaan (HPL) Otorita Batam dan Kewenangannya di bawah Pemerintah Kota Batam sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁶⁵

Dapat diperkirakan bahwa perkampungan tua tersebut sama dengan Pedesaan tua yang dimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dimana dalam pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa “Desa adalah Desa dan desa adat atau yang di sebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak dan usul, dan/atau hak tradisional yang di akui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jaman berganti, di awal era Reformasi bentuk daerah administrasi Batam berubah menjadi kota. Menurut kebijakan Pemerintah Kota (Pemko) Batam melalui Surat Keputusan Walikota Batam Nomor SKPT.105/HK/2004 (SK Wako 105/2004), Perkampungan Tua perlu dilestarikan di tengah arus industrialisasi dan perdagangan. Ketiga puluh tiga titik Kampung Tua yang perlu dilestarikan di mainland mempunyai luas total lebih kurang 1.200 Ha, atau 3% dari luas Pulau Batam. Negosiasi Pemko dengan BP Batam hingga tahun 2015 baru menghasilkan legalitas Kampung Tua sebanyak 7 titik. Sebanyak 26 kampung belum beroleh kata sepakat dengan BP Batam, dengan alasan yang dikemukakan oleh BP Batam bahwa luasan area Kampung Tua yang tertera di SK Wako 105/2004 perlu diteliti dengan seksama.²⁶⁶

²⁶⁵ Keputusan Walikota Batam Nomor. KPTS 105/HK/IV/2004

²⁶⁶ Tanjung Nugroho, Tjahjo Arianto Dan Eko Budi Wahyono, Permasalahan Penguasaan Tanah Perkampungan Tua Kota Batam, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Prosiding Seminar Nasional Tanah Adat Tahun 2019.

Diterapkan pula mengenai kawasan lindung untuk kampung tua ini, tertulis di dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam, Bintan, dan Karimun, dalam Pasal 1 ayat (12) dan ayat (21) tertulis “Kawasan Lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Dan Zona Lindung adalah zona yang ditetapkan karakteristik pemanfaatannya berdasarkan dominasi fungsi kegiatan masing-masing zona pada Kawasan Lindung”. Berbagai penyelesaian konflik pertanahan cukup banyak ditawarkan baik yang bersifat litigasi maupun non litigasi, tetapi dalam banyak hal hasilnya terasa kurang memuaskan. Bahkan penyelesaian melalui pengadilanpun terkadang dirasakan oleh masyarakat tidak memuaskan. Tidak sedikit mereka yang telah menduduki tanah selama bertahun-tahun ditolak gugatannya untuk mempertahankan hak atau mendapatkan hak karena adanya pihak lain yang menguasai tanah yang bersangkutan. Atau sebaliknya gugatan seseorang terhadap penguasaan tanah tertentu dikabulkan pengadilan walaupun bagi pihak yang menguasai tanah tidak cukup kuat atau gugatan kurang beralasan.

Berdasarkan definisi Hak atas tanah dan permasalahan yang ada di Kota Batam, terutama Kampung Tua yang ada di Kota Batam. Dimana Kampung Tua yang ditempati oleh masyarakat Kota Batam jauh lebih lama dibandingkan dengan berdirinya kota Batam, maka sudah selayaknya ini juga menjadi perhatian pemerintah pusat dan tidak hanya menjadi perhatian Pemerintah Kota Batam saja.

Memandang hal itulah, maka pemerintah kota Batam menerbitkan SK Walikota Nomor: KPTS.105/HK/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam. SK tersebut bertujuan untuk melindungi, melestarikan dan sekaligus sebagai upaya mempertahankan nilai-nilai budaya masyarakat asli atau tempatan yang telah mendiami kota tersebut jauh sebelum BP

Batam dibentuk.

Selain itu jika Perda Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam dihadapkan dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 41 Tahun 1973 jelas terdapat perbedaan yang sangat mencolok dan ini pula yang turut melukai hati masyarakat, khususnya para tokoh adat dan tokoh masyarakat yang telah mempertahankan kebudayaan Melayu di Batam.

Perbedaan tersebut tersirat pada Pasal 6 Keppres Nomor 41 Tahun 1973 yang menyatakan hak pengelolaan tanah atau seluruh areal tanah yang ada di Batam diserahkan dengan status “hak pengelolaan” dari pemerintah pusat kepada Otorita Batam (sekarang BP Batam). Hak pengelolaan yang tertuang dalam regulasi tersebut seakan bermakna bahwa tidak boleh atau tidak diakuinya penguasaan suatu lahan dengan status tanah adat maupun penguasaan, ataupun pemanfaatan atas tanah yang dijadikan cagar alam atau cagar budaya.

Ketentuan tersebut bertentangan dengan Perda Nomor 2 Tahun 2004 dan berlawanan pula dengan SK Walikota Batam yang keduanya sama- sama mengakui adanya perkampungan tua di Batam dengan tujuan pelestarian ekosistem dan budaya, serta peninggalan- peninggalan bernilai sejarah tinggi. Keberadaan Perda dan SK Walikota memberi celah khusus terhadap kelangsungan perkampungan tua di Batam, namun Keppres tersebut seolah tidak mengakui adanya perkampungan tua.

Hanya untuk dimanfaatkan sebagai lahan industri bernilai jual tinggi dan memperoleh pemasukan sebesar- besarnya bagi pemerintah, begitulah setidaknya maksud Presiden RI dalam menerbitkan keputusannya. Hal yang sangat disayangkan ialah penerbitan Keppres yang dianggap baik tujuannya itu ternyata salah sasaran, karena tidak sama sekali bermaksud melindungi kepentingan masyarakat yang ada

di sekitarnya.

Keppres RI tersebut hanya berpihak kepada para pemegang kekuasaan yang ingin mengusahakan Batam menjadi lahan industri bertaraf internasional, sementara pemerintah daerah rela berjuang hanya untuk mempertahankan keberadaan kampung tua dengan berbagai macam peninggalan sejarah masa lampau yang masih terjaga dengan baik di dalamnya.

Oleh karenanya sangat penting bagi Pemerintah Pusat dalam mengkaji ulang setiap regulasi yang ada dalam melindungi kepentingan masyarakat, khususnya untuk melestarikan cagar budaya yang terkenal di berbagai belahan negara tetangga. Indonesia sebagai negara yang berbudaya luhur seharusnya menjadikan setiap jengkal peninggalan masa lalu sebagai asset yang seharusnya dijaga dan dipertahankan.

Salah satu bentuk pertahanan dan perlindungan itu dapat diwujudkan dengan memberi ruang yang lebih lega bagi masyarakat di dalamnya untuk ikut berpartisipasi menjaga kelestarian setiap catatan sejarah yang ada, terkhusus di wilayah kampung tua Tanjung Riau yang memiliki makam-makam tua, bekas peninggalan kerajaan Daek Lingga dan Kerajaan Malaka, belum lagi terkenalnya para perompak kapal yang dahulunya sangat ditakuti negara tetangga dari wilayah itu. Hal yang paling penting dalam aspirasi masyarakat ialah meminta pemerintah memberikan kelonggaran dalam memanfaatkan sementara tanah terlantar, sesuai dengan ketentuan Pasal 6 dan Pasal 15 Undang-Undang Pokok Agraria yang memberi kebebasan masyarakat dalam mencegah kerusakan atas suatu lahan dengan mengelola, menjaga, serta menguasai sementara lahan yang terlantar dengan bukti yang diakui bersama.²⁶⁷

²⁶⁷ Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok- Pokok Agraria

Menurut Arie Sukanti, wewenang yang dipunyai Pemerintah Daerah di bidang pertanahan hanya sebatas lokalitas atau bersifat lokal.²⁶⁸

Karena pemberian otonomisasi kepada pemerintah daerah ialah pemerintah pusat yang memiliki kewenangan penuh, oleh karenanya pemerintah pusat diharapkan dapat menentukan kebijakan penggunaan tanah dalam konteks yang adil sesuai dengan kebutuhan keamanan dan pertahanan, kebutuhan vital masyarakat, serta untuk kepentingan sosial-budaya yang juga perlu diperhatikan porsinya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa semua luas tanah di wilayah hukum NKRI merupakan hak ulayat Bangsa Indonesia sebagai karunia dari Sang Pencipta, Tuhan Yang Maha Kuasa. Maka penguasaannya ditugaskan kepada negara dalam hal ini ialah pemerintah pusat untuk selanjutnya dipergunakan demi kepentingan dan kemakmuran masyarakat.²⁶⁹

Maka dengan inilah regulasi Perda Nomor 2 Tahun 2004 dan SK Walikota Batam Nomor 105 sangat penting untuk ditegakkan dan diterapkan sesuai dengan pengaturan setiap sendi hukum di dalamnya. Karena kedua produk hukum tersebut sama-sama mengakui keberadaan kampung tua dengan segala aspek sosial-budaya di dalamnya, serta sangat melindungi hak-hak masyarakat maka dengan ini pemerintah secara khusus Badan Pengusahaan (BP) Batam untuk lebih bijak dalam mengalokasikan lahan untuk keperluan industri, tanpa sedikitpun merampas hak ulayat masyarakat atas sebidang tanah perkampungan tua yang ada di Batam.

Peraturan tentang pertanahan di Indonesia secara umum bersandarkan pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA). Didalam UUPA sendiri tidak dijelaskan secara detail tentang pengertian dari Hak Pengelolaan.

²⁶⁸ Arie Sukanti, *Legalitas Tanah Berdimensi Keadilan*, Jakarta: Merdeka Press, 2007, hal. 53

²⁶⁹ Undang- Undang Dasar 1945, *Op. Cit*

Hak Pengelolaan bersumber dari pasal 2 UUPA, yang menjelaskan bahwa berdasarkan UUD 1945 seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara yang merupakan wakil dari organisasi kekuasaan seluruh rakyat di Indonesia.

Negara, dalam hal ini memiliki wewenang untuk menguasai bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan cara mengatur penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan, serta mengatur hubungan hukum dan juga perbuatan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Dari penjelasan tersebut, walaupun tidak secara gamblang menyebutkan mengenai Hak Pengelolaan, namun UUPA secara luas menjelaskan bahwa Negara, dalam hal ini bertindak sebagai organisasi yang mewakili masyarakat, memiliki wewenang untuk menguasai hak atas tanah, yang merupakan bagian dari bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dijelaskan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Peraturan perundangan yang lain, yaitu Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan jo. Peraturan Pemerintah Nomor 112 Tahun 2000 menjelaskan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai dari Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

Menurut A.P. Parlindungan, istilah Hak Pengelolaan sendiri berasal dari istilah Belanda, *Beheersrecht*, yang secara harfiah diartikan sebagai Hak Penguasaan, dimana hak yang dimaksud merupakan hak penguasaan atas tanah-tanah Negara. Tokoh lain, R. Atang Ranoemihardja dalam bukunya menjelaskan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak yang diberikan atas tanah yang dikuasai oleh Negara dan hanya dapat diberikan kepada badan-badan hukum pemerintah atau pemerintah daerah baik untuk dipergunakan untuk usahanya sendiri maupun untuk kepentingan pihak ketiga. Boedi Harsono juga menjelaskan bahwa Hak Pengelolaan pada hakikatnya bukan hak atas tanah, melainkan hak menguasai dari Negara, dimana pemegang Hak Pengelolaan memiliki kewenangan yang diberikan oleh Negara untuk menggunakan tanah yang tujuan utamanya adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.

Dari pengertian-pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah-tanah yang dimiliki oleh Negara yang dapat diberikan kepada instansi-instansi tertentu untuk dikelola. Walaupun tidak secara langsung menyebutkan mengenai Hak Pengelolaan, di dalam UUPA secara umum menjelaskan bahwa Hak menguasai dari Negara—dalam hal ini penguasaan atas bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dimana hak atas tanah termasuk di dalamnya—atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, dengan catatan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Hak Pengelolaan merupakan hak atas tanah yang sebelumnya tidak dikenal dalam UUPA. Hak tersebut lahir dan berkembang sesuai dengan terjadinya perkembangan suatu daerah. Kota Batam merupakan suatu pulau khusus di Indonesia dalam hal terkait pertanahan. Pada awal pendiriannya, kota Batam merupakan daerah

otorita yang dikelola oleh Badan Otorita, yang bertanggung jawab atas pengembangan pertumbuhan daerah tersebut, yang kemudian oleh Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1983 pasal 8, 9 dan 10 menegaskan bahwa Kecamatan Batam ditingkatkan menjadi Kotamadya Batam dengan mengangkat Walikota sebagai pimpinan daerah yang bertugas menjalankan administrasi pemerintahan dan kemasyarakatan untuk mendukung pembangunan yang dilakukan oleh Otorita Batam pada masa tersebut karena sebelum keluarnya Peraturan Pemerintah tersebut, Kota Batam merupakan kecamatan dimana pada saat itu kota administratif nya adalah Tanjung Pinang yang masih menjadi bagian dari Provinsi Riau.

Keluarnya Peraturan Pemerintah tersebut melahirkan hubungan kerjasama antara Otorita Batam dengan Pemerintah Kotamadya Batam dengan tujuan agar Batam lebih cepat berkembang sebagai kota industri. Dalam Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 dijelaskan bahwa seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam diserahkan, dengan hak pengelolaan kepada Ketua Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, dengan kata lain, Otorita Batam sebagai instansi diberikan kewenangan oleh Negara untuk merencanakan, menggunakan, dan menyerahkan bagian dari tanah yang bersangkutan tersebut kepada pihak ketiga sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Melalui kewenangan yang diberikan tersebut, Hak Pengelolaan yang diberikan kepada BP Batam secara parsial diberikan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, namun prosesnya tetap melakukan pendaftaran tanah di kantor Badan Pertanahan Kota Batam. Dengan pengaturan tersebut terdapat perbedaan dalam prosedur kepengurusan status Hak atas Tanah di Kota Batam dengan kota lainnya. Jika di kota lain di Indonesia melalui alas hak adat proses untuk memperoleh sertifikat dapat dilakukan langsung ke Badan Pertanahan Nasional, tidak demikian dengan di Kota Batam, dimana proses pendaftaran tanah harus dilakukan terlebih dahulu dengan proses permohonan tanah,

dikarenakan kekhususan Kota Batam yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tersebut yang menyatakan bahwa seluruh tanah yang berada di Kota Batam adalah berbentuk Hak Pengelolaan.

Mengenai sertipikat Hak Milik di Kota Batam, apabila ditinjau dari peraturannya memang tidak ada Hak atas Tanah berupa Hak Milik diatas Hak Pengelolaan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa di atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan atau dibebankan dengan hak-hak atas tanah yaitu Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Namun dalam praktiknya, banyak sertipikat Hak Milik yang masih berlaku di Kota Batam.

2). Berakhirnya Hak Guna Bangunan di Kota Batam.

Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) UUPA menentukan, “ *bahwa hak menguasai dari negara termaksud dalam Pasal 1 ayat (1) memberikan wewenang untuk :*

- a. *Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.*
- b. *Menentukan dan mengatur, hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.*
- c. *Menentukan dan mengatur, hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa”²⁷⁰.*

Berdasarkan pasal-pasal di atas selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA dinyatakan,

“bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, 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”²⁷¹,

²⁷⁰Pasal 1 ayat (1) *Dasar-Dasar dan Ketentuan-Ketentuan Pokok ,Undang-Undang Nomor. 5 Pokok Agraria Tahun 1960*

²⁷¹Pasal 4 ayat (1) *Dasar hak menguasai Undang-Undang Nomor.5 Pokok Agraria Tahun 1960*

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menyebutkan, bahwa hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ialah:

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hal-hal tersebut di atas, yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara Hak Guna Bangunan dalam UUPA diatur secara khusus dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 menyatakan bahwa,
“Hak Guna Bangunan, adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”²⁷². Atas permintaan pemegang haknya, dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya.

Permasalahan yang sering terjadi dilapangan banyak masyarakat yang tidak mengetahui ketentuan-ketentuan dalam memperpanjang Hak Guna Bangunan, yang selanjutnya penulis singkat dengan HGB dimana masa berlaku yang ditentukan dua tahun sebelum masanya berakhir²⁷³.

Disini banyak ditemui masyarakat telat dalam memperpanjang hak guna bangunannya dari waktu yang telah ditentukan oleh Kantor Petanahan Kota Batam, dari keterlambatan masyarakat dalam memperpanjang HGB nya maka si pemegang hak

²⁷² Pasal 35 Tentang Hak Guna Bangunan, Undang-Undang Nomor.5 Pokok Agraria Tahun 1960

²⁷³ Muljadi dan Kartini. *Hak Tanggungan*,2006, Prenada Media Group, Jakarta hal 37

tanggungan akan di kenakan denda dan membayar uang pendaftaran kembali agar bisa diperpanjang masa Hak Guna Bangunannya, Pada umumnya masyarakat tidak mengetahui didalam perpanjangan Hak Guna Bangunan dikarenakan masyarakat membeli sebuah bangunan umumnya yang telah disediakan oleh pengelola lahan (*Developer*) dan dari pihak pengelola tidak menerangkan bagaimana ketentuan-ketentuan dalam memperpanjang HGB, yang sering terjadi sering terlambatnya untuk memperpanjang HGB dari waktu dua tahun sebelum masa nya berakhir.

Semenjak dikeluarkan kebijakan oleh Badan Pengusahaan atau penulis singkat dengan BP Batam yang dahulunya Otorita Batam ,menurut keputusan ketua Otorita Batam pengembangan daerah industri Pulau Batam No.734 /UM-KPTS/XII/1998 pada 1 desember 1998 tentang pemberian hak milik ditentukan oleh Otorita Batam atau sekarang BP Batam, sesuai dengan kebijakan Otorita pada tanggal 1 desember 1998 sampai Tahun 2010 dengan di keluarkannya sertifikat Hak Milik, tetapi dari Tahun 2010 sampai sekarang tidak di berlakukannya lagi HGB dirubah menjadi Hak Milik (HM) maka yang berlaku dibatam hanya Hak Guna Bangunan, mengingat BP Batam memberlakukan kebijakan tersebut agar tidak ada kekosongan kerja bagi BP Batam dimana BP Batam berdiri sendiri tanpa memihak ke pihak manapun.

Dari kelalaian masyarakat untuk memperpanjang HGB nya maka diberikan sebuah sanksi bagi pihak yang terlambat membayar hak tanggungannya dari masa yang telah di tentukan oleh pihak Kantor Pertanahan Kota Batam , dimana dua tahun sebelum masa nya berakhir .

Masyarakat merasa terbebani dari keterlambatan memperpanjang HGB karena tidak hanya membayar denda tetapi harus membayar uang pendaftaran kembali dan juga memakan waktu yang lama untuk memperpanjang masa berlaku HGB, Berdasarkan uraian-uraian latar belakang tersebut di atas penulis membatasi pengertian perpanjangan HGB disini adalah Perpanjangan HGB yang telah berakhir jangka waktunya atau disebut juga pembaharuan/pemberian atau perubahan HGB.

Berdasarkan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 500 – 049, tanggal 6 Januari 2005 tentang petunjuk penerapan beberapa ketentuan dalam peraturan pertanahan, dikemukakan bahwa ketentuan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Pada intinya mengatur permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan, di ajukan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sebelum masa waktunya berakhir.

Sedangkan pada Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 yang pada intinya mengatur permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan dalam waktu tenggang 2 (dua) tahun dalam pengajuan permohonan perpanjangan hak, lebih bersifat ketatausahaan yakni untuk memberikan ruang waktu yang cukup bagi Kepala Badan Pertanahan Nasional²⁷⁴.

Pejabat yang ditunjuk dalam memproses surat keputusan pemberian perpanjangan jangka waktu dari hak yang bersangkutan, oleh karena itu sepanjang masa berlakunya Hak Guna Bangunan yang tercatat dalam sertifikat dan hak atas tanah yang bersangkutan belum berakhir, maka pemegang hak atas tanah tersebut tetap berhak mengajukan permohonan jangka waktu dari hak yang bersangkutan.

Hak Guna Bangunan diatur dalam UUPA, Pasal 16, Pasal 35 sampai dengan Pasal 40, Pasal 50, Pasal 51, pasal 52, dan pasal 55 serta ketentuan konversi Pasal I, pasal II, pasal V, dan VIII telah dilengkapi juga dengan peraturan pelaksanaannya.

Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, serta sejumlah peraturan-peraturan terkait lainnya kebijakan yang di keluarkan oleh Menteri Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional²⁷⁵.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun, atas permintaan pemegang

²⁷⁴Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 9 Tahun 1999 *tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah*

²⁷⁵Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 3 Tahun 1999 *Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah*

hak dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya. Hak Guna Bangunan tersebut di atas dapat juga beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Selengkapnya bunyi Pasal 35 UUPA adalah:

- 1) *Hak Guna Bangunan, adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.*
- 2) *Atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.*
- 3) *Hak Guna Bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.*²⁷⁶

B. Struktur Hukum

Struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan secara keseluruhan. Struktur hukum merupakan institusionalisasi dalam keberadaan hukum. Struktur hukum di sini meliputi lembaga negara penegak hukum.

Pemerintahan sebagai fungsi, yakni aktivitas memerintah - adalah melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Dalam istilah Donner, penyelenggaraan kepentingan umum oleh dinas publik. Pemerintahan [umum] sebagai organ adalah kumpulan organ-organ dari organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan).²⁷⁷

Menurut Soehardjo, pemerintahan sebagai organisasi bilamana kita mempelajari ketentuan-ketentuan susunan organisasi, termasuk didalamnya fungsi, penugasan, kewenangan, dan kewajiban masing-masing departemen pemerintahan, badan-badan, instansi serta dinas-dinas pemerintahan. Sebagai fungsi kita meneliti ketentuan-ketentuan yang mengatur apa dan cara tindakan aparatur pemerintahan sesuai dengan kewenangan masing-masing.²⁷⁸

Fungsi pemerintahan itu dapat ditentukan sedikit banyak dengan

²⁷⁶Pasal 35 ayat (1) *Undang-Undang noomr.5 Pokok Agraria Tahun 1960*

²⁷⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 21.

²⁷⁸ Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara, Pokok-pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1991, hlm. 11.

menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan.²⁷⁹

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luas-nya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen telah menunjukkan kemajuan dalam menghadapi perkembangan otonomi di masa datang, yaitu secara tegas merumuskan di dalam Pasal 18 ayat (5) bahwa : “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang- Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”.

Pengertian pemerintahan daerah menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah :

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan daerah adalah hal yang universal, karena dapat ditemukan baik pada negara yang berbentuk federal maupun Negara kesatuan. Beragam sebutannya kota besar, kotapraja, atau daerah, pemerintahan

²⁷⁹ Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 6.

daerah secara konstitusional di bawah kewenangan provinsi (dalam negara federasi) atau di bawah pemerintahan nasional (dalam negara kesatuan). Sehubungan dengan sifat keuniversalan pemerintahan daerah (*local self government*), di beberapa negara terkandung didalamnya ciri-ciri sebagai berikut:²⁸⁰

- 1) Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, sehingga urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terinci;
- 2) Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah;
- 3) Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri;
- 4) Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja;
- 5) Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara demokrasi. Desentralisasi bukan sekadar pemencaran wewenang (*spreiding van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau

²⁸⁰ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm 27.

otonom.²⁸¹

Desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Kaitan desentralisasi dan otonomi daerah seperti itu terlukis dalam pernyataan Gerald S Maryanov. Menurut pakar ini, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang.²⁸²

Pemerintah daerah dalam rangka mengembangkan daerahnya, sangat membutuhkan pendapatan. Sumber pendapatan daerah sendiri, terdiri dari:²⁸³

- a. Pendapatan asli daerah;
 - 1) Pajak daerah;
 - 2) Retribusi daerah;
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. Pendapatan transfer;
 - 1) Transfer pemerintah pusat, yang terdiri atas :
 - a) Dana perimbangan;
 - b) Dana otonomi khusus;
 - c) Dana keistimewaan; dan
 - d) Dana desa.
 - 2) Transfer antar-daerah, yang terdiri atas :
 - a) Pendapatan bagi hasil; dan
 - b) Bantuan keuangan.
- c. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

²⁸¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ...*, *op.cit.*, 2002, hlm. 174.

²⁸² Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 125.

²⁸³ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 149.

Pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.²⁸⁴

Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan.²⁸⁵

Izin dimaksudkan sebagai hal yang bias memberikan kontribusi positif terhadap aktivitas ekonomi terutama dalam upaya menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan mendorong laju investasi. Suatu izin yang diberikan pemerintah memiliki maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukannya. Di sisi lain, tujuan dari perizinan bagi pemerintah seringkali dihubungkan dengan PAD, karena pendapatan merupakan hal yang penting dalam kerangka mewujudkan otonomi daerah. Tanpa pendapatan yang memadai, mustahil otonomi daerah itu bisa terwujud.²⁸⁶

Untuk mengaplikasikan peraturan dan pendaftaran tanah serta pemanfaatan tanah tersebut, maka diperlukan pengurusan perizinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah ataupun Badan Pertanahan Kota Batam.

²⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 168.

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2014, *loc.cit.*, hlm. 92.

Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengeluaran izin memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur perizinan banyak membuang waktu dan biaya.²⁸⁷

Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan deregulasi, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang berlebihan. Karena peraturan perundang-undangan yang berlebihan itu pada umumnya berkenaan dengan campur tangan pemerintah atau negara, deregulasi itu pada dasarnya bermakna mengurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama di bidang ekonomi, sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna debirokratisasi.²⁸⁸

Meskipun deregulasi dan debirokratisasi ini dimungkinkan dalam bidang perizinan dan hampir selalu dipraktikkan dalam kegiatan pemerintahan, namun dalam suatu negara hukum tentu saja harus ada batas-batas atau rambu-rambu yang ditentukan oleh hukum.

Adapun yang menjadi Subyek Hak Guna bangunan dan yang dapat menjadi pemegang Hak Guna Bangunan adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia.
 - 2) Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. (Pasal 36 ayat (1) UUPA jo Pasal 19 PP No. 40 Tahun 1996 jo Pasal 32 PMNA / KBPN No. 9 Tahun 1999).
- B.3. Obyek Hak Guna Bangunan dan

²⁸⁷ Soehardjo, *op.cit.*, hlm. 25

²⁸⁸ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah Daerah*, Majalah Ilmiah Universitas Padjadjaran, No. 3 Volume 14, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996, hlm. 33.

Terjadinya Hak Guna Bangunan Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan adalah:

b. Tanah Hak Pengelolaan

c. Tanah Hak Milik (Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996). Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. (Pasal 1 ayat (3), PP No. 24 Tahun 1997).

Menurut ketentuan Pasal 37 UUPA, Hak Guna Bangunan terjadi:

- 1) mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara : karena Penetapan Pemerintah.
- 2) mengenai tanah milik, karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan yang bermaksud menimbulkan hak tersebut. Tentang apa yang dimaksud dengan "Penetapan Pemerintah", dinyatakan secara lebih terperinci dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yang menerangkan bahwa;
 - a. HGB atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk.
 - b. HGB atas tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul pemegang Hak Pengelolaan. Hak Guna Bangunan atas tanah Negara atau atas tanah Hak Pengelolaan, terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. (Pasal 23 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996). Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik, dengan Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pasal 24 ayat (1) PP No. 40 Tahun 1996.

Jadi Hak Guna Bangunan tersebut timbul atau ada, pada waktu dibuatnya Akta oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang memuat ketentuan tentang pemberian

Hak Guna Bangunan oleh pemegang Hak Milik atas tanah dimaksud. Namun baru mengikat pihak ketiga, apabila sudah didaftarkan di Kantor Pertanahan²⁸⁹.

Selengkapnya Pasal 24 dari Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menyatakan bahwa:

- 1) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 2) Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan.
- 3) Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, mengikat pihak ketiga sejak didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam ayat .
- 4) Ketentuan mengenai tata carapemberian dan pendaftaran Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Kewajiban dan Hak Pemegang Hak Guna Bangunan Kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 30 PP No. 40 Tahun 1996 adalah:

- 1) Membayar uang pemasukan yang jumlah dan cara pembayarannya ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya.
- 2) Menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya.
- 3) Memelihara dengan baik tanah dan bangunan yang ada di atasnya, serta menjaga kelestarian lingkungan hidup.
- 4) Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan kepada Negara, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sesudah Hak Guna Bangunan itu hapus.
- 5) Menyerahkan sertifikat Hak Guna Bangunan yang telah hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan. Kewajiban umum yang lain, termuat dalam

²⁸⁹ Pasal 24 ayat (1) No.40 Tahun 1996, *Tentang peraturan pemerintah*

ketentuan Pasal 31 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, yang mewajibkan kepada pemegang Hak Guna Bangunan untuk memberikan jalan keluar atau jalan lain, apabila Hak Guna Bangunan yang diberikan itu secara geografis mengurung bidang tanah pihak lain²⁹⁰.

Hak dari pemegang Hak Guna Bangunan, telah diatur dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 yang menyatakan, bahwa pemegang Hak Guna Bangunan berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan Hak Guna Bangunan selama waktu tertentu, untuk mendirikan dan mempunyai bangunan untuk keperluan pribadi atau usahanya serta untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain dan membebaninya²⁹¹.

Pasal 103 PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999 menyebutkan, bahwa setiap penerima hak atas tanah harus memenuhi kewajiban sebagai berikut:

- a. Membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan uang pemasukan kepada Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Memelihara tanda-tanda batas.
- c. Menggunakan tanah secara optimal.
- d. Mencegah kerusakan-kerusakandan hilangnya kesuburan tanah.
- e. Menggunakan tanah sesuai kondisi lingkungan hidup.
- f. Kewajiban yang tercantum dalam sertifikatnya.

Dalam hal penerima hak tidak memenuhi kewajiban tersebut, maka Menteri dapat membatalkan haknya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembatalan hak atas tanah meliputi pembatalan Keputusan pemberian hak, sertifikat hak atas tanah dan Keputusan pemberian hak dalam rangka pengaturan penguasaan atas tanah

²⁹⁰Pasal 31 ayat (1) *Tentang Hak Guna usaha*, Peraturan Pemerintah Nomor. 40 Tahun 1996.

²⁹¹Pasal 32 ayat (1) *Tentang hak guna usaha* Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996.

Pembatalan hak atas tanah tersebut diterbitkan, karena terdapat cacat hukum administratif dalam penerbitan Keputusan Pemberian dan / atau sertipikat hak atas tanahnya atau melaksanakan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap²⁹².

Pembatalan hak atas tanah dilakukan dengan Keputusan Menteri, atau Menteri dapat melimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah atau Pejabat yang ditunjuk. Keputusan pembatalan hak atas tanah karena cacat hukum administratif dalam penerbitannya, dapat dilakukan karena permohonan yang berkepentingan atau oleh Pejabat yang berwenang tanpa permohonan. Cacat hukum administratif menurut Pasal 107 PMNA/ KBPN No. 9 Tahun 1999 adalah :

- a. Kesalahan prosedur
 - b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan
 - c. Kesalahan subyek hak
 - d. Kesalahan obyek hak
 - e. Kesalahan jenis hak
 - f. Kesalahan perhitungan luas
 - g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah
 - h. Data yuridis atau data fisik tidak benar
 - i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif
- Ketentuan Pasal 119 PMNA/KBPN No. 9 Tahun 1999 menyatakan, bahwa pembatalan hak atas tanah yang dilakukan oleh Pejabat yang berwenang, dilaksanakan apabila diketahui adanya cacat hukum administratif dalam proses penerbitan Keputusan pemberian hak atas sertipikatnya, tanpa adanya permohonan.

BPN dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 Tentang Badan Pertanahan Nasional. BPN merupakan lembaga pemerintah non-departemen

²⁹²Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 3 Tahun 1999 *Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997*

yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Peraturan tersebut telah mengalami perubahan, yang saat ini BPN diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Tugas BPN disebutkan di dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013, yaitu melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan fungsi BPN menurut Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 adalah :

- 1) Penyusunan dan penetapan kebijakan nasional di bidang per-tanahan;
- 2) Pelaksanaan koordinasi kebijakan, rencana, program, kegiatan dan kerjasama di bidang pertanahan;
- 3) Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN RI;
- 4) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- 5) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- 6) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
- 7) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan penetapan hak tanah instansi;
- 8) Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- 9) Pengawasan dan pembinaan fungsional atas pelaksanaan tugas di bidang pertanahan;

- 10) Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- 11) Pelaksanaan pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- 12) Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- 13) Pelaksanaan pembinaan, pendidikan, pelatihan, dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan; dan
- 14) Penyelenggaraan dan pelaksanaan fungsi lain di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten, kotamadya, atau wilayah administratif lain yang setingkat, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah adalah Kantor Pertanahan (Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan Dengan Tanah). Kantor Pertanahan merupakan instansi vertikal BPN di daerah.²⁹³

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.

Namun belum semua tanah-tanah di Indonesia terdaftar, maka apa yang selama ini dilaksanakan dan didapati baik pada kepemilikan tanah-tanah masyarakat maupun tanah-tanah negara/pemerintah, baik surat-surat yang merupakan bukti

²⁹³ Sholikin, *Wawancara*, selaku Kasi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, pada tanggal 21 April 2020.

kepemilikan maupun penguasaan atas tanah itu sendiri belum semuanya berjalan sebagaimana mestinya. Tanah-tanah tersebut ada yang belum dikonversi, maupun tanah milik negara dan kemudian telah diduduki oleh rakyat baik dengan sengaja ataupun diatur oleh kepala desa dan disahkan oleh para camat yang seolah-olah tanah tersebut telah merupakan hak seseorang ataupun termasuk kategori hak-hak adat.²⁹⁴

Menurut Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti hak 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 hak yang bersangkutan.

Sertifikat sangat penting fungsinya bagi masyarakat karena merupakan alat bukti yang kuat atas kepemilikan tanah. Pembuktian terhadap kepemilikan tanah merupakan bukti kuat atas status tanah yang dimiliki dan akan menjamin kepastian hukum bagi pemilik tanah tersebut, sehingga jika suatu saat tanah tersebut dialihkan, maka pihak kedua merasa yakin tidak akan terjadi sengketa di kemudian hari serta akan mempermudah proses penjualan dan pembalikan nama kepemilikannya sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA di mana pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kepastian hukum menurut Bachtiar Effendi adalah:²⁹⁵

- 1) Kepastian mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut, kepastian hukum berkenan dengan siapakah pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subjek hak atas tanah;
- 2) Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar

²⁹⁴ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hlm. 3.

²⁹⁵ Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 20 dan 21.

tanah, batas-batas dan panjang serta lebar tanah ini disebut dengan kepastian mengenai objek hak atas tanah.

Kepastian hukum hak atas tanah dibuktikan dengan adanya sertifikat tanah yang berlaku sebagai tanda bukti kepemilikan yang sah bagi pihak yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, ditegaskan bahwa surat tanda bukti hak (sertifikat tanah) yang diterbitkan adalah berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, dan sesuai dengan sistem negatif yang telah dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia, maka sertifikat tanah yang diterbitkan bukanlah merupakan alat bukti yang mutlak yang tidak bias diganggu gugat, berarti bahwa sertifikat tanah tersebut bisa dicabut atau dibatalkan.²⁹⁶

Meskipun sertifikat tanah merupakan alat pembuktian yang kuat, akan tetapi bukan merupakan alat bukti yang mutlak. Sebagaimana diketahui, meskipun sudah ada sertifikat tanahnya, akan tetapi masih ada pihak lain yang mengklaim atau berhak atas tanah, sehingga terjadi sengketa. Pada akhirnya sengketa tanah tersebut harus diselesaikan lewat pengadilan.

Apabila pendaftaran tanah dapat dilaksanakan dengan baik, satu kepastian hukum pendaftaran tanah itu akan dapat dirasakan oleh masyarakat. Akan tetapi, yang terjadi malah sebaliknya, masih dianggap tidak ada kepastian hukum dari adanya pendaftaran tanah di negara ini. Tidak terwujudnya kepastian hukum ini didorong oleh beberapa faktor, seperti berikut.²⁹⁷

a. Faktor sejarah kepemilikan tanah;

Hambatan bagi negara ketika pendaftaran tanah masih diabaikan dan dianggap tidak menjadi penting, sehingga saat ini pendaftaran tanah itu tidak

²⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 73.

²⁹⁷ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Edisi Pertama, Cetakan Keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 228.

dianggap sebagai kewajiban yang dapat mengemukakan hak atas tanah. Apalagi kepemilikannya adalah ke-pemilikan kolektif, maka bukti hak tidak perlu, sehingga masyarakat tidak aman mendapatkan tanah. Bukti tanah selalu diabaikan, sehingga kepentingan tidak terwujud dengan baik.

b. Faktor psikologi masyarakat

Masyarakat tidak memahami suatu perbedaan yang berarti antara ada sertifikat dengan tidak ada sertifikat atas tanah. Bahkan perlindungan yang diberikan oleh negara terhadap pemegang sertifikat hampir sama dengan yang tidak memiliki sertifikat. Realitas tidak adanya jaminan (*titel insuren*) yang lebih ini melemahkan keinginan masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Orang hanya mau men- daftarkan tanah jika ada keinginan untuk menggunakannya, sehingga makna sertifikat ini belum menjadi bergelora dari perlindungan masyarakat.

c. Kelemahan aturan pendaftaran tanah

Sampai saat ini, banyak masyarakat yang tidak tahu tentang aturan pendaftaran tanah. Oleh karena itu, secara material diharapkan dapat mempercepat pendaftaran tanah terwujud, namun ternyata tidak, sehingga tidak dijumpai perlindungan atas aturan tersebut, bahkan memang isi aturan itu tidak dapat dipertahankan untuk memberikan alat bagi pencapaian target terwujudnya sertifikat hak atas tanah di Indonesia.

d. Faktor pelaksana dan pelaksanaan;

Masih banyak keluhan masyarakat pada pelaksanaan dari pendaftaran tanah. Akibatnya pelaksanaannya terkadang dianggap hanya dapat dimanfaatkan untuk tujuan tertentu saja, sehingga masyarakat masa bodoh atas pendaftaran tanah di negara ini. Akibatnya pelaksanaannya dianggap tidak tegas dan bahkan beda tafsir dalam melakukan pekerjaannya. Jika ini muncul, sudah pasti akan tidak

terdorong lagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya.

e. Intervensi undang-undang BPHTB dan biaya lain

Dalam hal ingin mendaftarkan tanah saat ini, di samping harus memenuhi biaya pemohon yang ditetapkan aturan pendaftaran tanah, masih ada biaya-biaya lain atas perintah undang-undang yang tidak dapat diabaikan, seperti Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang BPHTB, dan undang-undang PBB lain. Semua biaya yang dibebankan dari ketentuan aturan pendaftaran tanah itu sendiri menjadikan orang enggan mendaftarkan tanahnya, terutama di daerah pedesaan.

Indikator ini menjadi problematika pelaksanaan pendaftaran tanah, sehingga pelaksanaan pendaftaran tanah tidak mewujudkan kepastian hukum. Bahkan faktor-faktor tersebut membuat munculnya permasalahan pendaftaran tanah, yaitu sertifikat palsu, sertifikat aspal, sertifikat ganda, dan pemblokiran sertifikat oleh bank.

Ketidakpastian hukum bagi tanah masyarakat harus menjadi perhatian bagi pemerintah agar segera mensosialisasikan apa dan bagaimana pendaftaran tanah serta tujuan dilakukan pendaftaran. Apabila dibiarkan akan mendorong tidak yakinnya lagi masyarakat atas bukti hak itu sendiri karena dianggap tidak dapat melindungi hak-hak tanah masyarakat. Apalagi sertifikat tanah masih dianggap hanya dapat dimanfaatkan untuk tujuan tertentu saja, sehingga masyarakat masa bodoh atas pendaftaran tanah di negara ini.

Menurut A.P. Parlindungan untuk mengatasi permasalahan agraria ini harus tetap berpijak pada suatu teori tentang pandangan mengenai *political will*, pandangan mengenai permasalahan *planning political will*, pandangan mengenai *programming*, pandangan mengenai pelaksanaan dan pelaksana, pandangan mengenai pengawas-an, dan pandangan mengenai ketahanan nasional. Dengan

inilah baru dapat terwujud cita-cita kepastian hukum atas tanah di negara ini.²⁹⁸

C. Budaya Hukum

Inkonsistensi penegakan hukum dapat terjadi, baik karena dorongan objektif ataupun subjektif. Perubahan yang terjadi dengan cepat, ada kalanya tidak mampu diimbangi oleh unsur-unsur kemasyarakatan yang lain, termasuk pranata penegakan hukum. Kepincangan ini akan mengakibatkan inkonsistensi dalam berbagai bidang, termasuk penegakan hukum.

Pada tataran subjektif, inkonsistensi dapat pula terjadi karena tumbuhnya sikap menghalalkan segala cara (*the end justifies the means*) dalam mencapai tujuan. Penerobosan dan penerabasan hukum dipandang sebagai sesuatu yang ditoleransi demi tercapainya suatu target pembangunan, baik yang bersifat pribadi atau yang bersifat umum. Tingkah laku semacam ini, apalagi diberi toleransi, pada gilirannya mendorong timbulnya perbuatan melawan hukum, perbuatan kolusi, korupsi, dan lain sebagainya.²⁹⁹

Tali-tali pengekan sistem hukum, termasuk penegakan hukum, makin hari makin kehilangan daya kendali dan penangkal terhadap semboyan “demi pembangunan”. Proses semacam ini dapat diyakini merupakan suatu proses pembusukan sosial yang akan merusak segala usaha dan hasil pembangunan nasional.³⁰⁰

Hukum sebagai sebuah sistem (*legal system*) terdiri dari berbagai subsistem, yaitu subsistem pembentukan, subsistem isi (materi), subsistem penegakan, dan subsistem budaya hukum.

Pembentukan hukum, terutama yang berbentuk peraturan perundang-undangan,

²⁹⁸ Muhammad, S.H.,M.H., *Wawancara*, selaku Koordinator Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Balai Besar Wilayah Sungai Pemali-Juana, Semarang, pada tanggal 20 Februari 2020.

²⁹⁹ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan..., op.cit.*, hlm. 10.

³⁰⁰ *Ibid.*

bukan sekedar teknik me-nyusun secara sistematis bahan-bahan yang terkumpul dalam rumusan normatif. Bukan pula sekedar menaati standar-standar perumusan dan pe-nulisan yang telah dibakukan.³⁰¹

Dardji Darmodihardjo dan Sidharta yang mengatakan bahwa sebagai suatu sistem, hukum mempunyai berbagai fungsi, yakni antara lain:³⁰²

1. Hukum berfungsi sebagai kontrol sosial, di sini hukum memuat norma-norma yang mengontrol perilaku individu dalam berhadapan dengan kepentingan individu-individu;
2. Sistem hukum berfungsi sebagai sarana penyelesaian konflik (*dispute settlement*); dan
3. Sistem hukum berfungsi untuk memperbaharui masyarakat.

Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa pembentuk hukum yang baik, harus memiliki berbagai syarat pembentukan hukum yang baik pula, seperti asas tujuan, asas kewenangan, asas keperluan mengadakan peraturan, asas bahwa peraturan tersebut dapat dilaksanakan dan lainnya, termasuk hubungan sistematis dengan hukum yang lain seperti hubungan dengan Undang-Undang Dasar, serta mengikuti prosedur yang benar. Dipenuhinya berbagai syarat di atas sangat penting karena akan menentukan kualitas, bentuk dan corak isi suatu peraturan, termasuk kemungkinan penegakannya.³⁰³

Masyarakat yang tidak memiliki kepedulian pada penegakan hukum tidak akan memiliki daya tangkal yang efektif untuk mencegah penegakan hukum yang tidak sejalan dengan rasa keadilan yang hidup dalam sanubari masyarakat. Bahkan kalau semata-mata diserahkan pada penegak hukum, mungkin dapat terjadi aturan-aturan hukum yang baik menjadi sekedar alat

³⁰¹ *Ibid.*, hlm. 10.

³⁰² Edi Setiadi dan Rena Yulia, *op.cit.*, hlm. 1 dan 2.

³⁰³ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan..., loc.cit.*, hlm. 10.

untuk mencapai tujuan subjektif tertentu, bukan menjadi sarana mewujudkan keadilan dan ketentraman masyarakat.

Untuk menghindari penyalahgunaan tersebut, maka betapa pentingnya budaya hukum sebagai subsistem dari suatu sistem hukum. Budaya hukum mencerminkan sikap umum terhadap hukum, termasuk kepedulian terhadap penegakan hukum. Sikap umum terhadap hukum ini akan ditentukan oleh budaya masyarakat. Corak hukum masyarakat akan mencerminkan tatanan dan nilai budaya masyarakat tersebut. Suatu masyarakat demokratik dapat dipastikan akan memiliki corak-corak hukum yang demokratik, baik dalam isi maupun dalam penegakannya. Sebaliknya masyarakat yang feodalistik akan memiliki tatanan hukum yang feodalistik pula. Demikian pula seterusnya.

Setiap elemen dari subsistem hukum merupakan unsur penentu bagi elemen yang lain. Penegakan hukum yang kurang baik, akan besar sekali bahkan menentukan tercapai atau tidak, tujuan dan fungsi kaidah hukum. Betapapun sempurna suatu kaidah hukum, akan menjadi malapetaka apabila ditegakkan secara sewenang-wenang, dilakukan dengan penyalahgunaan kekuasaan, dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan tujuan aturan hukum, seperti tujuan keadilan yang merupakan inti tujuan setiap aturan hukum. Namun demikian, dapat pula terjadi suatu kaidah hukum mungkin tidak mencapai tujuan karena faktor kaidah hukum itu sendiri, bukan karena penegak hukum yang buruk.

Faktor kaidah hukum, tidak selalu karena kaidah hukumnya buruk, melainkan karena terjadi kesenjangan dengan lingkungan tempat hukum ditegakkan. Selama ini, arus utama mengatakan, kegagalan penerapan suatu kaidah hukum karena hukum tidak mampu berpacu dengan perubahan masyarakat. Dalam kenyataan lain dapat pula terjadi sebaliknya.

Hukum terlalu jauh melompat ke depan tanpa memperhitungkan realitas masyarakat. Menetapkan suatu kaidah hukum yang telah biasa pada masyarakat industri misalnya ke tengah-tengah masyarakat petani tradisional tidaklah dapat serta-merta dicerna dan diterima masyarakat. Di sinilah batas peran hukum “*as social engineering*”. Hukum sebagai sarana pembaharuan pada tingkat tertentu harus sejalan dengan kemungkinan perubahan masyarakat. Kalau terjadi kesenjangan yang terlalu jauh karena walaupun jauh didepan, kaidah hukum itu tidak akan efektif, bahkan dapat menimbulkan reaksi dari masyarakat menjadi lebih konservatif.³⁰⁴

Menurut William Evan, ada beberapa faktor yang berpengaruh terhadap berhasil tidaknya penggunaan hukum sebagai alat untuk melakukan perubahan dalam masyarakat, yaitu faktor-faktor sebagai berikut:³⁰⁵

1. Apakah sumber hukum itu otoritatif dan dihormati;
2. Apakah hukum itu mempunyai legitimasi secara yuridis maupun secara sosiologis;
3. Apakah model kepatuhan hukum bisa diketemukan dan dipublikasi;
4. Apakah ada waktu yang cukup untuk masa peralihan;
5. Apakah ada komitmen dari para penegak hukum;
6. Apakah sanksi-sanksi dapat diterapkan;
7. Apakah ada jaminan perlindungan kepada korban pelanggaran hukum.

Salah satu faktor yang mengefektifkan suatu peraturan adalah warga masyarakat, yang dimaksud di sini adalah kesadarannya untuk mematuhi suatu peraturan perundang-undangan, yang kerap disebut derajat kepatuhan. Secara sederhana dapat dikatakan, bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap

³⁰⁴ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan...*, *op.cit.*, hlm. 11 dan 12.

³⁰⁵ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar...*, *op.cit.*, hlm. 257 dan 258.

hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

Hampir setiap bidang kehidupan sekarang ini diatur oleh peraturan-peraturan hukum. Melalui penormaan terhadap tingkah laku manusia ini hukum menelusuri hampir semua bidang kehidupan manusia. Campur tangan hukum yang semakin luas ke dalam bidang kehidupan masyarakat menyebabkan masalah efektivitas penerapan hukum menjadi semakin penting untuk diperhitungkan. Itu artinya, hukum harus bisa menjadi institusi yang bekerja secara efektif di dalam masyarakat.³⁰⁶

Bagi suatu masyarakat yang sedang membangun hukum selalu dikaitkan dengan usaha-usaha untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Menghadapi keadaan demikian, maka peranan hukum semakin menjadi penting dalam mewujudkan tujuan itu. Fungsi hukum tidak cukup hanya sebagai kontrol sosial, melainkan lebih dari itu. Fungsi hukum yang diharapkan dewasa ini adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Untuk bertindak atau bertingkah laku sesuai dengan ketentuan hukum inilah perlu ada kesadaran hukum dari masyarakat, karena faktor tersebut merupakan jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku anggota-anggota masyarakat.³⁰⁷

Sebagaimana disebutkan kesadaran hukum masyarakat itu, oleh Lawrence M. Friedman terkait erat dengan masalah budaya hukum. Dimaksudkan dengan budaya hukum di sini adalah berupa kategori nilai-nilai, pandangan-pandangan serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.³⁰⁸

³⁰⁶ Esmi Warassih, *op.cit.*, hlm. 79.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 79 dan 80.

Budaya hukum dapat digunakan untuk memahami perilaku masyarakat baik pada tataran pembuat peraturan, penerap sanksi dan pemegang peran. Aktor manusia tidak semata-mata bereaksi terhadap tindakan yang lain, tetapi dia menafsirkan dan mendefinisikan setiap tindakan orang lain. Respon aktor secara langsung maupun tidak, selalu didasarkan atas penilaian makna tersebut. Oleh karena itu interaksi manusia dijumpai oleh penggunaan simbol-simbol penafsiran atau dengan menemukan makna tindakan orang lain. Analisis lengkap perilaku manusia akan mampu menangkap makna simbol dalam interaksi.³⁰⁹

Kultur hukum atau budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses di mana budaya hukum berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. Dengan demikian, tanpa didukung oleh budaya hukum yang kondusif niscaya suatu peraturan atau hukum bisa direalisasikan sebagaimana diharapkan baik oleh pembuat hukum maupun masyarakat sebagai sasaran dari hukum.³¹⁰

Dengan dimasukkannya komponen budaya hukum dalam pembicaraan mengenai hukum, kita akan dapat melihat hukum secara lebih realistis yaitu hukum sebagaimana adanya dalam kehidupan masyarakat, sehingga dapat diketahui apakah hukum itu digunakan atau tidak dalam kehidupan masyarakat termasuk di dalamnya kekeliruan dalam penggunaan dan penyalahgunaan hukum dalam masyarakat. Dengan demikian, budaya hukum akan berfungsi sebagai jiwa yang akan menghidupkan mekanisme hukum secara

³⁰⁹ Bagong Suyanto dan Sutinah, *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*, Kencana, 2005, hlm. 137.

³¹⁰ Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila*, Cetakan Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 54 dan 55.

keseluruhan.³¹¹

Hukum tidak dapat dipaksakan keberlakuannya di dalam segala hal, selama masih ada sarana lain yang ampuh. Hukum hendaknya dipergunakan pada tingkat yang terakhir bila sarana lainnya tidak mampu lagi untuk mengatasi masalah. Adapun hal-hal yang berkaitan dengan kesadaran masyarakat terhadap hukum, yaitu:³¹²

1. Penyuluhan hukum yang teratur;
2. Pemberian teladan yang baik dari petugas di dalam hal kepatuhan terhadap hukum dan respek terhadap hukum;
3. Pelembagaan yang terencana dan terarah.

Dalam setiap usaha untuk merealisasikan tujuan pembangunan, maka sistem hukum itu dapat memainkan peranan sebagai pendukung dan penunjangnya. Suatu sistem hukum yang tidak efektif tentunya akan menghambat terealisasinya tujuan yang ingin dicapai itu. Sistem hukum dapat dikatakan efektif bila perilaku-perilaku manusia di dalam masyarakat sesuai dengan apa yang telah ditentukan di dalam aturan-aturan hukum yang berlaku. Paul dan Dias mengajukan 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu:³¹³

1. Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
2. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;

³¹¹ *Ibid.*, hlm. 55.

³¹² Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 65.

³¹³ Esmi Warassih, *op.cit.*, hlm. 91.

4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa; dan
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

Betapa rumitnya persoalan efektivitas hukum di Indonesia. Oleh karena itu, agar suatu kaidah hukum atau peraturan tertulis benar-benar berfungsi, senantiasa dapat dikembalikan pada empat faktor yang mempengaruhi penegakan hukum.

Empat faktor tersebut tidak akan dapat berjalan dengan baik tanpa adanya kesadaran hukum masyarakat. Kesadaran warga masyarakat terhadap hukum yang tinggi mengakibatkan para warga masyarakat mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebaliknya, apabila kesadaran warga masyarakat terhadap hukum rendah, derajat kepatuhannya juga rendah. Kesadaran masyarakat terhadap hukum mempunyai beberapa masalah, di antaranya adalah apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak di dalam masyarakat. Misalnya, pada umumnya, masyarakat yang mendiami suatu kota membangun rumah tanpa IMB (izin mendirikan bangunan), sehingga sebagian jalan yang ada ditemukan mengikuti rumah. Akibatnya jalan-jalan itu sebagian tidak lurus. Contoh dimaksud, menunjukkan rendahnya kesadaran warga masyarakat terhadap izin mendirikan bangunan (IMB).

Menurut Seidman bahwa proses bekerjanya hukum itu sangat ditentukan oleh beberapa faktor penting, yaitu:³¹⁴

1. Peraturan-peraturan hukumnya;

³¹⁴ *ibid.*, hlm. 104.

2. Badan pembuat undang-undang;
3. Badan pelaksana hukum (*sanctioning agencies*);
4. Masyarakat sebagai sasaran pengaturan (dalam diagram dikualifikasikan sebagai pemegang peran, yang berarti peranannya di dalam masyarakat ditentukan oleh apa yang dirumuskan di dalam peraturan);
5. Proses penerapan hukum;
6. Komunikasi hukumnya;
7. Kompleks kekuatan sosial politik dan lain-lain yang bekerja atas diri pembuat undang-undang, birokrat (pelaksana hukum) maupun masyarakat sendiri sebagai pemegang peran; dan
8. Proses umpan balik antara semua komponen tersebut.

Jadi, fungsi hukum sangat tergantung pada efektivitas menanamkan hukum dimaksud. Misalnya, apabila ada peraturan perundang-undangan yang baru tadi, reaksi masyarakat dan jangka waktu untuk menanamkan hukum mengenai perpajakan, maka pertama-tama yang perlu dilakukan adalah pengumuman melalui macam-macam alat mass media, kemudian, perlu diambil jangka waktu tertentu untuk menelaah reaksi dari masyarakat. Apabila jangka waktu tersebut telah lampau, barulah diambil tindakan yang tegas terhadap para pelanggarnya. Bila cara tersebut ditempuh, warga masyarakat akan lebih menaruh respons terhadap hukum termasuk penegak dan pelaksanaannya.³¹⁵

Kesadaran hukum dalam konteks ini berarti kesadaran untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum. Kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakatnya. Lawrence M. Friedman

³¹⁵ Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologis Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 181.

lebih condong menyebutnya sebagai bagian dari “kultur hukum”, yaitu nilai-nilai, sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.³¹⁶

Konsep kesadaran hukum itu sendiri mengandung unsur nilai yang tentunya sudah dihayati oleh warga masyarakat semenjak kecil dan sudah melembaga serta mendarah daging. Proses pelebagaan ini akhirnya menjadi pedoman yang dipertahankan oleh masyarakat dan ditanamkan melalui proses sosialisasi. Selanjutnya, apa yang dihayati dan dilembagakan itu diwujudkan dalam bentuk norma-norma yang menjadi patokan bagi warga masyarakatnya dalam bertingkah laku. Jadi, sebenarnya tingkah laku warga masyarakat mengandung unsur nilai yang sudah lama dihayatinya, dan ini pulalah yang mempengaruhi bekerjanya hukum di dalam masyarakat.³¹⁷

Musyawarah merupakan budaya dan tradisi bangsa Indonesia yang perlahan-lahan mulai menghilang. Memudarnya nilai yang luhur ini seharusnya menjadi kegelisahan bangsa Indonesia karena telah meninggalkan budaya leluhur. Musyawarah sendiri memiliki banyak sekali manfaat bagi masyarakat. Terlebih lagi, musyawarah sendiri juga memiliki peranan yang besar bagi masyarakat. Musyawarah telah terbukti dapat menyelesaikan persoalan-persoalan konflik tanpa harus melalui jalan kekerasan. Konflik bersenjata yang seakan tidak ada jalan keluarnya pun bisa diselesaikan dengan musyawarah oleh kedua belah pihak yang bertikai, dan bias mencari persamaan dalam perbedaan sehingga menghasilkan solusi yang solutif terhadap masalah yang sedang dihadapi.³¹⁸

Salah satu upaya untuk menyelenggarakan pembangunan untuk

³¹⁶ Esmi Warassih, *op.cit.*, hlm. 97.

³¹⁷ *Ibid.*, hlm. 98.

³¹⁸ Yerima Bayu, *Musyawarah, Sebuah Tradisi yang Perlahan Hilang*, sebagaimana diakses dalam <https://www.kompasiana.com/eskuteng/5a70b9c4cf01b4596406abd3/musyawarah-sebuah-tradisi-yang-perlahan-menghilang>, pada tanggal 10 Juni 2022, waktu : 19.00 pm.

kepentingan umum, pemerintah memerlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan oleh pemerintah sendiri. Oleh karena itu, pengadaannya perlu dilakukan secara tepat dan transparan dengan tetap memperhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah.

Tanah negara yang tersedia sudah tidak memadai lagi jumlahnya untuk mendukung berbagai kepentingan untuk kepentingan negara/kepentingan umum ataupun kepentingan bisnis, dalam skala besar ataupun kecil.³¹⁹ Oleh karena itu, yang menjadi objeknya adalah tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh individu/perseorangan, badan hukum maupun masyarakat adat.

Namun, permasalahan timbul berkenaan dengan ketersediaan tanah untuk pembangunan, yaitu terjadinya benturan manakala terjadi peralihan tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pembangunan. Hal ini terjadi karena musyawarah tidak tercapai kesepakatan mengenai ganti rugi atas tanah yang dibebaskan atau dilepaskan untuk pembangunan. Oleh karena itu, tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan instansi yang memerlukan tanah dengan mempergunakan lembaga konsinyasi (penitipan/penawaran) uang ganti rugi ke pengadilan negeri tempat lokasi pembangunan dilakukan.

Tindakan konsinyasi dilakukan agar usaha-usaha pembangunan, khususnya infrastruktur tidak terhambat. Akan tetapi, jelas hak asasi warga masyarakat (individu/perorangan) dikorbankan. Padahal, sebagai negara yang menganut prinsip *rule of law* yang menjamin perlindungan hukum dan hak asasi manusia terabaikan dan hal ini perlu ditegaskan bahwa penerapan lembaga konsinyasi yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdota pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum pemerintah menganalogikan konsinyasi dengan

³¹⁹ Aartje Tehupeior, *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Raih Asas Sukses, Jakarta, 2017, hlm. 67.

ketentuan yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPerdara. Hal ini bertentangan dengan prinsip-prinsip asas yang mengatur tentang landasan yuridis.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia mengacu pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.³²⁰

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu kegiatan dalam hal menyediakan tanah untuk kepentingan masyarakat/umum bagi pelaksanaan proyek pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah atau instansi yang memerlukan tanah. Pengertian pengadaan tanah ini juga meliputi unsur kepentingan umum, mekanisme musyawarah, dan ganti rugi kepada pihak yang berhak.

Tentang pengertian dari pengadaan tanah ini, akan ditampilkan, baik yang disebutkan dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 dan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, maupun Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012 sebagai berikut:³²¹

1. Dalam Pasal 1 angka (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 ditentukan pengertian dari pengadaan tanah, yakni setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

Pengertian dan makna dalam Pasal ini adalah pengertian dalam arti umum, siapa saja yang hendak mendapatkan tanah dapat dikategorikan juga dalam istilah pengadaan tanah. Dapatlah dipahami ketika judul Keputusan Presiden tersebut dituliskan “pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum”, dalam hal ini ada spesifikasi yang

³²⁰ *Ibid.*, hlm. 68.

³²¹ Aartje Tehupeiory, *op.cit.*, hlm. 69 dan 70.

ditegaskan yang menjadi maksud dan tujuan serta pelaksana dari kegiatan pengadaan tanah tersebut.

2. Dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dalam Peraturan Presiden nomor 71 Tahun 2012, secara lebih luas Perpres 36 Tahun 2005 didefinisikan pengadaan tanah tersebut, yakni setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah; Perpres 71 Tahun 2012, pengadaan tanah adalah kegiatan penyediaan tanah dengan cara memberi Ganti Kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.
3. Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2012, kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Hal ini terjadi disebabkan oleh politik pertanahan yang berlaku di setiap produk regulasi tentang pengadaan tanah. Proses pengadaan tersebut tidak terlepas dari politik pertanahan sebagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk pengambilan kebijakan terkait pemanfaatan, pengaturan, dan pengelolaan tanah pada setiap pemerintahan yang berkuasa mulai dari Era Orde Baru sampai dengan Era Reformasi. Kebijakan ini juga tidak terlepas atau termanifestasi dalam UUPA yang mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berperikemanusiaan dan berkeadilan sosial.

Dengan berprinsip pada prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan dan kesejahteraan serta

berkelanjutan dalam keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara Indonesia, di mana pembangunan yang diselenggarakan untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hak atas tanah yang digunakan untuk pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Oleh karena itu, hak atas tanah tidak berlaku mutlak. Negara wajib menjamin serta menghormati hak-hak atas tanah yang diberikan kepada warganya, tetapi negara juga mempunyai wewenang untuk mengatur termasuk mengambil tanah yang dimiliki oleh rakyat dan warganya bahkan instansi apabila diperlukan untuk kepentingan umum sesuai peraturan yang berlaku.

Pengertian pengadaan tanah tersebut jelas berbeda sekali dengan pengertian pencabutan tanah dan pembebasan tanah, yang tersirat adanya tindakan khusus dari pihak pemerintah secara sepihak ataupun tindakan pihak swasta yang difasilitasi oleh pemerintah. Selain itu, ada perbedaan mengenai objek yang akan diberikan ganti rugi, dalam aturan yang baru ini, juga secara eksplisit ditegaskan termasuk atas bangunan dan tanaman serta benda-benda yang ada di atas tanah. Persamaan dari istilah pencabutan hak, pembebasan tanah, dan pengadaan tanah terletak dari adanya ketentuan “pemberian ganti rugi” dari setiap kegiatan tersebut, yakni diberikan kepada pemilik/pernegang hak yang tanahnya akan diambil untuk kegiatan dimaksud.³²²

Unsur kepentingan umum secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan, atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian, rumusan

³²² *ibid.*, hlm. 72.

tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. UUPA dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 mengatakan kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan negara, kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan pembangunan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya. Artinya, dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung.³²³

Menurut Pasal 1 angka 3 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 yang dimaksud kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Pengertian tersebut lebih luas maknanya dibanding pengertian kepentingan umum di dalam Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, yaitu kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat. Artinya, kepentingan yang diperuntukan dan dimanfaatkan oleh sebagian lapisan masyarakat saja.³²⁴

Pengertian kepentingan umum di dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yaitu kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.³²⁵

Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan undang-undang ini tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan atau sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Adapun kriteria kepentingan umum, yakni

³²³ *Ibid.*, hlm. 80 dan 81.

³²⁴ *Ibid.*, hlm. 81.

³²⁵ Sholikin, *Wawancara*, selaku Kasi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Pati, pada tanggal 21 April 2020.

dibatasi:³²⁶

1. Dilakukan oleh pemerintah;
2. Dimiliki oleh pemerintah; dan
3. Tidak untuk mencari keuntungan.

Sebagai perbandingan, pengadaan tanah dilaksanakan pada negara-negara jiran. Misalnya, di Malaysia pengadaan tanah dilaksanakan untuk:³²⁷

1. Kegiatan terkait kepentingan umum (*public purpose*);
2. Dilakukan oleh perorangan atau badan hukum untuk tujuan dengan mendapatkan pendapat dan yang Dipertuan Negeri dan bermanfaat untuk pembangunan ekonomi Malaysia atau untuk masyarakat pada umumnya atau sebagian dari masyarakat;
3. Untuk kegiatan pertambangan, perumahan, pertanian, komersil, industri atau pariwisata, atau gabungan dari kegiatan-kegiatan tersebut [Pasal 3 ayat (1) *Land Acquisition Act* 1960 yang telah diamandemen beberapa kali, terakhir melalui Act A 999 pada 1 Maret 1998].

Di Malaysia menjabarkan kepentingan umum meliputi secara luas, yaitu kegiatan komersil, industri, dan memperluas ruang lingkup pengadaan tanah dilakukan oleh perorangan atau badan hukum.

Proses pengadaan tanah di Singapura dilaksanakan berdasarkan *Land Acquisition Act* 1966. Pengadaan tanah meliputi kegiatan untuk perumahan, komersial, atau industri. Pasal 5 menyatakan bahwa pengadaan tanah dilaksanakan:³²⁸

1. *For any public purpose*;
2. *By any person, corporation or statutory board, for any work or an*

³²⁶ Aartje Tehupeior, *op.cit.*, hlm. 81 dan 82.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*, hlm. 82 dan 83.

undertaking which in the opinion of the Minister, is of public benefit or of public utility or in the public interest; or

3. *For any residential, commercial, or industrial purposes.*

Terjemahannya:³²⁹

1. Untuk segala tujuan kepentingan umum;
2. Oleh setiap orang, perusahaan, lembaga/institusi untuk setiap pekerjaan atau usaha menurut pendapat menteri demi kegunaan publik; atau
3. Untuk tujuan-tujuan perumahan, komersil, atau industri.

Dengan demikian, dapat dikatakan Singapura menjabarkan kepentingan umum untuk kemanfaatan pembangunan, komersil, dan industri.

Sementara itu, Filipina memungkinkan tanah-tanah yang tidak memenuhi persyaratan diambil karena tidak diolah secara efisien. Sama halnya dengan di Thailand tidak terdapat satu undang-undang yang mengatur tentang pengadaan tanah secara komprehensif. Kebijakan tentang pengadaan tanah secara implisit dimuat dalam *the Bill of Rights of the 1987 Philippines Constitutions*.³³⁰

Sebagaimana disebutkan bahwa pengadaan tanah ditujukan hanya untuk kepentingan umum. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu, ditinjau dari sisi hukum positif, hukum yang tumbuh hidup dan berkembang dalam masyarakat yang penerapannya berdasarkan kasuistis. Dari segi sosiologis kepentingan umum juga harus adanya keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, penguasa, dan negara yang bertujuan memelihara dan mencapai keadilan di

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Ibid.*, hlm. 83.

masyarakat.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan bagi pelaksanaan pembangunan dilakukan melalui musyawarah dalam rangka memperoleh pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum di lokasi tersebut dan bentuk besarnya ganti rugi. Oleh karena itu, tata cara/mekanisme dilakukan seperti berikut:³³¹

1. Dilakukan secara langsung antara pemegang hak, instansi yang memerlukan tanah dan panitia;
2. Dalam hal jumlah pemegang hak tidak memungkinkan terselenggaranya musyawarah secara efektif, dilakukan melalui perwakilan atau melalui kuasanya;
3. Penunjukan kuasa dilakukan secara tertulis, berneterai diketahui kepala desa/kelurahan atau pejabat yang berwenang;
4. Musyawarah dipimpin oleh ketua panitia pengadaan tanah.

Apabila tercapai kesepakatan antara pemegang hak atas tanah dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, panitia menerbitkan keputusan berupa bentuk dan besarnya ganti rugi sesuai kesepakatan. Selanjutnya, penggantian kerugian terhadap bidang tanah yang dikuasai diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat. Diberlakukan juga jangka waktu dan hasil musyawarah yang meliputi dalam hal kegiatan tidak dialihkan atau dipindahkan secara teknis tata ruang ke tempat lain atau lokasi lain, maka musyawarah dilakukan sejak tanggal undangan pertama. Apabila tidak tercapai kesepakatan, panitia menetapkan besar ganti rugi uang kepada pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Apabila terjadi sengketa kepemilikan

³³¹ *Ibid*

setelah penetapan ganti rugi, panitia menitipkan ganti rugi kepada pengadilan negeri.

Bentuk ganti rugi berupa uang, tanah pengganti kemungkinan kembali, pemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Ganti rugi diserahkan kepada pemegang hak atas tanah, *nadzir* bagi tanah wakaf dan apabila tanah yang dimiliki oleh beberapa orang secara bersama, sedangkan satu atau beberapa orang tidak dapat diketemukan, ganti rugi yang menjadi haknya dititipkan di pengadilan negeri yang wilayah hukumnya meliputi tanah tersebut.

Keberatan atas ganti rugi yang dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dengan pihak yang melepaskan tanahnya untuk kepentingan pembangunan disebabkan oleh ketidaksepakatan dalam hal ganti rugi.

Pemilik tanah tidak bersedia menyerahkan tanahnya dan menyetujui jumlah dan bentuk ganti rugi/santunan melalui musyawarah yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dengan para pemilik tidak tercapai kesepakatan. Akhirnya, panitia pengadaan tanah menetapkan besarnya uang ganti rugi dan menitipkannya pada pengadilan negeri yang wilayah hukum- nya meliputi lokasi tanah yang bersangkutan. Selain itu, ganti rugi juga akan dititipkan apabila terjadi sengketa pemilikan setelah penetapan ganti rugi yang akan dititipkan kepada pengadilan negeri. Penitipan ganti rugi dilakukan karena hal-hal berikut:³³²

1. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah dan tidak mengajukan keberatan ke pengadilan;
2. Pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah

³³² *ibid.*, hlm. 90.

memperoleh kekuatan hukum tetap;

3. Pihak yang berhak tidak diketahui keberadaannya;
4. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian sedang menjadi objek perkara di pengadilan, masih dipersengketakan kepemilikannya diletakkan sita oleh pejabat yang berwenang atau menjadi jaminan di bank.

Jumlah dan bentuk kerugian yang dikonsinyasi ditetapkan secara sepihak oleh panitia pengadaan tanah. Hal tersebut merupakan pengingkaran unsur esensial dalam mekanisme musyawarah yang mengharuskan adanya kesepakatan secara bulat. Oleh karena itu, musyawarah menjadi unsur esensial dalam melahirkan kesepakatan sehingga ini menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dan dimuat dalam berita acara kesepakatan, Apabila dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu setelah musyawarah penetapan ganti rugi disebutkan. Dalam hal pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti rugi, tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu setelah penetapan ganti kerugian karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Untuk menyelesaikan masalah bagi warga atau masyarakat yang tidak mau menerima besarnya ganti rugi dan dalam praktiknya mengingat mendesaknya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan dalam akses kepentingan umum agar proyek tidak tertunda serta kemungkinan hangusnya anggaran, maka ganti rugi dikonsinyasikan.

Perolehan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau Pemda dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda

lain yang berkaitan dengan tanah. Dalam musyawarah menghasilkan dua kemungkinan, yaitu kesepakatan dan kedua tidak mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian antara pemegang hak atas tanah, instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dan panitia pengadaan tanah (P2T). Oleh karena tidak mencapai kesepakatan, uang ganti rugi itu maka dikonsinyasikan.

Inilah yang menjadi dasar dilakukannya konsinyasi dalam pengadaan tanah sehingga secara tidak langsung membuat masyarakat atau rakyat pemilik tanah kehilangan hak atas tanahnya. Selain itu, beberapa regulasi tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga mengakomodasi lembaga konsinyasi yang kemudian ditafsirkan dan berkembang apabila musyawarah saat penetapan harga ganti rugi belum tercapai dan tanah sangat diperlukan oleh proyek dan lokasi proyek tidak bisa dipindahkan ke tempat lain, barulah dilaksanakan konsinyasi.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disajikan tabel kendala yang dihadapi dalam penegakan hukum terhadap penguasaan tanah yang dikuasai Negara.

Tabel 3

**Kelemahan-Kelemahan Yang Timbul Didalam Pelaksanaan Rekontruksi
Regulasi Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau
Berbasis Nilai Keadilan**

No	Subtansi Hukum	Struktur Hukum	Budaya Hukum
1	<p>Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran tanah, berbunyi: “Surat Keterangan Tanah, Surat Keterangan Ganti Rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala desa/lurah/camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah”</p>	<p>Kurangnya koordinasi antara kepala Desa/lurah/camat antar Kabupaten Kota. SKT sdh dapat dijadikan alat bukti kepemilikan hak di Pengadilan</p>	<p>Kurangnya kesadaran hukum dimasyarakat untuk meningkatkan SKT menjadi Sertifikat. Karena dengan SKT sdh dapat memperjual belikan tanah.</p>
2	<p>Hak Guna Bangunan hapus karena; “ Pasal 46 c, diubah haknya menjadi Hak Atas tanah lain”</p>	<p>Pemberlakuan Hak Pengelolaan di Kota Batam, sehingga HGB tidak dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik</p>	<p>Kurangnya kepedulian masyarakat untuk memperjuangkan status tanahnya, menjadi Hak Milik</p>

BAB V

REKONSTRUKSI YANG IDEAL DALAM PELAKSANAAN PENEGAKAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI PROVINSI KEPULAUN RIAU BERBASIS NILAI KEADILAN.

A. PENEGAKAN HUKUM DIATAS TANAH HAK PENGELOLAAN LAHAN DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU.

Apabila dilihat dari aspek jaminan yang diberikan dengan pemberian Surat-surat Tanda Bukti Hak atas Tanah (Sertifikat Hak atas Tanah), sebagai alat pembuktian, maka *Rechts* Kadaster (pendaftaran tanah) ini mengenal 2 (dua) macam sistem yaitu:³³³

- a) Sistem negatif adalah suatu sistem bahwa kepada si pemilik tanah ini, diberikan jaminan lebih kuat, apabila dibandingkan perlindungan yang diberikan kepada pihak ketiga. Dengan demikian, maka si pemilik tanah dapat menggugat haknya atas sebidang tanah dari mereka yang terdaftar pada kadaster. Contoh Belanda, Perancis, Philipina.
- b) Sistem positif adalah suatu sistem di mana kepada yang memperoleh hak atas tanah ini akan diberikan jaminan lebih kuat. Jadi dengan demikian, maka mereka atau orang-orang yang tercatat pada daftar umum / buku tanah itu adalah si pemlik tanah yang pasti. Pihak ketiga harus percaya dan tidak perlu khawatir, bahwa pada suatu ketika, mereka atau orang-orang yang tercatat dalam daftar umum akan kehilangan haknya atau dirugikan.³³⁴

Berkaitan dengan sistem pendaftaran tanah yang dipergunakan di Indonesia, Muntoha menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang dianut sekarang ini adalah sistem negatif dengan tendes-tendens positif. Dengan sistem ini keterangan-keterangan yang ada itu, apabila ternyata tidak benar, maka dapat diubah

³³³Sediono, Tjondronegoro, M.P. *Sosiologi Agraria*. Yayasan AKATIGA, Bandung, 1999, hal 40.

³³⁴ *Ibid.*, hal 15 – 16.

dan dibetulkan. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia, juga dapat disebut quasi positif (positif semu). Adapun ciri-ciri quasi positif pendaftaran tanah di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a) Nama yang tercantum di dalam buku tanah.
- b) Setiap peristiwa balik nama, melalui prosedur penelitian yang seksama dan memenuhi syarat-syarat keterbukaan (*openbaar beginsel*).
- c) Setiap persil batas diukur dan digambar dengan peta pendaftaran tanah dengan skala 1:1000, unsur mana yang memungkinkan untuk dapat dilihat kembali batas persil, apabila dikemudian harus terdapat sengketa batas.
- d) Pemilik tanah yang tercantum dalam buku tanah dan sertifikat dapat dicabut melalui proses keputusan Pengadilan Negeri atau dibatalkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, apabila terdapat cacat hukum.
- e) Pemerintah tidak menyediakan dana untuk pembayaran ganti rugi pada masyarakat, karena kesalahan administrasi pendaftaran tanah, melainkan masyarakat sendiri yang merasa dirugikan melalui proses peradilan / Pengadilan Negeri untuk memperoleh haknya.³³⁵

Artinya tindakan hukum yang dilakukan oleh BP. Batam dapat diajukan perlawanan apabila tetap dilakukan penurunan hak tanpa melalui proses hukum yang sesuai dengan kentuannya yaitu hanya pengadilan dan melalui proses keputusan Pengadilan Negeri atau dibatalkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, apabila terdapat cacat hukum.

Penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan hukum yang berlaku tersebut dilandasi oleh konstitusi yang menegaskan bahwa Negara Indonesia sebagai suatu negara hukum. Hal ini dengan tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar (UUD) 1945. Negara hukum pada prinsipnya memiliki syarat-syarat esensial,

³³⁵*Ibid.*, hal 16.

antara lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum dimana hak-hak asasi manusia dan human dignity dihormati.³³⁶

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui lembaga peradilan tersebut berdasarkan Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai perubahan dari Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh sebuah mahkamah konstitusi yang merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Menyangkut penegakan hukum terhadap sengketa pertanahan ada juga yang penyelesaiannya tidak melalui mekanisme pengadilan dikarenakan para pihak tidak bersedia mengajukan gugatan ke pengadilan atau melaporkan kepada aparat penegak hukum atas setiap kasus pertanahan, yang dengan berbagai pertimbangan, para pihak lebih memilih diselesaikan melalui musyawarah mufakat.³³⁷

Oleh karena itu penyelesaian sengketa pertanahan juga dapat ditempuh melalui cara musyawarah mufakat antara para pihak yang bersengketa, dengan kehadiran pihak ketiga yang dipercaya sebagai mediator dan fasilitator yang disebut penyelesaian dengan cara mediasi. Pihak ketiga yang dimaksudkan dalam hal ini adalah suatu badan independen atau juga instansi pemerintah (eksekutif) yang mengelola bidang pertanahan.

Penyelesaian masalah pertanahan melalui mediasi tersebut bukan berarti mengambil alih tugas badan peradilan (yudikatif), tetapi merupakan alternatif penyelesaian yang diinginkan oleh para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan

³³⁶Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, RajaGrafindo Persama, Jakarta, 2008, hal. 3.

³³⁷Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1995, hal. 140.

penyelesaian yang saling menguntungkan, hal ini dimungkinkan oleh Undang Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Penyelesaian Masalah.³³⁸

Penyelesaian masalah atau kasus melalui mediasi tersebut, termasuk juga dalam hal bidang pertanahan yang dimediasi dan difasilitasi oleh instansi Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional, dapat dilakukan terhadap kasus pertanahan yang terjadi melibatkan berbagai pihak, dan para pihak memilih penyelesaian melalui musyawarah mufakat.

Proses penyelesaian terhadap sengketa lahan yang terjadi dapat dilakukan dengan mekanisme melalui jalur:

1. Pengadilan

Pengadilan Umum Prinsip penting yang harus dipegang oleh negara hukum adalah terjaminnya penyelenggara kekuasaan kehakiman yang merdeka. Arti merdeka di sini adalah bebas dari pengaruh kekuasaan lain saat menyelenggarakan peradilan guna menegakkan keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum. Agar itu terwujud perlu pengaturan susunan, kekuasaan, serta lingkungan peradilan umum. Yang terakhir ini dasarnya adalah Undang - Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Pengadilan umum adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya sesuai Pasal 2 Undang - Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum. Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum di jalankan oleh :

- a. Pengadilan Negeri yang merupakan pengadilan tingkat pertama.
- b. Pengadilan Tinggi yang merupakan pengadilan tingkat banding.
- c. Kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum berpuncak pada Mahkamah Agung RI sebagai pengadilan negara tertinggi
- d. Sesuai dengan Pasal 3 UU No. 2 Tahun 1986

³³⁸Muhammad Yamin, *Beberapa Dimensi Filosofis Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, hal. 1-2.

2. Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan

Proses penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan adalah melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau dalam bahasa Inggris disebut Alternative Disputes Resolution (ADR). Ada juga yang menyebutnya sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Secara Kooperatif (MPSSK).³³⁹ Penyelesaian sengketa dengan menggunakan Alternative Disputes Resolution (ADR) sebenarnya merupakan model penyelesaian sengketa yang sangat cocok dengan karakter dan cara hidup masyarakat yang bersifat kekeluargaan, dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan yang cenderung bersifat konfrontatif, lebih memperhitungkan menang dan kalah, lebih memperhitungkan aspek yang bersifat kekeluargaan dan gotong royong. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan, sebagaimana juga di atur dalam Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, dapat dilakukan melalui cara-cara Negosiasi. Negosiasi merupakan komunikasi langsung yang didesain untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak mempunyai kepentingan yang sama atau berbeda. Komunikasi tersebut dibangun oleh para pihak tanpa keterlibatan pihak ketiga sebagai penengah. Negosiasi dilakukan apabila digunakan untuk menyelesaikan sengketa yang tidak terlalu rumit, di mana para pihak berkeinginan untuk memecahkan masalahnya. Dengan adanya itikad baik dan rasa saling percaya para pihak berusaha untuk dapat memecahkan masalahnya agar tercapai kesepakatan. Terdapat beberapa karakteristik yang umum terdapat dalam negotiation situations yang merupakan ciri-ciri negoisasi, yaitu

:³⁴⁰

³³⁹Priyatna Adurrasyid, *Arbitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Fikahati Aneska, Jakarta, 2002, hal.11.

³⁴⁰ *Ibid* hal 12.

- a. Terdapat dua atau lebih pihak, baik individu, kelompok, maupun organisasi di mana mereka saling berkomunikasi.
- b. Terdapat konflik kepentingan di antara para pihak tersebut dan mereka berusaha mencari cara untuk mengatasi konflik tersebut.
- c. Masing-masing pihak berpikir bahwa ia dapat menggunakan pengaruhnya untuk mendapatkan hasil yang lebih baik daripada hanya menerima apa yang pihak lain berikan.
- d. Para pihak merasa lebih baik mencari kesepakatan daripada harus bertengkar secara terbuka.
- e. Para pihak saling mengharapkan perubahan atas tuntutan masing-masing.
- f. Kesuksesan dalam bernegosiasi melibatkan pengelolaan sesuatu yang tak berwujud, yaitu kondisi psikologis yang secara langsung atau tidak langsung memengaruhi para pihak selama berlangsungnya negoisasi.³⁴¹

B. Penyelesaian Terhadap Kendala Dalam Pelaksanaan Konstruksi Hukum Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah.

Penegakan hukum yang utama adalah mewujudkan keadilan yang dapat kepastian hukum dan dan manfaat bagi setiap warga negara. Tujuan akhir dari hukum adalah untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan sosial. Manusia dituntut untuk berlaku adil pada setiap sisi kehidupannya, individual ataupun sosial, sebab keadilan selain kebutuhan dasar kehidupan manusia dalam berhubungan dengan manusia lainnya, juga dapat melahirkan kebaikan di antara sesama manusia dan lingkungannya. Keadilan akan melahirkan ketentraman, maka tujuan hukum dalam konteks kehidupan sosial kemasyarakatan adalah menciptakan keadilan sosial.

Penegakan hukum akan dapat berjalan apabila komponen-komponen dalam sistem hukum saling mendukung satu sama lain. Begitu halnya di dalam penegakan

³⁴¹.Ibid. hal 14.

hukum terhadap penguasaan tanah yang dikuasai Negara dan tatacara untuk memperoleh hak atas tanah oleh masyarakat di provinsi Kepulauan Riau.

Berikut upaya penyelesaian terhadap kendala dalam penegakan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah, dilihat dari segi :

4. Substansi hukum;

Masyarakat selalu hidup berkelompok sekaligus makhluk individu, maka kebutuhan individu berbeda antara satu sama lain. Hal ini kemudian menciptakan situasi permintaan dan penawaran (*demand and supply*). Lebih jauh lagi ke depan kemudian muncul mekanisme pertukaran, peminjaman, dan jual beli. Setelah mengetahui bahwa fungsi tanah bisa diperjualbelikan dan bahkan bisa untuk dibarter atau dihibahkan maupun diwasiatkan, maka fungsi tanah bertambah, yakni mempunyai nilai ekonomi. Pada fase inilah muncul konflik di mana konflik tentu saja membutuhkan perangkat pengadil. Pada konteks ini, maka hukum lahir untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan batasan hak dan Kewajiban individu manusia terhadap tanah.

Sesuai dengan ajaran Roscoe Pound tentang hukum yang berfungsi sebagai rekayasa masyarakat atau sebagai alat pengontrol masyarakat, maka terlebih lagi sistem hukum yang sudah maju, dengan pembuatan dan perkembangan hukum didesain secara profesional dan logis, maka tidak disangsikan lagi bahwa produk hukum dapat mempengaruhi bahkan meng- ubah sendi-sendi kehidupan masyarakat.³⁴²

Hanya saja sebelum suatu produk hukum diubah baik oleh par- lemen, pemerintah atau oleh pengadilan, terlebih dahulu sudah ada teriakan/kebutuhan dalam masyarakat akan perubahan tersebut. Semakin cepat hukum merespons suara pembaruan/perubahan hukum dalam masyarakat, semakin besar pula peran

³⁴² Munir Fuady, *Teori-Teori Besar..., op.cit.*, hlm. 250.

yang dimainkan oleh hukum untuk perubahan masyarakat tersebut. Sebaliknya, semakin lamban hukum merespon suara-suara pembaruan dalam masyarakat, semakin kecil fungsi dan andil hukum dalam mengubah masyarakat tersebut, karena masyarakat sudah terlebih dahulu mengubah dirinya sendiri. Dalam hal ini, hukum hanyalah berfungsi sebagai ratifikasi dan legitimasi saja. Sehingga dalam kasus seperti ini, bukan hukum yang mengubah masyarakat, tetapi yang terjadi adalah perkembangan masyarakat yang mengubah hukum.³⁴³

Perubahan hukum, yang kemudian dapat mengubah suatu pandangan/sikap dan kehidupan suatu masyarakat berasal dari berbagai stimulus sebagai berikut :³⁴⁴

Berbagai perubahan secara evolutif terhadap norma-norma dalam masyarakat;

- A. Kebutuhan dadakan dari masyarakat karena adanya keadaan khusus atau keadaan darurat khususnya dalam hubungan dengan distribusi sumber daya atau dalam hubungan dengan standar baru tentang keadilan;
- B. Atas inisiatif dari kelompok kecil masyarakat yang dapat melihat jauh ke depan, yang kemudian sedikit demi sedikit memengaruhi pandangan dan cara hidup masyarakat;
- C. Ada ketidakadilan secara teknikal hukum yang meminta diubahnya hukum tersebut;
- D. Ada ketidakkonsistenan dalam tubuh hukum yang juga meminta perubahan terhadap hukum tersebut;
- E. Ada perkembangan pengetahuan dan teknologi yang memunculkan bentukan baru terhadap bidang hukum tertentu, seperti penemuan alat bukti baru untuk membuktikan sesuatu fakta.

Roscoe Pound yang pertama sekali menyatakan bahwa hukum

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 250 dan 251.

merupakan sarana rekayasa masyarakat (*a tool of social engineering*). Ungkapan ini berbeda dengan pandangan yang umumnya dianut saat itu bahwa bukan perubahan hukum yang mempengaruhi perkembangan masyarakat, tetapi justru perubahan dalam masyarakat yang mempengaruhi perkembangan hukum. Akan tetapi, kajian-kajian tentang hukum kemudian membuktikan bahwa kedua *statement* tersebut sama benarnya. Artinya, di satu pihak, perubahan masyarakat mempengaruhi perkembangan hukum, tetapi sebaliknya juga benar bahwa perubahan hukum dapat mempengaruhi perkembangan masyarakat. Misalnya, perkembangan revolusi di bidang hubungan seksual dalam masyarakat telah banyak mempengaruhi perkembangan hukum di bidang hukum keluarga, hukum perkawinan dan perceraian, hukum waris, hukum pidana tentang aborsi, pornografi, dan sebagainya. Akan tetapi, di lain pihak, perkembangan hukum-hukum di bidang tersebut selanjutnya juga telah mempengaruhi perkembangan pandangan dan sikap seksual dalam masyarakat.³⁴⁵

Dalam suatu masyarakat, terdapat aspek positif dan negatif dari suatu gaya pemerintahan yang superaktif. Negatifnya adalah kecenderungan menjadi pemerintahan yang tirani dan totaliter. Adapun positifnya adalah bahwa gaya pemerintahan yang superaktif tersebut biasanya menyebabkan banyak dilakukannya perubahan hukum dan perundang-undangan, yang dapat mempercepat terjadinya perubahan dan perkembangan dalam masyarakat. Jadi, memang perkembangan masyarakat seperti ini bisa ke arah yang positif tetapi bisa juga ke arah yang negatif.³⁴⁶

Dengan demikian, peranan perubahan perundang-undangan yang

³⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 251.

³⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 252.

dapat mengembangkan masyarakat semakin hari semakin penting, sedangkan peranan pengadilan untuk mengembangkan masyarakat semakin lama semakin menurun. Meskipun ada juga beberapa negara yang peranan pengadilannya menonjol, seperti peranan pengadilan di USA, Jepang, Jerman atau Itali. Akan tetapi, tidak dapat dipastikan apakah peranan pengadilan dalam mengubah hukum tetap penting, atau sedikit demi sedikit peranannya semakin berkurang.³⁴⁷

Di samping itu, dalam suatu negara, ditinjau dari segi perubahan hukum, terdapat dua macam hukum, yaitu hukum yang cenderung dapat diubah-ubah, dan hukum yang cenderung konservatif. Hukum keluarga atau hukum tentang milik individual di mana-mana merupakan hukum yang konservatif dan sangat jarang dapat diubah. Sebaliknya, banyak bidang hukum bisnis, hukum tata negara dan administrasi negara, merupakan hukum yang memang cenderung untuk berubah-ubah sesuai dengan keinginan dan perkembangan dalam masyarakat.

Sebagaimana diketahui bahwa ada beberapa komponen yang dapat menjadi alat kontrol sosial, yakni merupakan alat untuk mengontrol perilaku masyarakat. Salah satunya adalah hukum. Alat kontrol sosial yang lain selain hukum, antara lain agama, moralitas, adat kebiasaan, pendidikan, kesenian, pers, dan keteladanan pemimpin. Karena hukum merupakan alat kontrol sosial, maka lembaga-lembaga hukum dengan sendirinya juga merupakan lembaga (*agency*) kontrol sosial. Akan tetapi, meskipun peran hukum sebagai alat kontrol sosial bervariasi di antara masing-masing tipe masyarakat, di antara semua alat kontrol social tersebut, hukum merupakan

³⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 252 dan 253.

alat kontrol sosial yang :³⁴⁸

- Paling khusus;
- Paling *jelimet*;
- Paling pasti;
- Paling konklusif;
- Paling final;
- Paling renovatif.

Menurut E.A. Ross, sebagai alat kontrol sosial, hukum merupakan *“the cornerstone of the edifice of order, the most specialized and highly finished engine of control employed by society”*.³⁴⁹

Dalam hal ini hukum akan berjud sebagai alat untuk menghentikan model-model kehidupan sosial yang dianggap tidak baik dan tidak diterima oleh mayoritas masyarakat dan mengamankan pergantiannya dengan model realitas sosial yang baru.³⁵⁰

Sebagaimana disebutkan bahwa jenis permasalahan hukum dalam perolehan hak atas tanah di provinsi Kepulauan Riau. Terkait hal tersebut, terdapat ketentuan dalam perundang-undangan yang menjadi permasalahan dalam penegakan hukum pemanfaatan dan dalam memperoleh hak atas tanah di Provinsi Kepulauan Riau.

Permasalahan dari segi substansi tersebut, antara lain. Bunyi Pasal sebelum direkonstruksi:

1. Pasal 43 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

³⁴⁸ *ibid.*

³⁴⁹ *ibid.*, hlm. 254.

³⁵⁰ *ibid.*, hlm. 254.

- (1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
 - (2) Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.
2. Pasal 46, Hak Guna Bangunan hapus karena; “ Pasal 46 c, diubah haknya menjadi Hak Atas tanah lain”. Untuk ketentuan pasal ini tidak berlaku untuk Kota Batam, karena Kota Batam dianggap daerah khusus otorita.
- Bunyi PP nomor 18 Tahun 2021, pasal 46;
- Hak guna bangunan hapus karena;
- a. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya.
 - b. Dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena:
 1. Tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 dan/atau Pasal 43;
 2. Tidak terpenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak guna bangunan antara pemegang hak guna bangunan dan pemegang hak milik atau perjanjian pemanfaatan Tanah Hak pengelolaan.
 3. Cacat administrasi, atau
 4. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
 - c. diubah haknya menjadi Hak Atas tanah lain;

3. Di berlakukannya kebijakan oleh BP Batam, bahwa HGB tidak bisa di rubah menjadi Hak Milik, maka yang di tetapkan di Batam yaitu HGB hanya dapat diperpanjang dan jika tidak memperpanjang HGB tersebut, maka HGB tersebut akan hapus atau hilang dengan sendirinya. Maka dari sebab itu, dikuatirkan masyarakat yang sudah tidak produktif atau sudah tidak bekerja lagi karena factor usia tidak dapat memperoleh tempat tinggalnya kembali. Masyarakat yang membeli sebuah hunian tempat tinggal yang dapat ditempati, hanya diberikan HGB yang diberikan waktu 30 (tiga puluh) tahun, dan setelah itu dapat di perpanjang kembali selama 20 (dua puluh) tahun. Pada umumnya banyak masyarakat tidak mengetahui aturan dalam perpejangan HGB, yang ditetapkan oleh pemerintah agar memperpanjang HGB 2 (dua) tahun sebelum masa HGBnya berakhir.

PP Nomor 18 Tahun 2021, Pasal 47 ayat (3) berbunyi; “Hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 46 di atas Tanah Hak pengelolaan, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan”.

4. Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran tanah, berbunyi:

Pasal 97

“Surat Keterangan Tanah, Surat Keterangan Ganti Rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala desa/lurah/camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah”.

Bunyi pasal setelah direkonstruksi, perlu juga sebelumnya untuk membahas pasal tentang daluwarsa (verjaring) sesuai dengan Kitab Undang-undang Hukum Perdata, pasal 610 yang berbunyi; “Hak milik atas sesuatu kebendaan diperoleh karena daluwarsa, apabila seseorang telah memegang kedudukan berkuasa atasnya selama waktu yang ditentukan undang-undang dan menurut syarat-syarat beserta cara membeda-bedakannya seperti termaktub dalam bab ke tujuh buku ke empat kitab ini”. Selain itu juga mengenai tenggang waktu daluwarsa benda tidak bergerak yaitu pasal 1963 KUHPerdata.

Bunyi Pasal setelah direkonstruksi adalah sebagai berikut;

1. Pasal 43 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
 - (1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
 - (2) Hak Menguasai Negara diatas Hak Pengelolaan, diberikan Hak Pakai dan dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang karena lewat waktu/daluwarsa yaitu 20 tahun yang peruntukannya hanya untuk rumah tinggal.
 - (3) Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.
2. PP nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan pendaftaran tanah, pasal 46 huruf (c).

Hak guna bangunan hapus karena;

 - c. dapat diubah dan ditingkatkan kepemilikan haknya atas tanah menjadi Hak Milik atau Hak Atas tanah lain.

3. PP Nomor 18 Tahun 2021, Pasal 47 ayat (3) berbunyi;

“Hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 46 di atas Tanah Hak pengelolaan, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan kecuali rumah tempat tinggal yang dapat dibuktikan dengan bukti kepemilikan Hak”.

4. Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran tanah, berbunyi:

“Surat Keterangan Tanah, Surat Keterangan Ganti Rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala desa/lurah/camat dapat digunakan sebagai bukti yang syah dan menjadi petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah”.

5. Struktur hukum;

Adapun upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala yang dihadapi dalam penegakan hukum terhadap perolehan hak atas tanah yang dikuasai negara, adalah:

- a. Mempermudah kepengurusan perolehan hak atas tanah di provinsi Kepulauan Riau.
- b. Menurunkan Uang Wajib Tahun Otorita (OWTO) Kota Batam atau menghapuskan UWTO Kota Batam bagi rumah tempat tinggal masyarakat Batam.

C.Peran BPN terkait dengan pendaftaran tanah oleh masyarakat dan penyelesaian persoalan pengadaan tanah.

Sejarah kepemilikan tanah di Indonesia berbeda dengan sejarah kepemilikan yang dikenal di negara-negara kerajaan seperti Inggris dan Malaysia. Sekalipun belakangan Belanda memperlakukan model kepemilikan

tanah sama seperti di negaranya, itu hanya karena keinginan Belanda untuk memudahkannya menguasai tanah di negara ini.³⁵¹

Sehubungan dengan misi dagangnya (*leverentien dan contingenten*),³⁵² Belanda memperlakukan bahwa raja adalah pemilik tanah yang dikenal dengan teori “semua yang terdapat di kolong langit adalah kepunyaan raja”,³⁵³ sehingga ketika dia akan membutuhkan tanah di negara ini mereka hanya menghubungi raja atau minta izin kepada raja agar mereka dapat menguasai tanah untuk kepentingan usahanya itu di negara ini.³⁵⁴

Tetapi untuk Indonesia, raja bukanlah pemilik tanah. Atas nama rakyatnya raja berkuasa untuk mengawasi dan memberikan tanah tersebut bagi mendukung kehidupan dan hidup rakyatnya sehingga rakyatnya benar-benar terayomi oleh kekuasaan raja saat itu. Dengan demikian, terdapat di beberapa kekuasaan rakyat ada raja yang berkuasa, namun untuk kepemilikan tanah tetap menjadi milik bersama rakyat. Raja hanya sekadar melegalisasi tindakan rakyat terhadap penguasaan dan pengusahaan tanah.³⁵⁵

Namun, karena bersama-sama bertanggungjawab dalam memanfaatkan tanah untuk kehidupan masyarakatnya, lalu muncullah hubungan tak terpisahkan antara tanah dengan rakyat tersebut sebagai pertalian hukum (*rechts betrekling*).³⁵⁶ Hubungan ini terus melembaga sebagai hubungan *religious magis*,³⁵⁷ sehingga setiap ada tindakan terhadap tanah selalu harus dengan restu atau bahkan harus seizin raja untuk dapat dikerjakan tanpa

³⁵¹ Adrian Sutedi, *Sertipikat...*, *op.cit.*, hlm. 199.

³⁵² Muhammad Yamin, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, hlm. 155.

³⁵³ Muhammad Yamin, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, hlm. 155.

³⁵⁴ A.P. Parlindungan, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Alumni, Bandung, 1983, hlm, 5.

³⁵⁵ Supomo, *Bab-Bab tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hlm. 61.

³⁵⁶ B. Terhaar Bzn, terjemahan K. Ng. Soebakti Poesponoto, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, hlm. 72.

³⁵⁷ Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1992, hlm. 231.

diganggu manusia sekawasan atau makhluk lain. Bahkan untuk mengalihkannya pun harus tetap mendapat restu raja atas nama rakyat sekawasan. Dalam bahasa adat, untuk tindakan terhadap tanah harus dilakukan secara terang dan tunai.³⁵⁸ Maka tindakan terhadap tanah dan juga tindakan yang berhubungan dengan tanah harus tetap minta izin dan dibuatkan secara terang, yang dilakukan di hadapan raja.

Bagi yang mengusahakannya pun akan selalu membuat tanda sebatas mana tanah itu dapat diusahakannya dan inilah yang akhirnya disebut hak kepemilikan komunal, yang lama-kelamaan atas pertambahan keluarga dengan berbagai kepentingannya terhadap tanah lalu tanah yang komunal tadi terindividualisasi menjadi hak individu dari seorang warga desa.³⁵⁹

Namun, yang tidak diusahakan tetap menjadi kepemilikan bersama yang sifatnya terus sebagai hak masya- rakat sekawasan atau sedesa dengan sifat kepemilikannya *publiek rechtelijke*, dan yang terakhir diberi nama menjadi tanah *ulayat*.³⁶⁰

Tanah kaum atau oleh Belanda dahulu disebut dengan *beshciking recht* (hak pertuanan).³⁶¹ Hingga sekarang untuk beberapa desa kepemilikan ini terpelihara dengan baik, dan kepemilikan demikian menjadi diakui sebagai hak atas tanah oleh Pasal 3 UUPA.

Kenyataan kepemilikan komunal yang demikian ini, berakibat bahwa pendaftaran tanah tidak menjadi bagian penting daripadanya. Apalagi memang saat itu kebutuhan tanah bagi perkembangan manusia masih tetap terpenuhi. Akan tetapi, dengan kenyataan yang berkembang di belahan dunia atau bahkan

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ Adrian Sutedi, *Sertipikat...*, *op.cit.*, hlm. 201.

³⁶⁰ A.P. Parlindungan, *Pandangan Kondisi Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 11.

³⁶¹ Hilman Hadikusuma, *op.cit.*, hlm. 231.

tidak terkecuali di wilayah negara ini, kepemilikan tanah bersama terus menjadi kepemilikan yang individual. Dengan kata lain akibat terindividualisasinya tanah-tanah di tengah masyarakat, maka pendaftaran tanah ini semakin menjadi tuntutan demi menjaga kelangsungan kepemilikan yang terlindungi atas terindividualisasinya hak kepemilikan rakyat tadi.

Sekalipun memang diakui bahwa pendaftaran tanah tidak menjadi ciri dalam kepemilikan bersama, namun karena secara alamiah kepemilikan bersama yang semakin runtuh, tuntutan mendaftarkan tanah ini menjadi hak atas tanah yang dilindungi tentunya tidak lagi dapat dielakkan bahwa pendaftaran tanah sudah menjadi keharusan. Sebab sebagai hak individu yang sifatnya keperdataan diakui sebagai hak yang utuh dengan segala kewenangan dan konsekuensinya pada si pemilik harus terjamin atas hak dan fungsinya.³⁰

Terjamin atas nama hak tanah sebagaimana di dalam UUPA disebutkan dalam Pasal 16 UUPA yang dijabarkan lebih lanjut eksistensinya dari Pasal 20 hingga Pasal 43 UUPA. Akan tetapi, sekalipun pendaftaran tanah bukan tradisi negara namun harus diikuti dalam tuntutan pembangunan. Untuk hal demikian, menurut Muchtar Kusumaatmadja harus diperhatikan bahwa tidak harus mengambil begitu saja segala sesuatu yang dianggap modern karena kemodernannya, juga tidak dengan cara membabi buta mempertahankan segala sesuatu yang “asli” karena keasliannya atau “mencerminkan kepribadiannya”.³⁶²

Sebagaimana dikemukakan di atas, bagi tanah-tanah yang pemiliknya terdiri dari beberapa orang seperti tanah adat (tanah yang bersifat *publiekrechtelijke*), awalnya pendaftaran tanah bukan sebagai hal yang penting dilakukan atasnya. Sebab yang diprioritaskan adalah fungsi haknya, yakni

³⁶² Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 9.

bagaimana supaya dapat memberikan manfaat bagi seluruh anggota keluarga sekawasan yang hidup di atas tanah. Namun akibat perkembangan kehidupan manusia yang satu sama lain tidak mempunyai nasib yang sama dalam mengembangkan hidupnya, sudah barang tentu tanah milik bersama akan menjadi sasaran untuk dikeluarkan bagiannya dari kepemilikan bersama tersebut.³⁶³

Proses seperti ini bahkan semakin lama semakin menjadi kegiatan manusia yang tidak terelakkan di atas tanah-tanah adat. Akhirnya, milik bersama yang sifatnya *publiekrechtelijke*-pun, semakin terindividualisasikan menjadi milik privat. Tidak mungkin ditahan untuk menjadi benda/barang milik yang tidak dapat dialihkan dan beralih dari kepemilikan bersama tersebut. Di tengah-tengah terindividualisasinya hak-hak yang pada awalnya hak bersama, lembaga pendaftaran tanah menjadi alat yang paling utama dan mendasar untuk menegakkan individualisasi kepemilikan hak atas tanah tersebut. Sebaliknya, dengan pendaftaran tanah ini dilakukan akan dapat mengamankan hak-hak atas tanah perseorangan atau milik sekelompok masyarakat dan badan hukum, sehingga pemiliknya dapat terlindungi secara yuridis dan teknis untuk digunakan, dialihkan dan/ atau diikatkan sebagai jaminan utang oleh pemiliknya.³⁶⁴

Di Indonesia, pendaftaran tanah masih baru atau bahkan boleh disebutkan tidak tumbuh bersama adanya hak milik masyarakat di negara ini. Dalam catatan sejarah pendaftaran tanah di Indonesia dikenal sejak *overschrijvings ordonantie* (ordonansi balik nama) mulai diperkenalkan pada tanggal 2 April 1834 (*Stb.* 1834 No. 27),³⁶⁵ dengan ketentuan inilah pendaftaran

³⁶³ Adrian Sutedi, *Sertipikat...*, *loc.cit.*, hlm. 202.

³⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 202 dan 2013.

³⁶⁵ Irawan Soerdjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, 2003, hlm. 59-60.

tanah dengan balik nama mulai diaktifkan. Itupun hanya berlaku atas beralihnya tanah yang tunduk pada hukum perdata Belanda dengan model *cadaster landmeter kennis*. Namun ke depan pendaftaran tanah sudah harus merupakan aksi yang penting dalam mengadministrasi tanah, demi untuk mengamankan hak-hak seseorang atas tanah dan demi terwujudnya penatagunaan tanah serta administrasi yang akurat dan terjamin.³⁶⁶

Sekalipun di beberapa daerah, hukum masyarakat adat seperti Kesultanan Siak dan Kesultanan Yogyakarta sudah pernah memperkenalkan pencatatan tanah, namun jika ini dianggap sebagai pendaftaran tanah, hanya sekedar pencatatan dalam memudahkan pengambilan pajaknya (*landrente*) sebagai kewajiban desa sebagaimana dikenal dengan model *hoemraden kennis*.³⁶⁷

Di negara-negara individualis dengan pengakuan hak individu yang tidak dapat diganggu gugat, pendaftaran hak atas tanah menjadi pendukung *sakre* hak tersebut. Pendaftaran tanah ini benar-benar difungsikan untuk dapat memberi jaminan hak atas tanah seseorang.³⁶⁸

Pendaftaran bukan sekedar administrasi tanah, tetapi pendaftaran adalah memberikan hak atas tanah. Maka dengan terdaftarnya tanah seseorang, jika sekali pun negara membutuhkan tanah tersebut untuk kepentingan umum, misalnya akan dicabut tanpa melalui satu keputusan dewan rakyat negara itu, negara tidak dapat lagi dengan serta-merta mencabut hak atas tanah seseorang, apalagi di negara tersebut telah menganut sistem pendaftaran tanah dengan stelsel publikasi positif, maka jaminan itu akan semakin pasti, karena stelsel positif ini memberikan hak atas tanah itu kepada seseorang, dari awal harus

³⁶⁶ Adrian Sutedi, *Sertipikat..., op.cit.*, hlm. 203.

³⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 203.

³⁶⁸ *Ibid.*

benar-benar diteliti dengan saksama sejarah tanah. Peran aktif pejabat pendaftaran tanah yang ada, akan mengekalkan hak seseorang itu nanti, sehingga begitu tanah terdaftar atas namanya, jaminan hukum dari nama tersebut dalam sertipikat sudah tidak mungkin dibantah ke-absahannya lagi.³⁶⁹

Indonesia yang pendaftaran tanahnya didasarkan kepada filosofi hukum adat³⁷⁰ (milik bersama) sangat berakibat kepada tujuan pendaftaran tanah yang didapat. Salah satu contoh dalam hal ini misalnya bahwa dalam pemberian hak atas tanah tidak dikenal lembaga *verjaring (uit weizing procedure)*.

Pendaftaran tanah ini hanya sekadar mengadministrasikan tanah tersebut, bukan memberikan hak itu kepada seseorang. Namun, di tanah itu ada haknya lalu dikukuhkan dengan adanya pendaftaran untuk memperoleh bukti haknya dari negara. Sekalipun memang hal ini mengalami perkembangan dalam pendaftaran tanah, tapi tidak dapat disangkal bahwa pada awalnya tidak ada istilah memperoleh hak atas tanah dengan *uit weizing procedure* tersebut, lalu dalam perkembangannya langsung diakui. Hukum adat telah memperkenalkan lembaga *rechtverwerking*. Siapa yang meninggalkan tanahnya, maka hilanglah haknya untuk mengelola tanah tersebut.³⁷¹

Untuk mengenal dan memahami lembaga utuh mengenai pendaftaran tanah ini, maka baik sistem, asas, tujuan, dan aturan (*in actionnya*) sangat mempengaruhi akan kehidupan dan perilaku yang harus dilaksanakan. Pendaftaran tanah untuk saat ini telah dipusatkan pada instansi tertentu yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional Bagian Pendaftaran Tanah (PT) bekerjasama dengan bagian pengukuran, serta bagian pemberian hak.³⁷²

³⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 204.

³⁷⁰ Muhammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah : Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kejahatan dan Persatuan Bangsa*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005, hlm. 19.

³⁷¹ Adrian Sutedi, *Sertipikat..., op.cit.*, hlm. 204.

³⁷² *Ibid.*, hlm. 205.

Pendaftaran tanah yang diharapkan sebagaimana digambarkan oleh Douglas J. Willem merupakan pekerjaan yang kontinu dan konsisten atas hak-hak seseorang, sehingga memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian tanah yang didaftarkan.³⁷³

Dengan terdaptarnya bagian tanah tersebut sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikan-nya dalam menuju kepastian hukum. Bahkan seseorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal berikut.³⁷⁴

- a) Adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*);
- b) Mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (*simplity*);
- c) Adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*);
- d) Mudah dilaksanakan (*expedition*);
- e) Dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).

Rekaman pendaftaran tanah itu secara berkesinambungan akan terpelihara di kantor pertanahan. Begitu juga informasi mengenai fisik tanah tersebut akan terpelihara dalam bentuk buku tanah, sehingga begitu sertipikat hak atas tanah (bukti hak) diberikan kepada yang berhak atas tanah, maka segala aktivitas tanah itu bagi kepentingan pemiliknya benar-benar dijamin oleh hukum. Bahkan sekalipun akan terjadi mutasi, haknya akan jelas terekam dalam buku tanah, dan rekaman ini terpelihara demi kepentingan tanah itu atas kedudukan orang yang berhak daripadanya. Sepanjang isi atau sifat hak itu bisa diagunkan atau dimutasikannya, maka tidak ada orang yang tidak menghormati

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm 10.

bila *right to use dan right of disposal* memang diberikan oleh jenis haknya itu sendiri. Kenyataan terwujudnya kepastian hukum yang diterapkan inilah yang menjadi persoalan pokok dari undang- undang untuk saat ini.³⁷⁵

Apabila disimak ketentuan yang mengakui bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi peng- umpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 PP Nomor 24 Tahun 1997). Maka diketahuilah bahwa kegiatan pendaftaran tanah masih saja dilakukan oleh pemerintah dengan kegiatan dan sistem yang sudah melembaga sebagaimana yang dilakukan dalam kegiatan pendaftaran.³⁷⁶

Bahkan objektif pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 UUPA semakin disempurnakan posisinya untuk memberikan jaminan yuridis dan jaminan teknis dalam arti kepastian batas-batas fisiknya. Kegiatan pendaftaran tanah seperti yang disebut- kan dalam Pasal 19 UUPA, hanya meliputi pengukuran dan pem- bukuan tanah, pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat, pembuktian yang kuat.³⁷⁷

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA tersebut, ditentukan bahwa pemerintah memerintahkan kepadanya untuk melakukan pendaftaran tanah ini. Pekerjaan

³⁷⁵ Adrian Sutedi, *Sertipikat..., op.cit.*, hlm. 206.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 207.

tersebut dilaksanakan pemerintah dengan mengeluarkan peraturan. Seperti PP Nomor 10 Tahun 1961 dengan diperbarui atau disempurnakan oleh PP Nomor 24 Tahun 1997. Akan tetapi juga bila dicermati dalam pasal-pasal berikut, ternyata atas hak tanah tertentu ada kewajiban yang dibebankan kepada pemegang hak sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38 UUPA agar setiap tanah dapat dibukukan haknya menjadi tanah hak atas nama seseorang yang mendaftarkannya tersebut. Namun, pelaksanaannya tetap dilakukan oleh pemerintah. Dulunya berada pada kantor pendaftaran tanah sebagai instansi di lingkungan Direktorat Jenderal Agraria, dan sekarang sebagaimana disebutkan terdahulu dilakukan oleh seksi pengukuran dan pendaftaran tanah pada kantor pertanahan kabupaten/ kota [Pasal 19 ayat (1) UUPA]. Maka dengan keluarnya ketentuan PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti PP Nomor 10 Tahun 1961 telah terjadi kesempurnaan atas pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Di mana menurut A.P. Parlindungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, karena sebagai berikut :³⁷⁸

- Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum;
- Dengan informasi pertanahan yang tersedia di kantor pertanahan maka pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui kondisi peruntukan tanah dan kepemilikannya;
- Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.

Kesempurnaan sebagaimana tersebut dalam ketentuan Pasal 1 PP Nomor

³⁷⁸ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 112.

24 Tahun 1997 jelas-jelas memberikan jaminan teknis dan jaminan hukum, sehingga dengan ini pula menentukan dengan saksama bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu meliputi tugas teknis dan tugas administrasi. Tugas teknis tersebut tentunya lebih banyak dikerjakan oleh bagian pengukuran dalam mengolah data teknis yang diukur di lapangan, seperti letak tanah batas bidang tanah ketentuan tanah dan keadaan bangunan yang ada di atas tanah tersebut.

Sementara tugas administrasi termasuk meneliti keabsahan bukti awal, menetapkan serta memutuskannya sebagai alat bukti yang dapat diajukan untuk bukti permulaan, untuk kemudian mendaftarkan- nya dan memberikan bukti haknya, serta mencatat peralihan (mutasi) hak itu bila kelak akan dimutasikan. Juga memelihara rekaman itu dalam suatu daftar yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian, tugas pendaftaran tanah adalah tugas administrasi hak yang dilakukan oleh negara dalam memberikan kepastian hak atas tanah di Indonesia. Artinya negara bertugas untuk melakukan administrasi tanah, dan dengan administrasi ini negara memberikan bukti hak atas tanah telah dilakukannya administrasi tanah tersebut. Negara hanya memberikan jaminan yang kuat atas bukti yang dikeluarkannya, bukan semata-mata memberikan hak atas tanah kepada seseorang tetapi bukti administrasi saja.³⁷⁹

Sistem administrasi pertanahan yang baik akan dapat memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya. Dapat mendorong atau meningkatkan penarikan pajak, meningkatkan penggunaan sebagai jaminan kredit, meningkatkan pengawasan pasar tanah, melindungi tanah negara, mengurangi sengketa tanah, bahkan dapat memfasilitasi *rural land reform* yang sedang dan akan dilaksanakan dalam suatu negara. Meningkatkan *urban*

³⁷⁹ Adrian Sutedi, *Sertipikat..., op.cit.*, hlm. 208.

planning dan memajukan infrastruktur, mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkualitas serta dapat menyediakan data statistik tanah yang baik. Keseluruhan keuntungan pengadministrasian tanah tersebut, bahkan sudah menjadi program kerja pendaftaran tanah dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*) sebagaimana digariskan oleh *Land Administration Guidelines* 1996. Adanya administrasi pertanahan yang baik ini sekaligus dapat menciptakan *land information* yang baik, bahkan akan memudahkan penataan tanah sebagaimana dikehendaki oleh *geographical system* yang dikembangkan oleh pendaftaran tanah.³⁸⁰

Dalam *land information system* telah mencakup di dalamnya penataan lingkungan hidup, data sosial ekonomi yang berkaitan pada sistem infrastruktur dan *kadaster* yang ada, sehingga benar-benar memberikan dukungan bagi peningkatan aktivitas tanah dalam meningkatkan sosial ekonomi dari aspek tanah.

Dengan demikian, untuk mencapai sistem pendaftaran tanah yang baik, hanya ada bila telah dilakukan rangkaian kegiatan meng- himpun, menginventarisasi, dan sekaligus melakukan pengawasan lalu lintas dari diterbitkannya sertipikat hak atas tanahnya (kegiatan inilah yang disebut administrasi pertanahan tersebut). Kegiatan ini akan direkam dalam daftar umum atau yang sering disebut buku tanah, yang dilakukan oleh pemerintah *c.q.* Badan Pertanahan Nasional (BPN) di negara ini.

Aturan pendaftaran tanah yang dikemukakan di atas merupakan petunjuk bagaimana seharusnya pendaftaran tanah dilakukan. Idealnya, bila ini dilaksanakan akan memberi dan menciptakan keadilan, kepastian (*rechtszekerheid*), dan kemanfaatan sebagaimana dikenal dalam tujuan

³⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 208 dan 209.

hukum.³⁸¹

Sering dipermasalahkan upaya mencapai tujuan kepastian hukum dari dilakukannya pendaftaran tanah tersebut, karena sekalipun telah ada sertipikat kepemilikan masih saja muncul orang-orang yang tidak secara material akhirnya menguasai tanah tersebut. Padahal dalam keadaan seperti ini seharusnya dianut asas *Nemo Plus Juris*,³⁸² di mana seharusnya “tiada seorang pun yang dapat menyerahkan hak lebih daripada jumlah hak yang ada padanya”. Sebaliknya, sering terjadi orang yang memang benar memiliki tanah secara material karena bukti hak dimiliki akhirnya harus rela digugat di pengadilan karena tidak dilakukan administrasi pertanahannya dengan baik (formalnya tidak dilakukan). Sebab salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum. Namun setelah ada sertipikat malah si pemilik masih sering digugat di pengadilan atas kepemilikan tersebut.³⁸³

Hal ini memang terjadi karena kelemahan asas yang dianut dalam stelsel publikasi negatif dalam pendaftaran tanah. Karena asas yang dianut dalam pendaftaran tanah tersebut membuka kesempatan untuk menyangkal keabsahan dari nama yang tersebut dalam sertipikat hak atas tanahnya. Asas pendaftaran tanah tersebut jelas dijumpai dalam bunyi Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yang menyatakan “Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”, dan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 bahwa:

“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Artinya, hukum hanya memberikan jaminan atas bukti hak kepemilikan

³⁸¹ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan, Universitas, Jakarta, 1966., hlm. 26 dan 27.

³⁸² E. Utrecht, *op.cit.*, hlm. 287.

³⁸³ *Ibid.*, hlm. 210 dan 211.

tersebut kepada seseorang. Hukum bukan memberikan hak kepemilikan, sehingga sering dianggap masih kurang melindungi pemiliknya. Seakan bukti hak itu hanya mengokohkan seseorang dengan milik (tanahnya) saja. Tetapi seharusnya di samping pendaftaran tanah itu memberikan hak kepada seseorang, pemilik tanah juga harus mengokohkannya sebagai pemegang hak yang ada.³⁸⁴

Posisi demikian menciptakan ketidakpercayaan masyarakat dalam mengurus haknya, karena di masyarakat ada anggapan dengan mempertahankan bukti hak yang lama sudah meyakinkan pemiliknya terhindar dari malapetaka gugatan dari pihak ketiga, sehingga masyarakat enggan mengurus haknya atas tanahnya (melakukan pendaftaran).³⁸⁵

Termasuk mereka akan dapat terhindar dari biaya pengurusan yang masih dianggap masyarakat terlalu mahal dan jangka waktu yang lama dalam mendaftarkannya. Oleh karena itu, sering yang mendaftarkan tanah itu hanyalah orang yang bermaksud untuk menggunakan bukti hak atas tanah itu sebagai jaminan utang saja (ditanggungkan).³⁸⁶

Kondisi ini telah memperlama terwujudnya tujuan pendaftaran tanah di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa pengetahuan yang rendah dalam arti bukti hak atas tanah, berbanding lurus dengan kemauan untuk memperoleh bukti hak atas tanah. Bukti hak (perlindungan negara kepada pemiliknya) sangat signifikan dalam mencapai target pensertipikatan yang dilakukan atas tanah. Sekalipun telah ada program percepatan pensertipikatan dilakukan pemerintah seperti Prona (Keppres Nomor 152 Tahun 1989) dan berbagai kegiatan program pensertipikatan yang dilakukan pemerintah, tetap saja masih belum memenuhi target (seperti program adjudikasi). Maka wajar saja kalau sengketa pertanahan

³⁸⁴ Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjito, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Edisi Revisi, Tuju Yogya Pustaka, Yogyakarta, 2005, hlm. 4-5.

³⁸⁵ Adrian Sutedi, *Sertipikat..., loc.cit.*, hlm. 211.

³⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 212.

masih berkembang dan meluas di masyarakat akibat ketiadaan bukti hak atas kepemilikan tanah tersebut dan/atau dianggap susah proses yang dilalui untuk memperoleh bukti hak ini.³⁸⁷

Beberapa ahli agraria Indonesia menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah yang berlaku di negara ini menganut sistem Torrens. Sistem ini dapat diidentifikasi karena orang yang berhak atas tanahnya harus memohon dilakukannya pendaftaran tanah itu agar negara dapat memberikan bukti hak atas permohonan pendaftaran yang diajukan. Hal ini sejalan dengan ide dasar dari sistem Torrens dimaksud, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple*, baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar tanah yang bersangkutan diletakkan atas namanya, kemudian akan dilakukan penelitian atas alas hak yang dimajukan. Penelitian ini dikenal sebagai *examiner of title*. Seperti yang dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 pernah dikenal dengan Panitia Pemeriksa Tanah A (Panitia Tanah B untuk HGU), atau dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 yang dapat dilakukan oleh Panitia Ajudikasi.³⁸⁸

Tujuan ditelitinya alas hak ini ternyata akan memperkokoh data yuridis dan data teknis nantinya, sehingga pada akhirnya panitia dapat berkesimpulan .³⁸⁹

- a. Bahwa tanah yang dimohon diyakini sepenuhnya oleh tim ajudikasi untuk dapat diberikan haknya sesuai yang dimohonkan pemilik tanah;
- b. Bahwa atas permohonan tersebut tidak dijumpai ada sengketa kepemilikan;
- c. Bahwa tanah yang dimohon diyakini sepenuhnya oleh tim ajudikasi untuk dapat diberikan haknya sesuai yang dimohonkan pemilik tanah;

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 212.

³⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 213.

d. Dan begitu tanah itu diadministrasikan dengan pemberian bukti haknya, tidak ada yang bersengketa lagi dan tidak ada yang keberatan terhadap kepemilikannya.

Indikator ini berarti atau bermakna mendukung asas publisitas dan asas spesialisitas dari pelaksanaan pendaftaran tanah yang dilakukan di Indonesia ini.³⁹⁰

Keberadaan sistem pendaftaran tanah model Torrens ini, persis apa yang disebutkan atas permohonan seseorang untuk memperoleh hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUPA berikut :

- a. Terjadinya hak milik menurut hukum Adat diatur dengan peraturan pemerintah;
- b. Selain menurut cara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini, hak milik terjadi :
 - 1). Penetapan pemerintah;
 - 2). Menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah;
 - 3). Menurut ketentuan undang-undang.

Dengan kata lain, setiap akan terjadinya hak milik (diproses pendaftaran untuk hak miliknya) harus melalui penetapan pemerintah, agar permohonan dapat disetujui untuk dikeluarkan bukti haknya, setelah diajukan seseorang ke kantor pertanahan setempat.

Dengan demikian terjadinya hak milik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 584 KUHPerdara tidak serta-merta berlaku dalam memperoleh hak milik atas tanah di negara ini. Apalagi seperti dengan menggunakan lembaga daluwarsa (lewat waktu, *verjaring*). Melainkan menurut ketentuan hukum agraria.³⁹¹

³⁹⁰ Suardi, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2005, hlm. 17.

³⁹¹ Adrian Sutedi, *Sertipikat..., op.cit.*, hlm. 214.

Pada saat masih berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961, jelas sekali bahwa ketentuan ini tidak dapat dibenarkan atau diakui untuk dijadikan alas hak memperoleh hak milik. Sekalipun pada akhirnya dianggap kembali diakui oleh PP Nomor 24 Tahun 1997 atas tanah yang secara fisik dikuasai secara terus-menerus selama 20 tahun, tanpa ada yang keberatan diterima untuk memperoleh hak atas tanah (Pasal 24), namun tetap harus dengan mengajukan permohonan haknya ke kantor pertanahan.³⁹²

Dengan demikian, cara memperoleh hak baik melalui konversi (pengakuan hak dan penegasan hak) maupun dengan permohonan baru atas tanah negara, tetap harus melalui suatu proses untuk didaftarkan menjadi hak seseorang tersebut. Inilah ketelitian yang disebutkan dalam sistem Torrens tersebut.³⁹³

Telah dikemukakan bahwa *kadaster* itu merupakan system perekaman hak tanah yang termasuk dalam satu bagian dengan sistem informasi tanah (*land information system*). Dalam penggunaannya di beberapa negara akan terlihat dari cara yang difungsikan oleh negaranya untuk menunjuk kekacauan yang besar pada saat sistem analisisnya, sehingga penggunaan *kadaster* akan berbeda antara satu negara dengan negara lain. Dengan itu pula, maka kadaster ini sering dibedakan atas jenis tujuannya tadi. Dilihat dari tujuan ini maka *kadaster* yang dimaksud terlihat sebagai: *juridical cadastre*, *fiscal cadastre*, *land use cadastre*, dan *multipurpose cadastre*.³⁹⁴

Bahkan dengan kadaster ini akan dapat merekam data pertanahan yang meliputi : *geometric data (coordinates, maps); property addresses; land use; real property information; the nature and duration of the nature; detail about the construction of building and apartments; population; land taxation values*.³⁹⁵

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 214.

³⁹⁵ *Ibid.*

Bahkan data itu sendiri akan dapat digunakan untuk mendorong transaksi tanah milik individu, mendorong pasar tanah, atau membantu administrasi dari pemecahan berbagai macam ekonomi seperti pertanian; perlindungan lingkungan hidup; perikanan; perumahan; *land use management and zoning*; fasilitas umum dan transportasi.³⁹⁶

Oleh karena itu, kadaster dalam pendaftaran tanah tersebut adalah suatu tipe dari *land information system* yang akan merekam bagian-bagian dari tanah tersebut. Jadi, kalau dalam *kadaster* ini termasuk di dalamnya seperti dikemukakan di atas, yaitu *juridical cadastre*, yakni *a register of ownership of parcels of land*; *fiscal cadastre*, yakni *a registered of properties recording their value*, kemudian *land use cadastre*, yakni *a register of land use*; dan *multipurpose cadastre* yakni *a register including many attributes of land parcels*.³⁹⁷

Badan yang memberikan hak atas tanah hanya ada satu (*monopoly function*). Sekalipun dijumpai ada badan yang melakukan pendaftaran tanah seperti kantor pajak, namun kantor pajak tidak dapat memberikan hak atas kepemilikannya. Pendaftaran hanya dilakukan agar memudahkan pencatatan, sehingga dapat dilakukan penarikan pajaknya dengan teratur (*fiscal cadastre*). Umumnya ini adalah tanah- tanah yang tunduk pada hukum Adat, seperti tanah *yasan* atau tanah *gogolan*. Intinya bertujuan untuk menentukan yang wajib membayar pajak atas tanah, dan kepada pembayar pajaknya diberikan tanda bukti berupa *pipil*, *girik* atau *petok*. Dalam hal ini, didaftar bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum.³⁹⁸

Rangkaian proses kegiatan pendaftaran tanah, termasuk balik nama yang dilakukan atas pendaftaran ulang (*continuous recording*) merupakan suatu kegiatan

³⁹⁶ *Ibid.*, hlm 215

³⁹⁷ *Ibid.*, hlm 215

³⁹⁸ *Ibid.*

yang dilakukan secara teratur tahap demi tahap. Tahapan dimaksud meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan kadasteral, pemberian keputusan (*recommendation*) akan haknya (SKPT) hingga pada pemberian tanda bukti hak tersebut (sertifikatnya) serta pemeliharaan data pendaftarannya. Jika saja dicermati lebih dalam, maka kegiatan atau tugas pendaftaran tanah itu memang dilakukan dalam minimal enam langkah. Keenam kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah tersebut adalah sebagai berikut:³⁹⁹

- a. Tugas pengukuran, pemetaan, dan penerbitan surat ukur;
- b. Penerbitan sertifikat hak atas tanah yang berasal dari :
 - 1) Konversi dan penegasan atas tanah bekas hak-hak lama dan milik adat;
 - 2) Surat keputusan pemberian hak atas tanah;
 - 3) Pengganti karena hilang atau rusak.
- c. Pendaftaran balik nama karena peralihan hak (jual beli, hibah waris, lelang, tukar-menukar, *inbreng*, dan merger);
- d. Pendaftaran hak tanggungan (pembebanan hak);
- e. Penerbitan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT);
- f. Pemeliharaan data, dokumen/warkah, dan infrastruktur pendaftaran tanah.

Dengan demikian, langkah-langkah tersebut disebutkan dalam satuan sistem administrasi pertanahan, yang mencakup keterpaduan awal sampai pada perekaman informasi yang *up to date* data tanah dan hak-hak tanah yang didaftarkan, hingga pada pengawasannya. Oleh karena itu, dalam pendaftaran tanah yang baik harus melakukan pekerjaan antara kegiatan teknis dan kerangka kerja kelembagaan yang alamatnya tidak hanya pengaturan secara mekanik, survei,

³⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 216.

dan rekaman dari bagian-bagian tanah tersebut, tetapi juga hukum, *financial*, administrasi, aspek sosial, dan *issue* politiknya yang di-rangkai atau dipadukan dalam kegiatan manajemen pertanahan.⁴⁰⁰

Di mana inti yang terpenting dalam kerangka kerja pendaftaran tanah akan meliputi prinsip-prinsip dasar kerja sebagai berikut:⁴⁰¹

a. Pemberian status hukum dari tanah dan hak-hak atas tanah;

Dengan dilaksanakannya pendaftaran tanah atas tanah tersebut tentu ketika itu juga diberikan status hak pada tanah tersebut sesuai dengan hak yang dimohon.

Apabila seseorang memohon hak milik, hak guna bangunan, atau hak guna usaha, maka dengan pendaftaran tanah tersebut muncullah status hukum di atas tanah itu menjadi hak milik, HGB atau HGU atas nama pemohon yang disetujui. Begitu juga atas tanah yang semula sudah ada hak di atasnya, bila terjadi pendaftaran balik nama tentu pula diberikan status kepemilikan baru bagi yang bermohon untuk balik namanya. Pada pemberian status hak dengan balik nama, tentu haruslah ada perbuatan hukum di atas hak itu. Perbuatan hukum dimaksud, adalah perbuatan pengalihan dari orang pertama yang telah mendaftarkan hak itu kepada orang kedua (pihak lain) yang menerima hak atas tanah yang disebut dengan pemindahan hak. Menurut ketentuan undang-undang mungkin dilakukan dengan jual beli, sewa-menyewa, tukar-menukar, hibah, waris, lelang, merger, dan pemasukan dalam *inbreng* (Pasal 37 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Pada tahap ini peranan PPAT sebagai pencatat perbuatan hukum untuk melakukan pembuatan akta jual beli, akta sewa-menyewa atau akta PPAT lainnya harus dipenuhi, sehingga peng-alihan ini menjadi sah adanya. Dengan adanya akta PPAT inilah, nanti akan kembali diberikan status baru dari permohonan balik nama sesuai kehendak balik nama yang dimohon oleh pihak yang menerima pengalihan

⁴⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 216.

⁴⁰¹ *Ibid.*, hlm. 217-225.

hak tersebut.

Jadi, baik pendaftaran pertama (awal) maupun pendaftaran balik nama yang dilakukan di kantor pertanahan setempat adalah pekerjaan administrasi negara dalam memberikan status hukum atas tanah dimaksud, sehingga dengan adanya pemberian status hukum ini di atas tanah yang didaftar, si pemilik menerima status hak yang dilindungi oleh Negara.

b. Perlindungan penggunaan atau pengaturan pemanfaatan (*land tenure*);

Land tenure dimaksud adalah kegiatan aktivitas tanah bagi pemiliknya, sering disebut pemungisian dari peruntukan tanah dalam kegiatan sehari-hari dari pemiliknya. Fokus kegiatan bukan pada haknya, tetapi pada fungsi haknya. Dengan dilakukannya pendaftaran tanah, maka akan terlindungilah hak pemilik tanah itu untuk digunakan pemilik, sebatas isi dan sifat dari status tanah itu oleh pemilik hak. Pemilik hak akan dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan apa saja di atas tanah tersebut, untuk digunakannya sebatas hak milik itu tidak dilarang oleh aturan atau ketentuan lainnya. Begitu juga bila status tanah itu adalah HGU, maka si pemegang HGU akan dapat menggunakan HGU itu sebagaimana peruntukan dari HGU itu ditetapkan oleh undang-undang. *Land tenure* dari HGU misalnya telah ditetapkan oleh hukum seperti untuk pertanian, peternakan, dan perikanan. Pasal 28 ayat (1) UUPA : hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, dan peternakan.

Di luar dari peruntukan ini, si pemilik HGU tidak lagi dapat menggunakannya karena kepemilikan HGU yang telah didaftarkan tersebut, hukum hanya melindungi pemiliknya bila penggunaan HGU sebagaimana disebutkan tersebut dalam HGU digunakan. Apabila penggunaan ini dilanggar oleh pemegang HGU maka HGUnya dapat diputus. Karena dengan terdaftarnya

status tanah itu menjadi HGU, si penanggungnya pun hanya mendapat lindungan hukum bila kegunaan HGU digunakan untuk itu.

Apabila dikaji lebih jauh dari sudut *land tenure*, maka jelaslah tampak bahwa *usenya* hak milik akan lebih sempurna dibanding dengan hak-hak lain, seperti HGU dan HGB. Hak milik dapat digunakan untuk pertanian, non-pertanian, dan kegunaan lain yang tidak melanggar undang-undang, namun HGU dan HGB hanya digunakan sebagai peruntukan HGU dan HGB itu saja.

c. Pendaftaran akta dan haknya (*deed registration dan title registration*);

Pendaftaran tanah dalam balik nama (*continuous recording*) merupakan kegiatan dari pendaftaran akta dan pendaftaran haknya. Namun untuk terjadinya kegiatan ini (pendaftaran balik nama), ada tindakan/perbuatan hukum yang dilakukan sebelumnya. Tindakan seperti ini disebut tindakan privat, yang kemudian dilakukan dengan pembuatan akta (*deeds*) oleh PPAT. PPAT dalam hal ini akan jelas kelihatan tugasnya sebagai pembantu tugas badan pertanahan.

Dengan demikian, sudah umum diakui bahwa sistem perekaman hak mengenal tiga sistem, yakni *private conveyancing*, *the registration of deeds*, dan *the registration of title*.

Dalam *private conveyancing*, dokumen yang merupakan persetujuan itu, misalnya dalam jual beli tanah, akan ada ikatan antara penjual kepada pembeli untuk dilanjutkan penyerahannya kepada notaris (bagi tanah yang belum bersertipikat) dan PPAT bagi tanah yang telah bersertipikat. *Private conveyancing* ini sering berisiko tinggi karena sering orang yang bukan pemiliknya melakukan perbuatan ini. Sekalipun ada larangan, bahwa dalam pengalihan hak karena jual beli tidak dapat dikuasakan, melainkan harus ada orang yang berhak, namun orang yang berhak sendiri itu belum tentu ada jaminan hukum bahwa dia sebagai satu-satunya pemilik. Dengan demikian, sistem ini berisiko tinggi. Oleh karena itu, untuk mengurangi risiko ini di negara kita, bila

si notaris akan melanjutkannya pada pembuatan akta ganti rugi dan balik nama mereka, dia melakukan pengecekan ke BPN (cek bersih). Akhirnya notaris itu terlindungi akan kecerobohan kelak bila ada hal-hal yang menyebabkan pembuatan akta dijadikan objek perkara di pengadilan. Bahkan di beberapa negara bagian di Amerika Serikat, seringkali melibatkan perusahaan asuransi untuk mengurangi risiko bagi pembeli yang beriktikad baik. Walaupun seharusnya di negara ini sudah dapat melakukan keterlibatan perusahaan asuransi dalam pembuatan *private conveyancing* hingga pada perekaman akta itu nantinya (*title insurance*). Maksudnya dengan sertipikat yang telah dikeluarkan negara, negara dapat menjamin ganti kerugian yang terus-menerus bila di atas tanah itu terjadi perubahan dan pen- cabutan haknya tanpa kemauan dari pemiliknya itu sendiri. *Registration of deeds* di negara ini memang mengakui tugas monopoli dari pembuatan akta tanah hanya dengan/oleh PPAT.

Untuk membuat akta PPAT tidak akan dapat dilakukan bila seseorang tidak menunjukkan sertipikat asli tanah tersebut. Bahkan PPAT wajib menolak untuk membuatkan aktanya tanpa ada sertipikat hak atas tanah tersebut. Apabila ini dilanggar oleh PPAT, artinya si PPAT tetap membuat akta PPAT tanpa melihat atau melampirkan sertipikat asli tanah, maka yang bersangkutan akan mendapat sanksi administratif sebagai PPAT (PP Nomor 37 Tahun 1998).

Sekalipun sudah beralih hak dalam penguasaan pembeli (misalnya dalam jual beli) yang dibuktikan dengan adanya akta jual belinya, namun peralihan hak harus mengikuti formalitas yang dilakukan, yakni harus dilanjutkan pada pendaftaran balik nama haknya. Dengan demikian, akta PPAT tersebut berguna untuk mengokohkan suatu perbuatan hukum atas tanah tersebut. Material penguasaan telah beralih tapi karena formalitas (syarat peralihan balik nama) belum dilakukan, maka secara formal juga si pembeli tanah, sebelum melakukan pendaftaran balik nama ke kantor pertanahan masih belum diakui sebagai pemilik

sah dalam buku tanah.

Konsekuensinya pihak ketiga hanya menghormati eksistensi hak yang dilakukan karena perbuatan jual beli sudah dipenuhi unsur dan syaratnya, tapi si pembeli haruslah melakukan pendaftaran agar secara hukum pihak ketiga wajib menghormati hak pembeli tersebut. Jika tidak dilakukan pendaftaran balik namanya dan terjadi persoalan hukum sebelum didaftar, maka para pihak adalah yang bertanggung jawab. Pihak ketiga tidak perlu menghormatinya untuk ikut bertanggung jawab yang timbul dari kewajiban karena asas publisitas. Pendaftaran inilah yang disebut *registration of title*.

Perbuatan ini hanya dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini kantor pertanahan setempat. Baik pendaftaran yang pertama sekali maupun pendaftaran peralihannya untuk terus menjaga terpeliharanya informasi atas kepemilikan, atas terjadinya peralihan dari pemilik semula kepada pemilik baru. Pada buku tanah pun nama terdahulu dicoret dengan tinta yang masih dapat dibaca, sehingga diketahui benar asal-usul tanah ini sebelumnya. Sampai setelah menjadi milik pembeli terakhir atau penjual hak yang terdaftar belakangan pada buku tanah.

Dengan demikian, pendaftaran tanah yang berkesinambungan (*continuous recording*) ini adalah pendaftaran hak, artinya di atas tanah itu telah ada hak (baik HM, HGB, HGU, dan lain-lain), namun karena terjadi peralihan lalu dibuat pendaftaran peralihan tersebut atau sering disebut balik nama atau pendaftaran balik nama dari hak atas tanah.

d. Ajudikasi pendaftaran tanah;

Kegiatan ajudikasi dalam pendaftaran tanah adalah untuk pendaftaran tanah yang pertama sekali merupakan prosedur khusus yang prosesnya dilakukan pada pemberian status hukum atas bagian-bagian tanah yang benar-benar oleh pemilik yang berwenang.

Pada Pasal 1 ayat (8) PP Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan ajudikasi

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. Tugas adjudikasi sebenarnya adalah tugas lembaga peradilan, yakni memberikan keputusan.

Namun dalam pendaftaran tanah diberikan kepada tugas eksekutif. Jadi, pada intinya tugas ini adalah di samping tugas investigasi yang meneliti dan mencari kebenaran formal bukti yang ada, juga adalah tugas justifikasi, yakni membuat penetapan dalam pengesahan bukti yang sudah ditelitinya tersebut. Dengan kata lain, pihak eksekutif (sebagai pelaksana) pendaftaran tanah akan meneliti kebenaran data-data awal yang dimiliki oleh pemegang tanah tersebut. Setelah kebenaran bukti-bukti itu diperiksa dengan saksama, kemudian diakui lalu ditetapkan dan disahkan sebagai alat bukti awal untuk dijadikan sebagai dasar pemberian haknya.

Tugas-tugas adjudikasi ini sangat mendukung dalam percepatan pendaftaran tanah jika diaktifkan. Bahkan kepastian hukum atas pembuatannya sangat pasti karena ini sering dilakukan dalam negara yang menganut paham publikasi positif. Peranan mereka sangat aktif untuk meneliti kebenaran dari surat-surat yang diajukan. Apabila bukti yang diteliti telah dinyatakan sah sebagai alat bukti, lalu ditetapkan dan diputuskan oleh panitia adjudikasi sebagai bukti awal untuk dimajukan dalam memperoleh hak atas tanahnya.

Dalam perkembangannya seolah-olah adjudikasi ini akan menggantikan tugas-tugas panitia tanah A atau panitia tanah B yang dikenal dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 dahulu. Akan tetapi, sangat berbeda jauh, karena pada panitia tanah A hanya sebagai *examiner of title*, tidak berwenang menetapkan tetapi hanya merekomendasi untuk diproses permohonan hak seseorang. Adjudikasi di samping tugas *examiner of title* juga membuat satu keputusan atas bukti awal

yang diajukan. Jadi di samping membuat rekomendasi, dia menetapkan (sebagaimana disebutkan di atas menjustifikasi atau melegalisasi) bukti, sehingga dapat dilanjutkan untuk didaftar dalam pengeluaran haknya.

e. Batasan hak (*boundary*);

Hak-hak atas tanah yang dikeluarkan terbatas pada jenis hak atas tanah tersebut. Kewenangan atas pemberian hak pakai tidak dapat melampaui sebatas hak pakai. Si pemegang hak pakai tidak dapat menggunakan hak pakainya di luar hak pakai. Dengan demikian, hak yang diberikan terbatas sebesar jenis hak yang diperoleh. Pada saat ada batasan inilah kita dapat melihat ke- sempurnaan hak milik dibanding dengan hak-hak lain atas tanah.

Baik *right to use* maupun *right of disposal* akan terlihat lebih sempurna dibanding hak lain. Apabila kita ambil tanah atas HGU, maka sangat jelas sekali use-nya HGU hanya untuk keperluan pertanian, peternakan, dan perikanan. Di luar peruntukan tersebut tidak dimungkinkan diberikan HGU tersebut. Begitu juga atas HGB hanya diberikan kepada seseorang untuk membangun atau mendirikan bangunan di atas tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah orang lain. Jadi, jelas setiap hak-hak atas tanah memiliki batasan (*boundary*) sebatas jenis haknya itu sendiri.

Karena disebutkan di atas bahwa hak milik merupakan hak paling sempurna di antara jenis-jenis hak keperdataan yang disebut oleh UUPA, maka terlihatlah kesempurnaan itu bila si pemegang hak milik akan memanfaatkan haknya, seperti boleh menggunakan untuk apa saja hak miliknya sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang sudah ditetapkan, seperti fungsi sosial dan tata guna ruang kota. Seseorang boleh menanam di atas hak milik, boleh membangun gedung di atas hak miliknya dan boleh menyewakannya pada pihak lain baik sebagian atau sepenuhnya. Dengan kewenangan si pemilik atas jenis hak yang ada, menanda- kan bahwa hak-hak atas tanah tersebut memiliki

batasan masing- masing sebesar hak yang diakui atau yang diberikan hukum Negara tersebut. HGU memiliki batasan sebesar HGU, HGB memiliki batasan sebesar HGB, dan lain-lainnya.

Semua jenis hak atas tanah, baik hak-hak atas tanah yang sifatnya *publiekrechtelijke*, maupun hak-hak tanah yang sifatnya privat, sesuai jenisnya mempunyai kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan hak itu sebatas jenis hak tersebut dimiliki si pemilik. Dalam hal ini pemilik haknya memiliki kewenangan untuk menggunakan dan memanfaatkan hak tersebut sebatas isi dan muatan yang ada pada hak itu sendiri.

Hal ini memang sejalan dengan makna hak itu sendiri, yakni memang bila dilihat secara umum (digeneralisasi) hak-hak itu adalah kewenangan yang diberikan hukum bagi si pemilik atau pemegangnya, untuk berkuasa dan berhak menikmati dan mengambil hasilnya, namun yang dinikmati dan yang diambil hasilnya itu hanya sebesar isi hak tersebut. Di sinilah dapat dilihat nantinya bahwa hak milik berbeda dengan hak guna usaha dan hak guna bangunan, dan atau hak-hak lain atas tanah tersebut. Kewenangannya pun berlainan sesuai dengan jenis dan hak apa yang diberikan hukum kepada seseorang pemegangnya.

f. *Survey cadastral*;

Agar proses pendaftaran tanah tersebut memenuhi syarat teknis yang dapat dipertanggungjawabkan secara teknis sebagaimana disyaratkan oleh undang-undang. Tentu harus dipenuhi data dan informasi teknisnya agar begitu hak itu dikeluarkan sebagai hak atas tanah jelas dapat memberikan informasi tentang teknisnya. Dengan pemenuhan ini memberikan semua keterangan spesialisitas tanah yang dapat dilihat di dalam rekaman buku tanahnya. Untuk memenuhi persyaratan teknis tersebut maka harus dilakukan dengan *survey cadastral*. *Survey cadastral* ini merupakan langkah yang harus dilakukan. Tanpa pengukuran yang akurat dan matang, akan tidak jelas mana batas-batas tanah,

berapa luasnya, dan di mana titik dasar koordinatnya. Begitu juga pemetaan atas tanah itu harus dilakukan sehingga diketahui sudut-sudut koordinat yang ditetapkan atasnya. Dengan pengukuran dan pemetaan tata batas tanah juga nantinya akan dapat menghilangkan sengketa di kemudian hari atas tanah tersebut.

Sekalipun *survey cadastral*nya hanya dilakukan dengan peralatan yang masih sederhana, namun tidak ada ukuran yang tegas pelaksanaan *survey cadastral* dimaksud di atas tanah yang akan didaftarkan. Oleh karena itu, begitu pentingnya *survey cadastral* dalam pendaftaran tanah, bahkan oleh pemerintah diciptakan suatu lembaga atasnya, dan diberikan kepada lembaga swasta untuk proses percepatan dan akurasi yang baik. Hal ini sebagaimana diatur dalam PMNA/KBPN Nomor 2 Tahun 1998, di mana telah ditetapkan bahwa untuk *survey cadastral* dapat dilakukan oleh *surveyor* berlisensi.

Disebutkan bahwa *surveyor cadastral* adalah seseorang yang mempunyai keahlian di bidang pengukuran dan pemetaan *kadasteral* serta mempunyai kemampuan mengorganisasi pekerjaan pengukuran dan pemetaan *kadasteral*, yang diberi wewenang untuk melakukan Pekerjaan pengukuran dan pemetaan *kadasteral* tertentu dalam rangka pendaftaran tanah, baik sebagai usaha pelayanan masyarakat sendiri maupun sebagai pegawai badan hukum yang berusaha di bidang pengukuran dan pemetaan. Lingkup pekerjaannya adalah melakukan usaha jasa pelayanan kepada masyarakat dengan:

- 1) Pengukuran dan penataan bidang tanah dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik;
- 2) Melaksanakan pengukuran dan penataan bidang tanah dalam rangka pemisahan, pemecahan, dan penggabungan bidang tanah.

Pekerjaannya juga meliputi pelaksanaan pekerjaan bidang tertentu dalam pengukuran dan pemetaan seperti:

- 1) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dalam rangka pendaftaran untuk pertama kali secara sistematis;
- 2) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah yang luasnya lebih daripada 1.000 ha dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali secara sporadik;
- 3) Perapatan titik-titik dasar teknik;
- 4) Pembuatan peta dasar pendaftaran dan peta pendaftaran;
- 5) Pembuatan peta dasar pendaftaran secara fotogrametris.

g. *Land parcel information.*

Setiap dilakukan pendaftaran tanah akan ada informasi yang harus diberikan kepada pelaksananya sehingga tanah tersebut dapat didaftarkan dengan benar. Di samping informasi fisik, juga ada informasi yuridis yang harus dipenuhi, sehingga inilah yang direkam dalam setiap buku tanah. Dengan rekaman yang tersedia dalam buku tanah ini, maka sebenarnya pendaftaran tanah akan memberikan informasi tentang tanah tersebut. Baik atas dasar informasi pendaftaran yang pertama kali dilakukan maupun atas informasi dari peralihan dan perbuatan hukum lain atas dasar tanah yang telah pernah tercatat dan direkam dalam buku tanah. Kehendak inilah yang sebenarnya menjadi tujuan pendaftaran tanah tersebut, sebagaimana jelas disebutkan dalam Pasal 3 bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan informasi tentang tanah.

Dengan informasi tentang tanah yang sudah terekam dalam buku tanah ini, sangat banyak manfaatnya bila akan dilihat dari berbagai kepentingan, baik bagi diri pemilik, dari pemerintah, maupun dari *stakeholder* lain yang menginginkan tanah itu untuk dikembangkan kelak. Secara umum informasi yang diberikan atas dasar pendaftaran tersebut, meliputi antara lain:⁴⁰²

- a. Memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya;

⁴⁰² *Ibid.*, hlm. 226.

- b. Mendorong atau meningkatkan penarikan pajak oleh negara;
- c. Meningkatkan fungsi tanah sebagai jaminan kredit;
- d. Meningkatkan pengawasan pasar tanah;
- e. Melindungi tanah negara;
- f. Mengurangi sengketa tanah;
- g. Memfasilitasi kegiatan *rural land reform*;
- h. Meningkatkan *urban planning* dan memajukan infrastruktur;
- i. Mendorong pengelolaan lingkungan hidup yang berkualitas;
- j. Dapat menyediakan data statistik tanah yang baik.

Bahkan informasi fisik dan informasi yuridis ini akan dapat ditingkatkan menjadi informasi geografikalnya, yang sudah dikembangkan menjadi satu sistem informasi tanah yang sering disebut *Geographical Information System* (GIS), yang akan memberikan semua informasi mengenai tanah dan rencana pemanfaatannya bila akan dikembangkan oleh negara suatu saat nanti.

Koordinasi antara Ditjen Sumber Daya Air dan BPN sangat diperlukan, mengingat pensertipikatan tanah yang dikuasakan pada Ditjen Sumber Daya Air sangat menghambat proses pengelolaan air, dan hal ini sudah merupakan bentuk perbuatan melawan hukum, apalagi jika masyarakat membuat sertipikat palsu.

D. Budaya hukum.

Masalah kesadaran hukum warga masyarakat sebenarnya menyangkut faktor-faktor apakah suatu ketentuan hukum tertentu diketahui, dipahami, ditaati, dan dihargai. Apabila warga masyarakat hanya mengetahui adanya suatu ketentuan hukum, maka taraf kesadaran hukumnya lebih rendah dari mereka yang memahaminya, dan seterusnya. Hal itulah yang disebut *legal consciousness* atau *knowledge and opinion about law*. Hal-hal yang berkaitan dengan kesadaran hukum, di antaranya adalah:

a. Pengetahuan hukum;

Bila suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan dan diterbitkan menurut prosedur yang sah dan resmi, maka secara yuridis peraturan perundang-undangan itu berlaku, kemudian timbul asumsi bahwa setiap warga masyarakat dianggap mengetahui adanya undang-undang tersebut. Pengetahuan hukum masyarakat akan dapat diketahui bila diajukan seperangkat pertanyaan mengenai pengetahuan hukum tertentu. Pertanyaan dimaksud, dijawab oleh masyarakat itu dengan benar, sehingga kita dapat mengatakan bahwa masyarakat itu sudah mempunyai pengetahuan hukum yang benar. Sebaliknya, bila pertanyaan-pertanyaan dimaksud tidak dijawab dengan benar, dapat dikatakan masyarakat itu belum atau kurang mempunyai pengetahuan hukum.⁴⁰³

b. Pemahaman hukum;

Melalui pemahaman hukum, masyarakat diharapkan memahami tujuan peraturan perundang-undangan serta manfaatnya bagi pihak-pihak yang kehidupannya diatur oleh peraturan perundang-undangan dimaksud.⁴⁰⁴ Pemahaman hukum masyarakat akan dapat diketahui bila diajukan seperangkat pertanyaan mengenai pemahaman hukum tertentu. Pertanyaan dimaksud, dijawab oleh masyarakat itu dengan benar, sehingga kita dapat mengatakan bahwa masyarakat itu sudah mempunyai pemahaman hukum yang benar. Sebaliknya, bila pertanyaan-pertanyaan dimaksud tidak dijawab dengan benar, dapat dikatakan bahwa masyarakat itu belum memahami hukum.

c. Penaatan hukum;

Seorang warga masyarakat menaati hukum karena pelbagai sebab.

⁴⁰³ Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm. 66 dan 67.

⁴⁰⁴ Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologis Hukum...*, *op.cit.*, hlm. 186.

Sebab-sebab dimaksud, dapat dicontohkan sebagai berikut:

- 1) Takut karena sanksi negatif, apabila hukum dilanggar;
- 2) Untuk menjaga hubungan baik dengan penguasa;
- 3) Untuk menjaga hubungan baik dengan rekan-rekan sesamanya;
- 4) Karena hukum tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang dianut;
- 5) Kepentingannya terjamin.

Secara teoretis, faktor keempat merupakan hal yang paling baik. Hal itu disebabkan pada faktor pertama, kedua, dan ketiga, penerapan hukum senantiasa harus diawasi oleh petugas-petugas tertentu, agar hukum itu benar-benar ditaati di dalam kenyataannya.⁴⁰⁵

d. Pengharapan terhadap hukum;

Suatu norma hukum akan dihargai oleh warga masyarakat apabila ia telah mengetahui, memahami, dan menaatinya. Artinya, dia benar-benar dapat merasakan bahwa hukum tersebut menghasilkan ketertiban serta ketenteraman dalam dirinya. Hukum tidak hanya berkaitan dengan segi lahiriah dari manusia, akan tetapi juga dari segi batiniah.⁴⁰⁶

e. Peningkatan kesadaran hukum.

Peningkatan kesadaran hukum seyogianya dilakukan melalui penerangan dan penyuluhan hukum yang teratur atas dasar perencanaan yang mantap. Penyuluhan hukum bertujuan agar warga masyarakat mengetahui dan memahami hukum-hukum tertentu, misalnya peraturan perundang-undangan tertentu mengenai zakat, pajak, dan seterusnya. Peraturan dimaksud, dijelaskan melalui penerangan dan penyuluhan hukum, mungkin hanya perlu dijelaskan pasal-pasal tertentu dari suatu peraturan perundang-undangan, agar masyarakat merasakan manfaatnya. Penerangan dan penyuluhan hukum

⁴⁰⁵ Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm. 68.

⁴⁰⁶ *Ibid.*

harus disesuaikan dengan masalah-masalah hukum yang ada dalam masyarakat pada suatu waktu yang menjadi sasaran penyuluhan hukum.⁴⁰⁷

Penyuluhan hukum merupakan tahap selanjutnya dari penerangan hukum. Tujuan utama dari penerangan dan penyuluhan hukum adalah agar warga masyarakat memahami hukum-hukum tertentu, sesuai masalah-masalah hukum yang sedang dihadapi pada suatu saat. Penyuluhan hukum harus berisikan hak dan kewajiban di bidang-bidang tertentu, serta manfaatnya bila hukum dimaksud ditaati. Penerangan dan penyuluhan hukum menjadi tugas dari kalangan hukum pada umumnya, dan khususnya mereka yang mungkin secara langsung berhubungan dengan warga masyarakat, yaitu petugas hukum.

Hal yang disebutkan terakhir ini harus diberikan pendidikan khusus, supaya mampu memberikan penerangan dan penyuluhan hukum. Jangan sampai terjadi petugas-petugas itulah yang justru memanfaatkan hukum untuk kepentingan pribadi, dengan jalan menakut-nakuti warga masyarakat yang awam terhadap hukum.

Masalah pembinaan kesadaran hukum sangat berkaitan dengan berbagai faktor, khususnya sikap para pelaksana hukum. Untuk memupuk dan membina pertumbuhan kesadaran masyarakat, para penegak hukum mempunyai peranan yang amat besar. Hal ini penting dilakukan, mengingat institusi hukum itu sendiri dipandang sebagai sarana penting untuk memelihara ketertiban dan perdamaian dalam masyarakat.⁴⁰⁸

Suatu bangsa yang ingin melihat tercapainya suatu ketertiban dan perdamaian dalam masyarakat akan terus berusaha untuk mengatur dan mengarahkan tingkah laku seluruh warga masyarakat menurut pola-pola tertentu. Salah satu

⁴⁰⁷ Soerjono Soekanto, *Suatu Tinjauan Sosiologis...*, *op.cit.*, hlm. 188.

⁴⁰⁸ Esmi Warassih, *op.cit.*, hlm. 96.

cara yang dapat dipakai untuk memperlancar interaksi antara para warga masyarakat adalah dengan mengeluarkan norma-norma hukum tertentu. Melalui hukum inilah antara lain ditetapkan peranan- peranan yang seharusnya dilakukan oleh warga masyarakat. Namun, berdasarkan pengamatan maupun beberapa hasil penelitian menunjukkan adanya ketidak cocokan antara apa yang diharapkan oleh hukum dan tingkah laku nyata warga masyarakat.⁴⁰⁹

Jadi, tegaknya suatu peraturan hukum baru akan menjadi kenyataan bilamana didukung oleh adanya kesadaran hukum dari segenap warga masyarakat. Kesadaran terhadap berlakunya hukum adalah dasar bagi dilaksanakannya hukum itu sendiri. Semakin merata kesadaran terhadap berlakunya hukum, semakin kecil pula kemungkinan munculnya tingkah laku yang tidak sesuai dengan hukum.⁴¹⁰

Tindakan yang akan dilakukan oleh warga negara sebagai respon- nya terhadap peraturan-peraturan hukum sangat tergantung dari isi norma hukum itu sendiri, sanksi-sanksinya, aktivitas para pelaksana hukum serta semua faktor-faktor non-yuridis yang bekerja atas dirinya. Dengan demikian, harus dapat dipahami bahwa setiap undang-undang yang dikeluarkan atau dibuat akan mengalami perubahan, baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh birokrasi ketika bertindak. Perubahan itu terjadi disebabkan oleh adanya kekuatan-ke- kuatannya sosial, ekonomi, dan sebagainya yang bekerja memberikan impaknya.⁴¹¹

Pancasila, terkait dengan konsep keadilan dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah (sumber daya alam secara umum), maka yang relevan adalah apa yang tertera dalam Sila 2 dan Sila 5 Pancasila, dalam Sila Ke-2 dan

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ *Ibid.*, hlm. 96 dan 97.

⁴¹¹ *Ibid.*, hlm. 103 dan 104.

Sila Ke-5 dinyatakan masing-masing “kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, yang pertama mengandung arti mengakui kemanusiaan manusia pribadi sebagai keutuhan, dan yang kedua mengandung arti keadilan sosial, yang merupakan pencakupan dari kemasyarakatan dan keadilan (*sociale rechtvaardigheid is een samenvatting van gemeenschap en rechtvaardigheid*).⁴¹²

Sila Ke-2 Pancasila merupakan pengakuan manusia sebagai makhluk individu di dalam tatanan bernegara dan berbangsa, yakni pengakuan dirinya sebagai manusia, pengakuan terhadap hak-hak yang dimilikinya, dan pada akhirnya mengisyaratkan perlindungan terhadap apa yang dimilikinya, sedangkan Sila 5 Pancasila melihat pengakuan terhadap hak-hak individu harus dihadapkan pada hak individu lainnya, atau keberadaan hak individu ini harus ditata sehingga tidak mengganggu kepentingan yang lebih besar, yaitu kepentingan bersama (kolektif) atau bisa disebut dengan kepentingan sosial.⁴¹³

Butir nilai pedoman penghayatan Pancasila Sila Ke-2 Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, antara lain:⁴¹⁴

1. Mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa;
2. Mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit, dan sebagainya;
3. Mengembangkan sikap saling mencintai sesama manusia;
4. Mengembangkan sikap saling tenggang rasa dan *tepa selira*;
5. Mengembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain;

⁴¹² M. Yazid Fathoni, *Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960*, Kajian Hukum dan Keadilan, Jurnal IUS, Vol. 1 No. 1, Fakultas Hukum Universitas Mataram, April 2013, hlm. 50.

⁴¹³ *Ibid.*, hlm. 50 dan 51

⁴¹⁴ *Ibid.*

6. Menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan;
7. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan;
8. Berani membela kebenaran dan keadilan;
9. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia;
10. Mengembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

Butir nilai pedoman penghayatan Pancasila Sila Ke-5 : Keadilan Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, antara lain :⁴¹⁵

1. Mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotong-royongan;
2. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama;
3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Menghormati hak orang lain;
5. Suka memberikan pertolongan kepada orang lain agar dapat berdiri sendiri;
6. Tidak menggunakan hak milik untuk usaha-usaha yang bersifat pemerasan terhadap orang lain;
7. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bersifat pemborosan dan gaya hidup mewah;
8. Tidak menggunakan hak milik untuk hal-hal yang bertentangan dengan atau merugikan kepentingan umum;
9. Suka bekerja keras;
10. Suka menghargai hasil karya orang lain yang bermanfaat bagi kemajuan

⁴¹⁵ *Ibid.*

dan kesejahteraan bersama;

11. Suka melakukan kegiatan dalam rangka mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Dengan demikian, dalam hal pemanfaatan tanah oleh warga masyarakat, meskipun tanah tersebut sudah menjadi hak milik, maka tetap memperhatikan pemanfaatan tanah untuk kepentingan umum. Tindakan memasuki dan memanfaatkan tanah untuk kepentingan pribadi, tentunya akan mengganggu proses pengadaan tanah yang digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga tindakan tersebut sangat tidak dibenarkan dan bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, khususnya Sila Kedua dan Sila Kelima Pancasila.

Atas tanah dan air, manusia mempunyai kebebasan yang sama untuk memanfaatkannya, dan atas dasar saling menghormati tidak merugikan kepentingan umum, serta tidak melakukan diskriminasi terhadap kelompok akan dapat tercipta keadilan sosial.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disajikan tabel upaya penyelesaian terhadap perolehan hak atas tanah di provinsi kepulauan Riau, sebagai berikut:

Tabel 4

Upaya Penyelesaian Terhadap Kendala Dalam Perolehan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau.

N o	Subtansi Hukum	Struktur Hukum	Budaya Hukum
1	PP nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan pendaftaran tanah, pasal 46 huruf (c). Hak guna bangunan hapus karena;	Menciptakan status hukum yang jelas, terutama bagi masyarakat yang ingin meningkatkan status Hak	Perlunya penyuluhan Hukum pada masyarakat

	c. dapat diubah dan ditingkatkan kepemilikan haknya atas tanah menjadi Hak Milik atau Hak Atas tanah lain.	atas Tanahnya dari Hak Pakai/HGB menjadi Hak Milik.	
2	PP Nomor 18 Tahun 2021, Pasal 47 ayat (3) berbunyi; “Hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 46 di atas Tanah Hak pengelolaan, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan kecuali rumah tempat tinggal yang dapat dibuktikan dengan bukti kepemilikan Hak”.	Perlunya pengecualian Hukum terhadap kepemilikan tanah dan bangunan terhadap Hak atas Tanah Kota Batam, terutama antara rumah tinggal dengan bangunan industri dan perkantoran.	Pembangunan di Provinsi Kepulauan Riau khususnya Kota Batam sudah tidak sesuai lagi dengan konsep awal, sehingga perlu dirubah aturan-aturan Hukum yang sudah tidak sesuai.
3	Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran tanah, berbunyi: “Surat Keterangan Tanah, Surat Keterangan Ganti Rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala desa/lurah/camat dapat digunakan sebagai bukti yang syah dan menjadi petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah”.	Surat Keterangan Tanah (SKT) sudah menjadi bukti kepemilikan hak di masyarakat Provinsi Kepulauan Riau, terutama sering terjadi transaksi jual beli SKT antara masyarakat. Bahkan SKT dapat dijadikan alat bukti yang Syah di Pengadilan.	Mahalnya biaya dan prosedur yang rumit dalam pengurusan sertifikat sehingga masyarakat menjadi enggan mengurus sertifikatnya di BPN.

D. Perbandingan Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Berbagai Negara.

Jika kita lihat tanah mempunyai hubungan yang fundamental dengan manusia. Dalam agama Islam, *innalillahi wa'innailaihi roj'un* berarti bahwa "Manusia itu berasal dari Allah dan kembali ke Allah". Oleh karena penciptaan manusia berasal dari tanah, maka hal ini dapat dimaknai bahwa manusia itu pada akhirnya akan kembali ke tanah pula (dikuburkan jasadnya di dalam tanah). Dengan demikian, maka hubungan tanah dengan manusia adalah bersifat abadi.⁴¹⁶

Dalam agama Islam, setiap manusia diberi kewajiban untuk menjaga dan memelihara tanah karena nilai yang terkandung pada tanah sangatlah tinggi mencakup nilai filosofi, ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan. Dalam Al Q'uran Q.S. Al-Araaf ayat 56 disebutkan bahwa :

وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا وَادْعُوهُ خَوْفًا وَطَمَعًا إِنَّ
رَحْمَتَ اللَّهِ قَرِيبٌ مِّنَ الْمُحْسِنِينَ

Artinya: "Dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan berdo'alah kepada-Nya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik".

Kemudian Q.S. Al Araaf ayat 58 dijelaskan bahwa:

وَالْبَلَدُ الطَّيِّبُ يَخْرُجُ نَبَاتُهُ بِإِذْنِ رَبِّهِ، وَالَّذِي خَبثَ لَا يَخْرُجُ إِلَّا
نَكِذَا كَذَلِكَ نَصْرَفُ الْآيَاتِ لِقَوْمٍ يَشْكُرُونَ

Artinya : "Dan tanah yang baik, tanaman-tanamannya tumbuh subur dengan seizin Allah; dan tanah yang tidak subur, tanaman-tanamannya hanya tumbuh merana. Demikianlah Kami mengulangi tanda-tanda kebesaran (Kami) bagi orang-orang yang bersyukur".

Selain itu, dalam Q.S. Ar Rum ayat 41-42 dijelaskan pula bahwa :

⁴¹⁶ Julius Sembiring, *Tanah Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 23 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011, hlm. 396.

ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ
بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴿٤١﴾

Artinya : “Telah nampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusi, supay Allah merasakan kepada mereka sebahagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar)”.

قُلْ سِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَانظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الَّذِينَ مِنْ قَبْلُ كَانَ
أَكْثَرُهُمْ مُشْرِكِينَ ﴿٤٢﴾

Artinya : Katakanlah : “Adakanlah perjalanan di muka bumi dan perhatikanlah bagaimana kesudahan orang-orang yang terdahulu. Kebanyakan dari mereka itu adalah orang-orang yang mempersekutukan (Allah)”.

Kemudian dalam Q.S. Asy-Syu’araa ayat 183 dijelaskan pula bahwa :

وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْيَاءَهُمْ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ ﴿١٨٣﴾

Artinya : “Dan janganlah kamu merugikan manusia pada hak-haknya dan janganlah kamu merajalela di muka bumi dengan membuat kerusakan”.

Beberapa ayat tersebut memperlihatkan bahwa manusia wajib menjaga dan melestarikan alam di sekitarnya, Allah S.W.T melarang manusia berbuat kerusakan di muka bumi. Bumi sebagai tempat tinggal dan tempat hidup manusia dan makhluk Allah lainnya sudah dijadikan Allah dengan penuh rahmat-Nya. Gunung, lembah, sungai, lautan, daratan, dan lain-lain semua itu diciptakan Allah untuk diolah dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya oleh manusia, bukan sebaliknya dirusak dan dibinasakan. Hanya saja ada sebagian kaum yang berbuat kerusakan di muka bumi, mereka tidak hanya merusak sesuatu yang berupa materi atau benda, melainkan juga berupa sikap, perbuatan tercela, atau maksiat serta perbuatan *jahiliyah* lainnya. Akan tetapi, untuk menutupi keburukan tersebut seringkali mereka menganggap diri

mereka sebagai kaum yang melakukan perbaikan di muka bumi, padahal justru merekalah yang berbuat kerusakan di muka bumi.

Berdasarkan ketentuan dalam Al Qur'an tersebut, ada 3 (tiga) makna yang dapat dipetik, yakni:⁴¹⁷

1. Larangan merusak bumi setelah diciptakan dalam keadaan seimbang, tugas manusia adalah mengelola dan menjaga serta memelihara keseimbangannya karena bumi adalah tempat yang baik bagi kehidupan manusia;
2. Manusia bertugas menciptakan sesuatu yang baik atau kebaikan (*maslahat*);
3. Dalam pengelolaan sumber daya alam harus diikuti prinsip keseimbangan, keadilan, dan kejujuran yang berarti bahwa sumber daya alam sebagai sumber kehidupan dan kemakmuran tidak boleh terjadi penumpukan pada segelintir orang atau harus diusahakan adanya aliran *resources*.

Sejalan dengan ketentuan dalam Al Qur'an tersebut, dalam ajaran hukum alam (*natural law* dan *lex naturalis*) yang dikembangkan oleh Aristoteles dan Thomas Aquinas menyebutkan dengan *prima principia* yang berisi kaidah-kaidah seperti "Lakukanlah yang baik dan hindari yang buruk". Bertolak dari kaidah *prima principia*, khususnya yang berkaitan dengan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, maka hukum positif harus menemukan pertaliannya dengan hukum kodrat. Tujuannya agar pengaturan pengelolaannya mampu menciptakan keseimbangan alam dan harmonisasi antar sumber daya dengan menghindari keburukan.⁴¹⁸

Allah S.W.T melarang umat manusia berbuat kerusakan di muka bumi karena Dia telah menjadikan manusia sebagai *khalifah*nya. Larangan berbuat

⁴¹⁷ Abrar Saleng, *Kapita Selekta Hukum Sumber Daya Alam*, Membumi Publishing, Makassar, 2013, hlm. 7.

⁴¹⁸ *Ibid.*, hlm. 7 dan 8

kerusakan ini mencakup semua bidang, termasuk dalam hal *muamalah*, seperti mengganggu penghidupan dan sumber-sumber penghidupan orang lain.

Berdasarkan hal tersebut, hukum agraria itu bersifat komunalistik religius dan titik sentral pengelolaan tanah dan sumber daya alam terletak pada persoalan ketakwaan umat manusia untuk selalu berada pada jalan ajaran agama. Menjaga kelestarian alam harus dipandang sebagai suatu *amanah* dan sebagai bagian dari ibadah kepada Tuhan yang Maha Esa. Banyaknya bencana yang terjadi di muka bumi ini, khususnya di Indonesia, adalah sebuah peringatan keras kepada umat manusia yang telah bangga melakukan pengrusakan di muka bumi ini.⁴¹⁹

Manusia sebagai makhluk paling sempurna di muka bumi seyogyanya memahami bahwa dalam penciptaan alam semesta (tanah, sumber daya alam, dan lingkungan hidup) oleh Sang Pencipta telah meletakkan kaidah-kaidah ekologis sebagai *sunnatullah*. Oleh karena itu, dalam segenap aktivitas kegiatan umat manusia dalam mengelola tanah dan sumber daya alam beserta lingkungan hidupnya sedapat mungkin untuk tidak melanggar kaidah-kaidah ekologis yang telah diletakkan pencipta-Nya. Oleh karena itu pula, manusia harus mengetahui dan memahami kaidah-kaidah ekologis tersebut sehingga selalu berupaya sedapat mungkin berada pada jalur dan koridor kaidah tersebut dalam setiap aktivitasnya sehingga keseimbangan alam tetap dapat dipertahankan. Dengan demikian, maka eksistensi lama semesta dalam arti tanah, sumber daya alam, dan lingkungan hidup senantiasa mampu menunjang kelangsungan hidup dan kehidupan segenap makhluk secara berkelanjutan.⁴²⁰

Sebagai pengertian (*concept, begrip*) hukum, maka hak menguasai itu

⁴¹⁹ Muhammad Ilham Arisaputra, *op.cit.*, hlm. 73.

⁴²⁰ Abdullah Marlang, *Hukum Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem-nya*, AS-Publishing, Makassar, 2011, hlm. 3-4.

pada umumnya dapat melekat pada dua jenis subjek hukum ialah masyarakat/penguasa dan perorangan. Dalam hal ini penguasa dapat bertindak selaku penguasa (*qualitate qua*), dapat pula berlaku sebagai subjek hukum umum, sehingga ditundukkan kepada hukum umum yang berlaku bagi subjek hukum biasa/badan hukum privat. Dilihat dari sudut intensitasnya, maka hak menguasai itu bisa bergerak dari kadar yang paling lemah sampai kepada bobot yang paling kuat, misalnya mulai dari hak pakai, memetik kemudian menikmati hasil, hak memelihara/mengurus/mengelola, hak milik sampai kepada hak mengasingkannya dalam segala bentuk. Karena sudah dikaitkan pada tata hukum tertentu, maka hak menguasai selaku pengertian hukum itu menunjukkan berbagai variasi, baik dalam nama, arti, jenis, jumlah maupun intensitasnya.⁴²¹

Sebagai perbandingan, berikut dapat disebutkan penguasaan tanah di beberapa negara, yakni di Vietnam dan Korea Selatan Malaysia:

1. Vietnam

Sejarah Vietnam berawal pada 4000 tahun yang lalu. Vietnam sejak abad ke-11 SM sampai abad ke-10 Masehi mayoritas berada di bawah kekuasaan kekaisaran Tiongkok. Pada 939 Masehi, Vietnam merdeka secara politik, dan mulai menggunakan Champa sebagai nama negara. Masa ini dianggap sebagai masa pembangunan identitas Vietnam.

Republik Sosialis Vietnam adalah sebuah Negara partai tunggal. Sebuah konstitusi baru disahkan pada April 1992 menggantikan versi 1975. Majelis Nasional Vietnam (National Assembly of Vietnam) adalah badan pembuat undang-undang pemerintah yang memegang hak legislative, terdiri atas 498 anggota. Majelis ini memiliki posisi yang lebih tinggi daripada

⁴²¹ Iman Sudyat, *Beberapa Masalah, Penguasaan Tanah Di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 2.

lembaga eksekutif dan yudikatif. Seluruh anggota kabinet berasal dari Majelis Nasional.

Mahkamah Agung Rakyat Vietnam memiliki kewenangan hukum tertinggi di Vietnam, juga bertanggung jawab kepada Majelis Nasional. Di bawah Mahkamah Agung Rakyat adalah Pengadilan Kotamadya Provinsi dan Pengadilan Daerah Vietnam. Pengadilan Militer Vietnam juga cabang adjudikatif yang kuat dengan kewenangan khusus dalam hal keamanan nasional. Semua organ-organ pemerintah Vietnam secara besar dikontrol oleh Partai Komunis.

Sebagai hasil dari langkah-langkah reformasi tanah (land reform), Vietnam sekarang adalah produsen kacang cashew terbesar dengan pangsa 1/3 dari kebutuhan dunia dan eksportir beras kedua terbesar di dunia setelah Thailand. Vietnam memiliki persentase tertinggi atas penggunaan lahan untuk kepentingan cocok tanam permanen, 6,93%, daripada negara-negara lain di Sub-wilayah Mekong Raya (Greater Mekong Subregion). Selain beras, kunci ekspor adalah kopi, the, karet, dan produk-produk perikanan. Tetapi, peranan pertanian terhadap pemasukan ekonomi telah berkurang, jatuh berdasarkan sumbangan terhadap GDP dari 42% pada tahun 1989 menjadi 20% pada tahun 2006, akibat dari meningkatnya produksi sektor-sektor ekonomi lainnya. Pengangguran di perkotaan meningkat terus menerus dalam beberapa tahun terakhir karena tingginya tingkat migrasi dari desa ke kota-kota, sedangkan pengangguran di pedesaan sudah mencapai level kritis. Di antara langkah-langkah lain yang diambil dalam proses transisi ke ekonomi pasar, Vietnam, pada Juli 2006 mengupdate peraturan properti intelektualnya untuk mematuhi TRIPS. Vietnam diterima sebagai anggota WTO pada 7 November 2006. Partner-partner perdagangan utama Vietnam termasuk Jepang, Australia, negara-negara Asean, Amerika Sarikat dan negara-negara Eropa Barat.

"Kalau ngomong investasi, itu di sana (Vietnam) gratis, disewa. Mereka nggak usah membeli tanah. Sekian tahun bisa diperpanjang. Yang kedua, produksi tenaga kerjanya lebih tinggi,"⁴²²

Pasal 6 UUD-1992 dari Vietnam menentukan: "*Rakyat menggunakan hak kekuasaan Negara melalui MN dan Dewan Rakyat sebagai badan-badan yang mewakili semangat dan aspirasi rakyat, yang dipilih oleh rakyat dan harus bertanggung jawab terhadap rakyat*", oleh karena itu, proses dan prosedur legislasi ditentukan dalam UUD-1992 ialah "*MN adalah lembaga satu-satunya yang punya hak konstitusional dan legislatif*". Pasal 84 UUD Vietnam juga menunjukkan jelas: "*Hanya MN yang baru berhak mengamandir UUD*".⁴²³

Profesor, Doktor Do The Tung, mantan Kepala Institut Ekonomi dari Akademi Politik dan Administrasi Nasional Ho Chi Minh memberitahukan: "*Menentukan tanah ke dalam kepemilikan seluruh rakyat dengan negara yang menjadi wakil kepemilikan dan yang menyatukan pengelolaan adalah hal yang sesuai dengan hukum evolusi dan kecenderungan perkembangan pertanian modern. Negara menghapuskan pajak tanah mutlak, hanya memungut pajak tanah selisih, digabungkan bersama pada pajak pertanian untuk mengabdikan balik pada perkembangan pertanian nasional dan memberikan bantuan kepada daerah-daerah yang menjumpai kesulitan*".

Sistem kepemilikan seluruh rakyat atas tanah juga telah menciptakan syarat kepada negara untuk membela kepentingan sah dari semua warga negara. Di atas dasar kepemilikan seluruh rakyat atas tanah, Negara telah menyerahkan kepada rakyat hak menggunakan tanah, bersamaan itu memberikan mekanisme

⁴²²<https://www.cnbcindonesia.com/news/20190905214032-4-97497/tanah-di-vietnam-gratis-buruhnya-produktif-tak-neko-neko>, diakses pada tanggal 27 Juni 2022, jam 09.15 Wib.

⁴²³<https://vovworld.vn/id-ID/ulasan-berita/uud-vietnam-mewakili-semangat-dan-aspirasi-dari-seluruh-rakyat-vietnam-191836.vov>

proteksi bagi para pengguna tanah ketika melaksanakan hak ini. Profesor Muda, Doktor Nguyen Quang Tuyen, Dosen Sekolah Tinggi Hukum Hanoi mengatakan bahwa baik di negara- negara dengan sistim kepemilikan perseorangan atas tanah, Negara masih tetap membatasi hak kaum pemiliknya. Negara tetap membatasi hak para pemilik tanah. Pembatasan dimanifestasikan dalam kasus kalau ada kepentingan pertahanan dan keamanan, Negara punya hak membeli tanah. Kalau pemilik tanah tidak menjual tanahnya, Negara punya hak membeli tanah. Kalau pemilik tanah tidak menjual, maka Negara punya hak membeli paksa dengan ganti rugi. Dia mengatakan: *“Beberapa orang mengatakan bahwa harus melaksanakan multi kepemilikan atas tanah dan melakukan swastanisasi tanah, maka baru bisa berharap mengatasi semua problematik. Saya tidak menyetujui pandangan ini, karena bahkan beberapa peneliti asing juga beranggapan bahwa Vietnam mempertahankan kepemilikan seluruh rakyat atas tanah adalah baik. Hal itu memperlihatkan setiap bentuk mempunyai keunggulan dan kelemahan. Yang penting ialah bagaimana kita menganganinya. Di atas dasar kepemilikan seluruh rakyat atas tanah, kita memberikan hak kepada para pengguna tanah. Sekarang, para pengguna tanah mempunyai kira-kira 12- 13 hak, misalnya hak mentransfer, hak menyewakan, hak mengagunkan, hak untuk urun modal dan hak mendapatkan ganti rugi. Kalau dibandingkan dengan sistem kepemilikan perseorangan atas tanah, maka tampak-nya pengguna tanah di Vietnam mempunyai cukup hak yang sama dengan pemilik perseorangan di negara- negara lain. Oleh karena itu, masalahnya ialah bukan mengubah bentuk kepemilikan”*.

Persoalan pengadaan lahan menjadi salah satu kendala hambatan investasi di Indonesia, termasuk kemunculan para mafia tanah. Berbeda dengan di Indonesia, negara tetangga seperti Vietnam tak ada masalah lahan untuk investasi apalagi aksi mafia tanah.

Ada beragam aspek yang membuat Vietnam lebih menarik dibanding Indonesia dimata investor, terutama perusahaan asing yang hendak memindahkan pabriknya ke negara lain. Salah satunya, Vietnam mampu memberikan tanah secara gratis untuk jangka waktu cukup lama. Hal itu dapat kita lihat seperti perusahaan Samsung mendapatkan tanah gratis selama 100 tahun untuk membangun industri di Vietnam.

Direktur Jenderal Penanganan Masalah Agraria Pemanfaatan Ruang dan Tanah Raden Bagus Agus Widjayanto menjelaskan alasannya karena tanah di Indonesia tidak banyak yang dikuasai negara, beda dengan Vietnam. Beda dengan Vietnam yang sistem negaranya memang memungkinkan untuk memberikan lahan ke investor secara cuma-cuma.

"Nah kalau di kita dengan Vietnam dan China perbedaan hukumnya kalau di Vietnam, di China, negara-negara tanda petik ya, komunis ya itu semua tanah milik negara. Siapa pemilik tanah negara, karena negara memiliki tanah ya, masyarakat cuma pakai tanah negara. Itu negara mudah mengatur gitu lho," jelasnya. "Kalau di Indonesia tanah negara itu bukan tanah milik negara, negara hanya menguasai atau mengelola tanah. Tanah milik siapa? tanah milik bangsa, bangsa itu siapa? rakyat," lanjut dia. Kalau pun Indonesia mau meniru Vietnam, belum tentu itu disetujui oleh masyarakat. Bisa saja masyarakat menganggap pemerintah terlalu pro terhadap investor.⁴²⁴

2. Korea Selatan

Perkembangan pembangunan baik di Indonesia maupun di negara lain dapat bertumbuh dengan pesat apabila ada suatu kepastian hukum dan sistem yang menunjang di dalamnya. Salahsatunya adalah kepastian hukum dan sistem yang mengatur pendaftaran tanah.

⁴²⁴ <https://finance.detik.com/properti/d-4743556/vietnam-gratiskan-tanah-untuk-investor-ri-bisa-nggak>

Pendaftaran tanah menjadi dasar bagi segala kegiatan pembangunan di Indonesia karena tidak mungkin ada satupun kegiatan pembangunan terjadi tanpa diperlukannya tanah. Ini menjadi perhatian yang dasar dalam hal kepemilikan tanah dan batasan spasial.

Selain itu pula, pendaftaran tanah menjadi komponen utama bagi sistem administrasi pertanahan sebagai bagian dari perencanaan Tata Ruang Wilayah baik di Indonesia maupun negara lain. Di Indonesia, kepastian pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dan penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (PP 24/1997) yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (PP 10/1961) tentang pendaftaran tanah. Selain pendaftaran tanah di Indonesia, pendaftaran tanah di negara lain juga perlu dipelajari sebagai bahan perbandingan dengan sistem di Indonesia. Diharapkan, dengan mempelajari sistem pendaftaran tanah di negara lain maka sistem pendaftaran tanah di Indonesia dapat disempurnakan demi kepentingan para pihak antara lain pemegang hak atas tanah, pembeli atau penerima jaminan hak atas tanah, dan instansi terkait demi tertib administrasi pertanahan. Oleh karena itu dalam penulisan kali ini, kami membahas mengenai sistem pendaftaran tanah di Korea Selatan. Republik Korea Selatan adalah sebuah negara di Asia Timur yang meliputi bagian semenanjung Korea Chingju dengan luas sekitar 99.274 km², yang terdiri dari 9 provinsi dan 6 kota metropolitan dengan ibukota Seoul, jumlah penduduk Korea Selatan sekitar 49,1 juta jiwa.⁴²⁵

Korea Selatan pernah mengalami invasi dari Korea Utara serta terdapat beberapa peristiwa penting yang mempengaruhi perkembangan hukum tanah di

⁴²⁵ <https://allkoreanlovers.wordpress.com/2010/07/19/korea-selatan-sejarah-geografis/>

Republik Korea Selatan. Pada tahun 1945 pemerintahan militer Amerika Serikat telah membatasi sewa tanah maksimum 1/3 dari panen dan melarang pemutusan sepihak dari perjanjian sewa tersebut.

Namun banyak juga para pemilik tanah menjual tanahnya setelah melihat situasi dan dengan demikian persewaan tanah menurun, sedangkan petani pemilik meningkat. Pada tahun 1950 diterbitkan Undang-Undang yang menyatakan ceiling atau maksimum pemilikan tanah adalah 3 ha atas tanah pertanian dan menyatakan banyak bentuk-bentuk persewaan sebagai ilegal.

Negara-negara termasuk Korea Selatan dan Korea Utara menderita akibat adanya tanah absente karena semuanya telah berkembang menjadi landlordism.

Absenteeism Ini telah melanda banyak negara-negara berkembang dan kesemuanya berusaha untuk menghapuskannya dengan berbagai cara baik dengan penyitaan maupun dengan pembayaranganti rugi. Apa yang dinamakan absentee. Ini masing-masing negara berbeda dalam membuat tolak ukurnya.

Sejarah land reform di Korea Selatan dimulai setelah Perang Dunia ke II. Dasar yang menjadi reforma agraria dapat kita lihat dalam di korea Selatan dimulai setelah perang Dunia ke II. Dasar yang menjadi reforma agrarian dapat kita lihat dalam *Agricultural Land Reform Amendment Act (ALRAA) 1950*. Terdapat tiga hal yang diatur dalam ALRAA, yaitu:

- 1) Perorangan dapat memiliki tanah pertanian tetapi dia yang mengelola sendiri tanahnya tersebut;
- 2) Satu orang dapat memiliki maksimal 3 "Jungbo" (7.35 Ha)

Kegiatan pengaturan sewa menyewakan tanah secara hukum dilarang. Dalam Konteks Asia terdapat dua model reforma agraria yang dapat dicontoh, yaitu model sosialis dan model kapitalis. Reforma agraria model sosialis

dipraktekkan oleh China dan Vietnam, sedangkan model kapitalis salah satunya diperagakan oleh Korea Selatan.

Reforma agraria model kapitalis menekankan pada sinergitas antara peran negara, petani tak bertanah, dan tuan tanah.

Pada model ini tanah-tanah para tuan tanah dibeli oleh negara dengan harga yang layak, untuk didistribusikan kepada petani tak bertanah. Sebelum adanya reforma agraria tersebut, pada zaman feodal system kepemilikan tanah di Korea Selatan jauh berbeda dengan yang terjadi saat ini. Dalam periode kedinastian, Korea Selatan dikenal dengan aturan yang terpusat, dimana negaranya dibagi menjadi provinsi, distrik, kota, dan desa.

Sebagian besar penduduk Korea Selatan pada saat itu adalah petani-petani miskin yang menggarap tanah pertanian, dan mereka membayar sewa atas tanah tersebut kepada pemilik-pemilik kastil ataupun penguasa provinsi yang mengontrol baik tanah privat maupun tanah publik. Pada saat itu, tanah di Korea dibagi menjadi tanah publik dan tanah privat. Sewa tanah dari para petani atas tanah-tanah publik digunakan untuk menyokong pemerintah. Sedangkan tanah privat diberikan kepada para bangsawan, yang dapat membeli, menjual, mewariskan, ataupun memungut sewa dari para petani atas tanah tersebut. Hampir semua tanah-tanah privat tersebut dialihkan dengan cara diwariskan dari generasi ke generasi. Sedangkan sebagian kecil tanah-tanah privat tersebut diberikan kepada pegawai negeri sipil ataupun tentara sebagai imbalan atas pelayanan mereka, namun jika mereka meninggal atau pensiun, maka tanah tersebut kembali dikuasai oleh negara.⁴²⁶

⁴²⁶ <http://www.koreanhistoryproject.org>

Setelah ratusan tahun dibawah kekuasaan sistem feodal, para penyewa tanah Koreamenikmati kebebasan terbentuknya Republik Korea. Ketika Konstitusi yang dibuat pada tahun1948, yang mengandung pasal tentang *Land Reform* pertanian. Pasal ini menjadi dasar dariterbentuknya ALRAA yang efektif pada 10 Maret 1950. Tanah di Korea dibagi menjadi empatarea dengan penggunaan yang spesifik menurut Perencanaan Penggunaan Tanah Nasional (Area Urban, Zona Pengawasan, Pertanian dan Area Hutan, Area lingkungan konservasi alam)dan daerah tertentu ditujukan untuk kegiatan perorangan dan penggunaan yang lebih spesifik.Sistem pertanahan di Korea Selatan adalah adalah sistem administrasi, yangmemberitahukan status fisik dari semua bidang tanah nasional dan hak-hak hukum padamereka, dan mengelola perubahan rincian tanah. Sistem ini memiliki tiga gagasan, yaitumanajemen kepemilikan, sistem pendaftaran, dan layanan publik yang terbuka dari informasi pertanahan mengenai pendaftaran kepemilikan dan catatan-catatan lain yang relevan.Langkah pendaftaran kepemilikan dimulai dari survey batas-batas persil, kepemilikan, lalu mendaftarkan atau mencatatkannya. Semua persil mempunyai nomor identitas masing-masing, yang dibagi dalam suatu lembar kerja yang mempunyai skala peta dan dikelola olehmasing-masing daerah/area.

Sistem pertanahan di Korea memiliki beberapa register, seperti buku pertanahan, peta pertanahan, buku kehutanan, peta kehutanan, catatan batas koordinat dan file elektronik.

Dalam hal catatan pertanahan, ia memiliki sejumlah paket, kepemilikan, kategori menegaskan penilaian dan topologi dari presentasi spasial dengan nasional grid, yang terbagi oleh sistem penomoran lembar.Kepemilikan tanah di Korea Selatan dibagi menjadi 2 berdasarkan penggunaannyayaitu tanah publik dan tanah privat/swasta, di mana untuk tanah swasta terdapat batasan-batasan serta

pengkategorian penggunaan lahan oleh pemerintah, seperti yang diatur dalam *Article 5 (Classification of Land Categories) The Cadastral Act* terdapat 28 kategori antara lain *dry-paddy field, pasture site, forestry, building site, factory site, school site, gas station site, warehouse site, road, bank, park* dan lain-lain. Kepemilikan tanah di Korea Selatan wajib didaftarkan *compulsory*.

Hukum Tanah Korea Selatan menganut sistem asas pemisahan horisontal, artinya bangunan dan tanah dapat dimiliki secara terpisah. Maka, ada pendaftaran secara terpisah untuk bangunan dan tanah. Hal ini diatur pula dalam *Article 14 The Registration of Real estate Act*:

1. *Registries shall consist of two types: land registry and building registry*
2. *Registries under paragraph (1) shall be separate books for each lot of land in the Special Metropolitan City, each Metropolitan City and Si, and shall be separate books for each Eup or Myeon in an Eup or Myeon. However, in an Eup or Myeon where many cases of registration occur, registries may be separate books for each Dong or Ri or each lot of land.*

Tujuan sistem pertanahan di Korea Selatan pertama kali adalah untuk tujuan keuangan yang kemudian telah dikembangkan untuk sistem hukum pula yaitu untuk melindungi kepemilikan. Pada zaman dewasa ini, dengan adanya perkembangan industri di semua negara, maka masyarakat membutuhkan informasi tentang fasilitas tanah, sistem informasi geografis nasional, sistem informasi pendaftaran tanah bekerja secara online demi mencapai tujuan layanan pertanahan ini.

Jenis-jenis Hak Atas Tanah Di Korea Selatan Menurut *Registration of Real Estate Act* di Korea Selatan, *Article 2 "Matters to be Registered"* bahwa hak-hak atas tanah yang harus didaftarkan menurut undang-undang ini, adalah:⁴²⁷

1. *Ownership*

Menurut *Korean Civil Code, Chapter III, Section 1, article 211*, pemegang *Ownership* berhak untuk menggunakan, mengambil, dan melepaskan dari tanah atas miliknya.⁴²⁸

Dalam hal ini *Ownership* dapat dipersamakan dengan Hak Milik dalam hukum Republik Indonesia, yang merupakan hak yang sempurna dan memiliki derajat tertinggi dibanding hak-hak atas tanah lainnya. *Ownership* di Korea Selatan mencakup segala yang ada di atas dan di bawah permukaan dari tanah yang dimiliki.⁴²⁹

Didalam konsep *Ownership* Korea Selatan, dikenal pula asas Pemisahan Horizontal yang menyebutkan bahwa pemegang *Ownership* atas tanah berhak atas segala hal yang ada di atas tanahnya, namun dengan tidak merugikan hak-hak pihak lain atas benda yang telah melekat pada tanah tersebut.⁴³⁰

Hak atas tanah di Korea Selatan didapatkan melalui cara:

- 1). Pewarisan, tanah dapat diperoleh melalui cara diwariskan sebagaimana diatur dalam *Civil Act Article 193*.
- 2). Peralihan, dimana pemilik tanah berhak untuk menggunakan, mengambil keuntungan, ataupun melepaskan haknya atas tanah tersebut, sebagaimana disebutkan pada *Civil Act Article 211* tersebut di atas.

⁴²⁷ *Registration of Real Estate Act*, Chapter I, Republic of South Korea, Article 2.

⁴²⁸ *Korea Civil Code*, Chapter III, Republic of South Korea, Article 211.

⁴²⁹ *Ibid*, Article 212

⁴³⁰ *Ibid*, Article 256

3). Penguasaan, sebagaimana dijelaskan pada *Article 245 Korean Civil Code*, sebagai berikut:

“Seseorang yang secara damai dan terbuka telah menguasai suatu benda tidak bergerak dalam jangka waktu 20 tahun dengan niat untuk memilikinya, akan memperoleh hak kepemilikan dengan melakukan pendaftaran. (2) Seseorang yang telah mendaftarkan diri sebagai pemilik benda tidak bergerak dan selama 10 tahun secara damai dan terbuka menguasai benda tak bergerak tersebut dengan niat memilikinya, akan memperoleh kepemilikan atas benda tidak bergerak tersebut dengan tidak baik dan tanpa kelalaian.”

Hal yang unik mengenai konsep *Ownership* di Korea Selatan, adalah konsep *Joint Ownership* yang memungkinkan bahwa suatu tanah dimiliki secara bersama-sama oleh 2 atau lebih subjek hukum, dan porsi kepemilikan dari tanah tersebut, dianggap seimbang melalui ketentuan dalam *Korean Civil Code*.⁴³¹

2. *Superficies*

Seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa Korea Selatan menganut asas pemisahan horizontal, yang memungkinkan adanya perbedaan pemilik antara tanah dan benda di atasnya, maka subjek hukum dimungkinkan untuk menggunakan tanah milik subjek hukum lainnya untuk mendirikan bangunan, tanaman, atau benda lain di atasnya.⁴³²

Hal yang unik dari ketentuan ini, adalah jangka waktu minimal dari *Superficies* ini ditetapkan dari jenis bendayang ada di atas suatu bidang tanah sebagaimana disebutkan dalam *Article 280 Korean Civil Code*:

⁴³¹ *Ibid*, Article 262

⁴³² *Ibid*, Article 279.

- a) 30 tahun, untuk bangunan yang didirikan dari batu, kapur, atau bata, atau bangunanlainnya yang dipersamakan dengan itu, serta tanaman keras.
- b) 15 tahun, untuk bangunan selain dari yang disebutkan dalam butir (a).
- c) 5 tahun, untuk struktur lain selain daripada bangunan.

3. *Easements*

Adalah hak atas tanah yang dimiliki seseorang yang membolehkan orangtersebut menggunakan tanah milik orang lain untuk digunakan demi kepentingan ataukeuntungan tanah yang ia miliki tersendiri.⁴³³

Dalam *Easement* hak atas tanah ini melekat padatanah yang dimanfaatkan oleh orang lain tersebut untuk kepentingannya, hal inimengakibatkan bahkan pemilik baru dari tanah yang dikenakan *Easement*, *Easement* harus tetapmenghormati hak atas tanah tersebut.⁴³⁴

Cara mendapatkan *Easement* sama dengan cara mendapatkan *Ownership* sebagaimana dijelaskan pada *Article 245* yang menyebutkan bahwa (1) Seseorang yang secara damai dan terbuka telah menguasai suatu benda tidak bergerak dalam jangka waktu 20 tahun dengan niat untuk memilikinya, akan memperoleh hak kepemilikan dengan melakukan pendaftaran. (2) Seseorang yang telah mendaftarkan dirisebagai pemilik benda tidak bergerak dan selama 10 tahun secara damai dan terbukamenguasai benda tak bergerak tersebut dengan niat memilikinya, akan memperolehkepemilikan atas benda tidak bergerak tersebut dengan itikad baik dan tanpa kelalaian.⁴³⁵

4. *Rights to lease on a deposit basis*

⁴³³ *Ibid*, Article 291.

⁴³⁴ *Ibid*, Article 292.

⁴³⁵ *Ibid*, Article 294 jo Article 245.

Didalam *Article 303 Korean Civil Code* seseorang yang memegang hak *Chonsewon* berhak untuk mempergunakan dan berhak pula untuk mengambil keuntungan dari tanah oranglain dengan cara menbayarkan sejumlah uang sebagai deposit. *Chonsewon ini* dapat berdurasi maksimal untuk 10 tahun untuk tanah, dan hanya 1 tahun untuk bangunan. Dan dapat diperpanjang untuk maksimal 10 tahun untuk tanah dan dapat diperpanjang selama 1 tahun untuk bangunan.

5. *Mortgages*

Dikenal sebagai fasilitas pembiayaan bagi pembeli tanah atau property yang kesulitan untuk melakukan pembelian tanah atau property lain secara tunai atau lunas.⁴³⁶

6. *Pledges of Rights*

Dalam konteks hukum pertanahan di Korea Selatan, bahwa hak atas property dapat menjadi obyek dari *Pledges of Rights*, namun bahwa hak untuk menggunakan atau mengambil keuntungan dari tanah tersebut tidak dapat dijadikan objek dari *Pledge*, hal ini berarti bahwa pihak pemegang *Pledges of Rights* tidak dapat memiliki atau menggunakan tanah, maupun mengambil keuntungan dari tanah yang dikenakan *Pledge of Right*, namun dapat menjadikan tanah tersebut sebagai jaminan hutang pemilik tanah.⁴³⁷

System Pendaftaran Tanah

System pendaftaran tanah yang dipakai oleh korea Selatan adalah system pendaftaran hak (Registration of title).

Sistem pendaftaran hak ini diciptakan oleh Robert Richard Torrens sehingga disebut juga system, *Torrens system*. Karakter spesifik dari system pendaftaran hak adalah adanya sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak atas

⁴³⁶ *Ibid*, Article 356.

⁴³⁷ *Ibid*, Article 345.

tanah. Hak kepemilikan atas tanah tercipta atau lahir setelah dilakukan pendaftaran haknya. Pada sistem pendaftaran hak, negara memberikan jaminan atas kebenaran data yang disajikan. Sistem ini memungkinkan orang untuk memperoleh keterangan dengan cara yang mudah tanpa harus mengadakan *title search* pada akta-akta yang ada. Dalam sistem pendaftaran hak, dengan dilakukannya pendaftaran terhadap hak atau kepentingan yang timbul dari pemindahan hak, menyebabkan berlakunya pemindahan hak yang telah dilakukan. Untuk dapat didaftarkan, maka semua dokumen-dokumen bagi pendaftarannya harus berada dalam form yang telah ditentukan.

Oleh karena Korea Selatan memakai sistem pendaftaran hak, maka setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Namun bukan aktanya yang didaftar, melainkan hak yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta hanya berfungsi sebagai sumber data atas perubahan-perubahan terhadap status tanahnya saja.

Pada sistem pendaftaran tanah di Korea Selatan dilakukan oleh beberapa lembaga sesuai dengan tugasnya. Pada sistem pendaftaran tanah di Korea Selatan dilakukan oleh beberapa lembaga sesuai dengan tugasnya.

1. *Korea Land and Geospatial Informatix Corporation (LX Corporation)*

Sistem pendaftaran tanah di Korea Selatan dimulai pada Tahun 1912 melalui *Joseon Real Estate Registration Ordinance*. Sejak saat itu, sistem pendaftaran tanah dikelola oleh pemerintah Korea Selatan berdasarkan *Real Property Registration Act* yang diundangkan pada tahun 1960.

Pada tahun 1973, pemerintah Korea Selatan membicarakan mengenai penyatuan kebijakan dari dua sistem informasi yang ada, ini adalah pertama kalinya perwakilan dari dua penyelenggara sistem ini bertemu. Namun, karena

masih kurangnya kesepahaman antara duakementrian, kebijakan tersebut gagal untuk difinalisasi.

Pada tahun 1999, setelah rangkaian diskusi yang panjang rencana penyatuan sistem administrasi *real estate* dimulai, dan akhirnya *the real estate integrated public registration system* dikembangkan pada tahun 2013 dan dimulai pada tahun 2014. Namun, dalam perkembangannya, terjadi berbagai permasalahan sehingga seluruh survei kadaster kemudian dilakukan secara eksklusif oleh KCSC yang merupakan sebuah organisasi eksklusif untuk survei kadaster di Korea.⁴³⁸

KCSC adalah organisasi publik dalam yurisdiksi Kementerian Administrasi Pemerintah & Negeri (selanjutnya disebut MOGAHA) yang melakukan pelayanan kadaster bagi pemerintah Korea. Layanan utama yang dilakukan oleh KCSC termasuk survei kadaster dan pemetaan, pengolahan data, pengembangan land dalam sistem informasi dan operasi, informasi properti, konsultasi kadaster, pelatihan dan pendidikan, pemindaian laser 3 dimensi, pelestarian situs warisan budaya, dan manajemen bencana alam. KCSC telah memasok informasi administrasi pertanahan kepada masyarakat Korea untuk perlindungan hak milik warga dan efisiensi penggunaan lahan nasional untuk 70 tahun terakhir. Selain layanan kadaster dilakukan di Korea, KCSC telah selesai atau bergerak dalam kadaster dan proyek administrasi pertanahan di Azerbaijan, Laos, Maroko, Vietnam, Jamaika, dan Turkmenistan.⁴³⁹

2. Minister Of Government Administration And Home Affair (MOGAHA)

MOGAHA memiliki peranan penting dalam supervisi, membimbing serta mengatur setiap hal yang berhubungan dengan urusan kadaster, status

⁴³⁸ <http://www.cadastraltemplate.org/countrydata/kr.htm>, diakses pada hari Minggu 20 Juni 2022, pukul 20.00 WIB

⁴³⁹ <http://www.tatukgis.com/News/Korea-Cadastral-Survey-Corporation--Systems-Develo.aspx>, diakses pada hari Minggu 20 Juni 2022, pukul 20.10 WIB

MOGAHA sebagai pemerintah memungkinkan MOGAHA untuk membuat peraturan serta membuat kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan proses kadaster tersebut. Selain itu MOGAHA mengatur implementasi dari *cadastral law* dan strategi-strategi di bidang kadaster yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, layanan serta efektifitas dari sistem kadaster di Korea Selatan.

LX Corporation dan MOGAHA adalah lembaga lembaga yang bertanggung jawab atas terlaksananya kadaster pertanahan sehingga dapat tersaji data-data fisik dan data-data yuridis tanah.

3. Mahkamah Agung dan Pengadilan Negeri (*Supreme and District Court*).

Mahkamah Agung serta lembaga peradilan dibawahnya adalah lembaga yang bertanggung jawab untuk pengumpulan data yuridis. Lingkup kerjanya adalah bertanggung jawab dalam proses pendaftaran tanah, pendaftaran gedung serta pendaftaran kapal sebagaimana diatur dalam *Registration of Real Estate Act* (Peraturan mengenai pendaftaran perumahan) di Korea Selatan yang mulai berlaku pada tanggal 31 Juli 2009.

Pasal 7 *Registration of Real Estate Act* (*Article 7*) (*Kewenangan Kantor Pendaftaran*):

- 1) Pengadilan Negeri, kantor cabangnya atau kantor pendaftaran yang memiliki yurisdiksi atas lokasi dari perumahan yang merupakan objek yang harus didaftarkan adalah kantor pendaftaran yang berwenang.
- 2) Dalam hal perumahan tersebut tersebar pada yurisdiksi dari beberapa kantor pertanahan, ketua pengadilan dari pengadilan yang lebih tinggi yang memiliki yurisdiksi atas kantor pertanahan tersebut akan menunjuk kantor pertanahan yang berwenang atas dasar permohonan dari kantor-kantor pertanahan tersebut. Dalam hal pendaftaran tanah, Mahkamah Agunglah yang berwenang yang mengeluarkan bukti pendaftaran. Bukti pendaftaran tersebut berupa sertifikat yang didalamnya terdapat buku tanah, telah

perubahan bentuk dalam decade terakhir. Bentuk pertama adalah dalam bentuk paper, untuk selanjutnya berubah menjadi bentuk kartu, dan saat ini sudah berubah menjadi digital.

Tata cara melakukan pendaftaran adalah sebagai berikut:

- 1) Sebelum melakukan registrasi melalui cara online para pendaftar harus datang ke kantor registrasi untuk melaporkan data diri.
- 2) Lalu, cara online dapat dilakukan, dimana harus mendaftar terlebih dahulu dalam *iros.go.kr* dan pendaftar harus *join membership*.
- 3) Lebih lanjut, pendaftar yang sudah teregistrasi datanya, memilih tipe registrasi apa yang ia inginkan. Dalam hal dilakukan dengan kuasa, maka harus dilampirkan pula *digital surat kuasanya*.
- 4) Pendaftar membayar registrasi dengan menggunakan *credit card, transfer, atau e-money* (seperti paypal).
- 5) Lebih lanjut, Pendaftar melampirkan elektronik dokumen dan bukti-bukti pendukung melalui data digital, dan mengisi formulir digital. Dalam hal ini, harus pula disertakan dengan *certificate of cadastral* yang memuat bidang, gambar, dan nomor identitas tanah dan data-data terkait tanah tersebut.⁴⁴⁰
- 6) Petugas pencatat memeriksa dan mengecek apa yang harus diperbaiki dan pada akhirnya memberi jawaban akhir terhadap permintaan tersebut.
- 7) Jawaban tersebut tetap diberikan melalui online
- 8) Apabila terdapat kekuranglengkapan, maka petugas pencatat dapat mengembalikan untuk dilengkapi.
- 9) Apabila permohonan ditolak, maka petugas pencatat melakukan penolakan. Terhadap penolakan ini, pendaftar dapat melakukan keberatan. Terhadap keberatan tersebut, petugas pencatat harus memeriksa lagi, dan

⁴⁴⁰ *The Cadastral Act, pasal 10.*

apabila jawabannya sama, maka pendaftar dapat banding. Pengadilan yang selanjutnya akan memutuskan.

- 10) Apabila permohonan telah lengkap, maka dilakukan pengumuman agar tidak terjadi permasalahan dikemudian hari, untuk selanjutnya diterbitkan sertifikat.

Pengaturan tanah di Korea dapat dibagi menjadi tiga bagian yaitu:

1) Pengaturan Pertanahan

Pengaturan pertanahan menentukan keadaan tanah, yang diwakili oleh buku tanah dan peta kadaster. Daftar nomor tanah, klasifikasi dan area tanah terakhir menunjukkan demarkasi dan koordinat sebidang tanah. Sebelum tahun 2008, peraturan tanah berada di bawah 3 organisasi administrasi pusat, MOGAHA, MOCT dan Mahkamah Agung. MOGAHA mengelola manajemen kadaster, MOCT bertanggung jawab atas administrasi pertanahan melakukan komputerisasi informasi pertanahan berkaitan dengan kebijakan pertanahan, penilaian tanah, transaksi tanah, dan penggunaan tanah.

2) Pengaturan Pendaftaran Kepemilikan

Pendaftaran pemilikan tanah, dan daftar buku tanah mendefinisikan hak atas tanah dan Mahkamah Agung telah menggunakan sistem komputerisasi buku tanah. Mahkamah Agung membawahi urusan Buku tanah dan pendaftaran bangunan, dengan masing-masing kementerian dan kantor pemerintah menanggulangi urusan terkait manajemen penggunaan lahan.

3) Pengaturan Penggunaan Tanah

Sistem pengelolaan lahan Korea sebagian besar diatur oleh organisasi-organisasi administrasi pusat.⁴⁴¹

⁴⁴¹ Ibid, hlm 72.

Tata cara pendaftaran tanah di Korea Selatan yaitu melalui tahapan sebagai berikut:

1. Mendapatkan salinan resmi dari *the corporate registration* dan cap *the registeredcorporate*, dan *registry extracts* tanah dan bangunan yang bersangkutan dari *District Court Registration Office*
 2. Mendapatkan salinan *Land Cadastre Certificate* dan *the Building ManagementCertificate* dari *The Jurisdictional District Office* (contohnya: Balai Kota, Gu-Office, Gun-Office);
 3. Menyiapkan perjanjian jual-beli dan membubuhkan materai di *District Government Office*
 4. Melaporkan harga transaksi sebenarnya pada *Tax Department of Jurisdictional District Office*.
 5. Pembeli membayar pajak secara online di *Tax department of jurisdictional district*. Pembeli membeli *Housing Bonds* melalui Bank Nasional yang melayani *Housing Bonds nasional*.
 6. Pembeli melakukan pendaftaran hak di *District Court Registration Office*.
 7. Pihak bersangkutan mengajukan formulir permohonan pendaftaran hak di *DistrictCourt Registration Office* sesuai wilayah hukumnya.
2. Rekonstruksi Ideal Dalam Penegakan Hukum Terhadap Perolehan Hak Atas Tanah Di Provinsi Kepulauan Riau Berbasis Nilai Keadilan.

Konsep negara hukum Pancasila muncul sejak Pancasila menjadi dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum Indonesia yang menjadi *staatsfundamental norm* bangsa Indonesia. Ciri khas konsep negara hukum Pancasila mengedepankan perlindungan terhadap warga negaranya. Ciri khas tersebut tidak jauh beda dengan konsep negara hukum *rechtstaat* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Konsep negara hukum Pancasila

memberikan prinsip dan nilai keadilan yang berfungsi sebagai dasar bagi pembentukan hukum di Indonesia.⁴⁴²

Kelima prinsip, yaitu sila-sila dari Pancasila merupakan dasar bagi terbentuknya negara hukum di Indonesia. Oleh karena itu, konsep negara hukum Pancasila tetap menjadi konsep negara hukum asli milik Indonesia yang mencerminkan keadilan sebagai *staatsfundamentalnorm* bagi bangsa Indonesia yang tidak dapat digantikan dengan konsep negara hukum apapun di dunia. Dengan konsep negara hukum Pancasila yang dianut oleh Indonesia, maka berdasarkan kelima prinsip yaitu sila-sila Pancasila tersebut diharapkan mampu memberikan dasar bagi terbentuknya hukum yang mencerminkan keadilan.

Selain menempatkan negara hukum Pancasila pada titik tengah yang baik, tentunya sebagai negara hukum Pancasila, Indonesia harus memperhatikan aspek-aspek dalam negara hukum yang baik yaitu aspek negara hukum modern. Aspek yang harus dipenuhi dalam negara hukum modern berdasarkan *International Commission of Jurist* adalah sebagai berikut:⁴⁴³

- a. Perlindungan konstitusional (*constitutional protection of human rights*).
Lebih lanjut dijabarkan bahwa selain menjamin hak-hak individual (substansi), konstitusi harus pula menentukan teknis prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- b. Lembaga kehakiman yang bebas dari tidak memihak (*an independent and impartial judiciary*);
- c. Pemilihan umum yang bebas (*fair and free general elections*);
- d. Kebebasan menyatakan pendapat (*recognition of the right to express an*

⁴⁴² Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 95 dan 96.

⁴⁴³ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia (Dari Undang-Undang Dasar 1945 Sampai dengan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 2002)*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 29.

- opinion*);
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi (*freedom to organize, freedom to dissent*);
 - f. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Konsep negara hukum Pancasila di Indonesia dengan konsep negara hukum yang digunakan di negara lain tentunya memiliki perbedaan. Konsep negara hukum Pancasila memiliki identitas atau ciri khas sendiri, yaitu non-sekuler. Negara hukum Pancasila mempunyai unsur-unsur, antara lain adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan kekuasaan, penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan adanya peradilan Tata Usaha Negara dan supremasi hukum.

Adanya unsur perlindungan terhadap hak asasi manusia dalam negara hukum Pancasila dapat dilihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Selain itu, perlindungan terhadap hak asasi manusia tercantum di dalam beberapa pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Ketentuan mengenai perlindungan terhadap hak asasi manusia selanjutnya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Adanya pemisahan kekuasaan sebagai salah satu unsur dalam negara hukum, juga terjadi di Indonesia. Ketentuan mengenai pemisahan kekuasaan tersebut juga diatur dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan pembagian kekuasaan negara ke dalam beberapa lembaga kekuasaan, di antaranya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan

Pemeriksa Keuangan, dan Kekuasaan Kehakiman.

Lembaga-lembaga penyelenggara pemerintahan di Indonesia dibatasi kekuasaannya oleh peraturan perundang-undangan. Setiap lembaga kekuasaan memiliki tugas, kewenangan dan fungsinya masing-masing yang telah diatur dalam undang-undang. Penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan harus tunduk pada peraturan perundang-undangan. Unsur negara hukum selanjutnya yakni adanya peradilan tata usaha negara, yang merupakan peradilan yang bertujuan untuk melindungi hak dan kepentingan setiap individu dalam masyarakat dari adanya kecenderungan pemerintah dalam menyelenggarakan kekuasaannya.

Hukum di Indonesia merupakan landasan terhadap penyelenggaraan seluruh kekuasaan negara. Untuk menegaskan bahwa segala perilaku dan kekuasaan harus tunduk terhadap peraturan perundang-undangan, maka dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, disebutkan bahwa, segala warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan, dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa negara Indonesia memenuhi unsur-unsur untuk disebut sebagai negara hukum. Negara hukum Indonesia yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dan negara Indonesia memiliki karakteristik tersendiri. Karakteristik negara hukum Pancasila, antara lain:⁴⁴⁴

1. Hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
3. Penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan merupakan

⁴⁴⁴ Ferry Irawan Febriansyah, *op.cit.*, hlm. 99.

sarana terakhir keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Lebih lanjut, menurut M. Tahir Azhary bahwa ciri-ciri negara hukum Pancasila adalah sebagai berikut:⁴⁴⁵

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang;
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Seperti yang telah ditegaskan oleh Teguh Prasetyo bahwa salah satu ciri utama konsep negara Pancasila, yaitu negara hukum Pancasila di dalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batasan-batasan yang ditetapkan oleh hukum, *a fortiori* untuk penggunaan publik. Jadi pemerintah yang dikehendaki adalah pemerintahan berdasarkan dan oleh hukum.⁴⁴⁶

Menurut Budiono, konsep negara hukum Pancasila itu sendiri meliputi terjalannya hubungan fungsional antara kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah mufakat, sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan hak asasi manusia tidaklah hanya menekan hak dan kewajiban tetapi terjalannya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban. Dalam negara hukum seharusnya hukum menjadi aturan main untuk mencapai cita-cita bersama sebagai kesepakatan politik. Hukum juga menjadi aturan permainan untuk menyelesaikan segala perselisihan, termasuk perselisihan politik. Hukum dengan demikian tidak mengabdikan kepada kepentingan politik sektarian

⁴⁴⁵ M. Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 69.

⁴⁴⁶ Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 59.

dan primordial, melainkan kepada cita-cita politik dalam kerangka kenegaraan.⁴⁴⁷

Konsep negara hukum di Indonesia walaupun masih tetap menganut konsep negara hukum Barat, akan tetapi konsep tersebut telah disesuaikan dengan kondisi bangsa Indonesia, yaitu dengan menggunakan tolak ukur bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Negara hukum yang berdasarkan Pancasila yang dimiliki Indonesia, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan yang aman, tentram, tertib, dan sejahtera. Kedudukan hukum warga negara dalam masyarakat dijamin oleh negara, sehingga tercapai keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat banyak. Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila yang bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, aman dan sentosa, tidak hanya untuk memelihara ketertiban masyarakat saja, akan tetapi lebih luas dari pada itu yaitu sebagai dasar pemikiran dan pedoman etika dan moral bangsa Indonesia.

Konsepsi negara hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu negara hukum Pancasila bukan *rechtstaat* maupun *the rule of law*. Hal ini dikarenakan Pancasila sebagai dasar pokok dan sumber hukum dari segala sumber hukum. Oleh karena itu, negara hukum di Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Konsepsi negara hukum Pancasila artinya suatu sistem hukum yang dibangun berdasarkan asas-asas dan kaidah atau norma-norma yang terkandung dan atau tercermin dari nilai-nilai Pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Indonesia yang berdasarkan Pancasila bukan suatu negara agama karena tidak mendasarkan pada suatu agama tertentu, tetapi tidak bisa disebut sebagai negara sekuler

⁴⁴⁷ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999, hlm. 163-164.

seperti konsep negara hukum lainnya.

Negara hukum Pancasila merupakan sebuah negara yang religius yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya selama tidak melanggar aturan perundang-undangan di Indonesia. Negara hukum Pancasila tidak memaksakan kehendak untuk memeluk suatu agama, akan tetapi memberikan kebebasan dan perlindungan kepada warga negaranya untuk memeluk agama atau kepercayaan yang diyakininya. Di sinilah bentuk keunikan dari negara hukum Pancasila dibandingkan dengan konsep-konsep negara hukum lainnya.

Indonesia sebagai Negara Hukum Negara diilhami oleh ide dasar *rechtsstaat* dan *rule of law*. Langkah ini dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa negara hukum Republik Indonesia pada dasarnya adalah Negara hukum, artinya bahwa dalam konsep negara hukum Pancasila pada hakikatnya juga memiliki elemen yang terkandung dalam konsep *rechtsstaat* maupun dalam konsep *rule of law*. Tidak dapat dipungkiri bahwa konsep Negara hukum Pancasila yang dimiliki oleh Indonesia tidak lepas dari konsep negara hukum campuran, yaitu *rechtsstaat* dan *rule of law*.

Dalam negara hukum Pancasila terdapat anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam hubungannya atau keberadaannya dengan Tuhan Yang Maha Esa. Karena itu negara tidak terbentuk karena perjanjian atau “*vertrag* yang dualistis” melainkan “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas...”. Jadi posisi Tuhan dalam negara hukum Pancasila menjadi satu elemen utama bahkan merupakan “*causa prima*”.⁴⁴⁸

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum Indonesia

⁴⁴⁸ Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara Studi Tentang Perdebatan Dalam Konstituante*, Edisi Revisi, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 150.

mengandung nilai-nilai dasar Pancasila, direalisasikan ke dalam cita hukum *rechsidee* serta asas-asas hukum di Indonesia, yang dimasukkan ke dalam konsep hukum nasional Indonesia. Konsep hukum nasional mewujudkan nilai keadilan, dan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memberikan kepastian, keadilan, dan manfaat. Berdasarkan fungsi Pancasila sebagai sumber hukum tersebut, maka negara hukum Indonesia dapat dinamakan sebagai negara hukum Pancasila.

Konsep negara hukum Pancasila hakikatnya memiliki elemen yang terkandung dalam konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*. Perbedaan prinsipalnya terletak pada landasan filosofi kenegaraan, bahwa negara hukum Pancasila berbasis pada filsafat Pancasila.⁴⁴⁹

Pancasila merupakan filosofi asli bangsa Indonesia dan bukan pada filsafat liberalistik. Pancasila sebagai ideology nasional memberikan ketentuan dasar sebagai landasan sistem hukum Indonesia, termasuk landasan negara hukum. Kenyataan tersebut secara utuh dapat dipahami pada Pembukaan, pasal-pasal maupun penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan maupun Pembukaan dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 sesudah dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Konsep negara hukum Pancasila mengedepankan hak asasi manusia dalam membentuk hukum yang mengedepankan prinsip-prinsip keadilan berdasarkan Pancasila. Konsep Negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum yang di dalamnya mengandung prinsi-prinsip dari nilai-nilai Pancasila yang tidak dapat dipisah-pisahkan, merupakan kesatuan yang utuh. Inilah yang disebut konsep negara hukum di Indonesia, yaitu negara hukum

⁴⁴⁹ Mohammad Noor Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum, Sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional*, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, Malang, 1998, hlm. 120.

Pancasila.

Keadilan sosial dipahami sebagai salah satu bagian atau jenis dari ragam keadilan yang ada. *Black's Law Dictionary*, keadilan sosial (*social justice*) diartikan sebagai “*Justice that conforms to a moral principle, such as that all people are equal*”.⁴⁵⁰

Berdasarkan hal ini, maka keadilan sosial dapat dimaknai sebagai bahwa keadilan sosial bukan persoalan moral individu, tetapi masalah moral sosial yang terkait dengan persoalan-persoalan struktural yang bersifat impersonal yang berarti bahwa pelaksanaan keadilan sosial tidak ditentukan oleh kehendak baik buruk individu tertentu, tetapi bergantung kepada struktur-struktur kekuasaan yang ada dalam masyarakat seperti struktur ekonomi, politik, dan budaya.⁴⁵¹

Keadilan sosial menuntut manfaat-manfaat sosial yang tersedia di masyarakat harus didistribusikan sedemikian rupa sehingga menyentuh anggota masyarakat yang paling kurang beruntung.⁴⁵²

Friedrich von Hayek menjelaskan bahwa: “*The state ambition to realize social justice implies a centralized authority making people do things they might not want to do, interfering with their freedom to do what they like with their resources*”. Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa keadilan sosial adalah suatu upaya penyediaan sumber daya yang dilakukan secara sengaja bagi kemaslahatan umum. Konsep keadilan sosial Friedrich von Hayek membedakan antara individu sebagai agent dan masyarakat sebagai *society*. Pada keadilan sosial terdapat suatu *society* yang berbeda dengan individu yang juga memiliki landasan eksistensi politik untuk terlibat dan bertindak.⁴⁵³

⁴⁵⁰ Muhammad Ilham Arisaputra, *op.cit.*, hlm. 232.

⁴⁵¹ Y. Slamet Purwadi, et.all., *Pendidikan Nilai Pancasila*, Unpar Press, Bandung, 2007, hlm. 139

⁴⁵² Muhammad Ilham Arisaputra, *op.cit.*, hlm. 233.

⁴⁵³ *Ibid.*, hlm. 233.

Keadilan sosial menurut Robert Nozick menyatakan bahwa kepemilikan pribadi seseorang harus dihormati dan orang harusnya dibiarkan bebas untuk memanfaatkan kepemilikan pribadinya tersebut. Kepemilikan pribadi ini sifatnya absolut sehingga orang bebas untuk memanfaatkan sesuai dengan kepentingan dan keinginan pribadinya.⁴⁵⁴

Dikotomi antara individu dan masyarakat pada gagasan Robert Nozick tampak mirip dengan gagasan Friedrich von Hayek. Mereka pada dasarnya menolak segala bentuk intervensi kebijakan negara terhadap hak individu yang bermaksud untuk mendistribusikan sumber daya bagi masyarakat atau dapat dikatakan bahwa: “*Justice is simply about respecting people’s property rights, about leaving people free to do what they like with what theirs*”. Pernyataan ini dapat dimaknai bahwa biarkan masyarakat berjalan apa adanya sesuai kebebasan atas hak dan kepemilikan pribadi masing-masing individunya, dan kondisi keadilan akan tercipta dengan sendirinya di masyarakat tersebut.⁴⁵⁵

Dari perspektif kemajemukan identitas dalam masyarakat, Nancy Fraser juga memaparkan makna keadilan sosial secara komprehensif. Menurut Nancy Fraser bahwa keadilan sosial mengacu pada 2 (dua) hal, yaitu masalah redistribusi dan masalah pengakuan. Kecenderungan yang muncul dalam perkembangan gagasan sosial-politik adalah memisahkan dan membedakan kedua jenis pandangan tersebut.⁴⁵⁶

1. Masalah redistribusi (*redistribution*) berfokus pada masalah ketidakadilan. Dalam kerangka sosial-ekonomi dan ketidakadilan tersebut berakar pada struktur ekonomi di masyarakat. Upaya untuk mengatasi persoalan tersebut mencakup program pemerataan pendapatan, pengaturan organisasi tenaga

⁴⁵⁴ *Ibid.*

⁴⁵⁵ *Ibid.*

⁴⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 233 dan 234.

kerja, demokratisasi prosedur pembentukan kebijakan penanaman modal, atau mengubah struktur ekonomi dasar lainnya;

2. Masalah pengakuan (*recognition*) memiliki sasaran ketidakadilan yang berada pada ranah budaya yang dianggap mengakar pada masalah yang bercorak sosial seperti masalah perwakilan (*representation*), penafsiran (*interpretation*), serta komunikasi (*communication*). Upaya untuk mengatasi masalah ketidakadilan dalam pandangan ini adalah berupa penghormatan terhadap identitas dan produk budaya dari kelompok yang termarginalkan, termasuk juga usaha untuk mengakui perbedaan budaya yang ada. Kesemuanya itu dilakukan menurut upaya perubahan yang radikal terhadap corak sosial yang telah ada, yaitu transformasi bentuk dan cara perwakilan, penafsiran, dan komunikasi sehingga dapat mengubah kesadaran masyarakat akan keberagaman identitas.

Lebih lanjut Nancy Fraser mengungkapkan bahwa sebagai persoalan praktis, setiap kasus ketidakadilan pastilah mengandung juga persoalan distribusi dan pengakuan. Daripada saling membedakan dan mengeksklusifkan diri, sebaiknya masalah distribusi dan masalah pengakuan saling membentuk sintesa. Hasilnya adalah sebuah konsep baru yang disebut sebagai *Bivalent Conception of Justice* atau Konsepsi Bivalen. Dalam konsep ini dinyatakan bahwa:⁴⁵⁷

A bivalent conception of justice encompasses both distribution and recognition without reducing either one of them to the other ... a bivalent conception treats distribution and recognition as distinct perspectives on, and dimensions of justice, while at the same time encompassing both of them within a broader, overarching framework.

Berdasarkan pandangan tersebut, terdapat 2 (dua) gagasan penting, yakni sebagai berikut:⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 235.

1. Gagasan pertama adalah bahwa keadilan sosial yang dilihat dari segi normatif-filosofis, isu sosial-teoretis, dan masalah praktis, di dalamnya selalu terkandung sintesa antara usaha politik distribusi dan politik pengakuan. Nancy Fraser menyatakan bahwa *“no redistribution without recognition and no recognition without redistribution”*. Contoh dari gagasan ini tampak dari program-program kesejahteraan sosial yang biasanya menjadi ciri utama dari negara kesejahteraan. Program kesejahteraan sosial memiliki sasaran misalnya kelompok miskin yang tidak hanya memerlukan bantuan material semata tetapi juga sambutan dan keramahan dari lingkungan sosialnya. Selalu ada keterkaitan antara usaha pemerataan ekonomi dan pengakuan sosial;
2. Gagasan kedua adalah konsep persamaan partisipasi (*parity of participation*). Berdasarkan konsep ini, keadilan khususnya keadilan sosial-membutuhkan suatu pengaturan sosial yang memperbolehkan semua anggota masyarakat untuk berinteraksi satu sama lain sebagai kelompok. Untuk itu diperlukan kondisi yang mendukung supaya hal tersebut dapat tercapai, yakni :
 - a. *The distribution of material sources must be such as to ensure participants independence and “voice”;*
 - b. *Institutionalized cultural patterns of interpretation and evolution express equal respect for all participants and ensure equal opportunity for achieving social esteem.*

Di samping setiap orang atau individu, setiap komunitas, atau kelompok sosial juga memiliki hak. Hak yang bersifat komunitas atau sosial tersebut harus dipenuhi sehingga terjadilah keadilan sosial. Jadi keadilan sosial adalah keadaan di mana komunitas atau kelompok mendapatkan apa yang menjadi hak dari komunitas atau kelompok itu. Keadilan sosial menyatakan bahwa

kekayaan atau kesejahteraan suatu bangsa harus dibagikan secara proporsional kepada daerah-daerah, organisasi, komunitas, atau kelompok sosial yang dimiliki bangsa itu. Prinsip keadilan sosial menuntut bahwa kesejahteraan atau kekayaan suatu bangsa tidak hanya dinikmati oleh sebagian individu, keluarga, atau kelompok-kelompok tertentu. Prinsip keadilan sosial berusaha menyeimbangkan sektor-sektor masyarakat yang kuat dan yang lemah; daerah-daerah yang kaya dengan daerah-daerah yang miskin. Bahkan dalam *scope* yang lebih luas, keadilan sosial menuntut bahwa negara-negara kaya harus memberikan bantuan kepada negara-negara yang miskin.⁴⁵⁹

Dari satu pihak, prinsip keadilan sosial memberikan tuntutan pada pihak-pihak yang berkuasa untuk menjaga dan menjamin agar pembagian kesejahteraan sungguh-sungguh merata secara proporsional kepada semua daerah, organisasi, dan kelompok sosial. Di lain pihak, prinsip keadilan sosial memberikan landasan dan dukungan agar daerah, organisasi, dan kelompok-kelompok sosial agar berani menuntut pada pihak penguasa apa saja yang menjadi hak-hak mereka. Prinsip keadilan sosial menjamin bahwa seluruh lapisan masyarakat mendapatkan kesejahteraan mereka. Dengan prinsip ini pula tidak dimungkinkan pihak-pihak yang kuat, kaya, dan berkuasa menjajah pihak-pihak lain yang lemah, miskin, dan tak berdaya.⁴⁶⁰

Indonesia adalah negara yang wilayahnya sangat luas yang terbentang dalam ribuan pulau. Keadilan sosial menjadi nyata, apabila kesejahteraan masyarakat dapat dinikmati oleh masyarakat dari pelbagai pulau tersebut, dan tidak hanya berada di pulau-pulau tertentu misalnya pulau Jawa dan kota-kota besar saja; apabila aneka fasilitas publik terdapat di ribuan pulau itu dan tidak

⁴⁵⁹ Yoachim Agus Tridiatno, *Keadilan Restoratif*, Cahaya Atma Pustaka, Cetakan Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2019, hlm. 14.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 15.

hanya berada di kota-kota besar di Pulau Jawa saja; begitu pula, apabila harta kekayaan tidak hanya mengumpul di beberapa konglomerat saja, tetapi merata menjadi milik semua warga negara.

Prinsip-prinsip keadilan proporsional di atas memberikan jaminan kepada setiap individu atau kelompok-kelompok sosial yang memiliki hak atas upah, kompensasi, atau bantuan untuk menuntut hak-hak mereka. Prinsip-prinsip ini juga mendesak mereka yang memiliki kewajiban untuk memberikan upah, hadiah, kompensasi, dan sumbangan agar mereka bersedia memenuhi kewajiban mereka.⁴⁶¹

Sebagaimana diketahui bahwa setiap orang berhak atas kebutuhan manusia yang mendasar tanpa memandang perbedaan seperti ekonomi, kelas, ras, etnis, agama, umur, dan sebagainya. Untuk mencapai itu antara lain harus dilakukan penghapusan kemiskinan secara mendasar, pemberantasan buta huruf, pembuatan kebijakan lingkungan yang baik, dan kesamaan kesempatan bagi perkembangan pribadi dan sosial. Inilah tugas yang harus dilaksanakan pemerintah. Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menggariskan bahwa:

Untuk membentuk suatu Pemerintah 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.

Cita-cita bersama rakyat Indonesia tercantum di dalam Alinea Keempat

⁴⁶¹ *Ibid.*, hlm. 15.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tersebut, yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Rumusan Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggambarkan bahwa untuk mewujudkan cita-cita bersama itu harus dilakukan dengan berlandaskan pada Pancasila di mana tujuan akhir dari Pancasila adalah suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Meskipun nama Pancasila tidak secara eksplisit disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar negara, tetapi pada Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu secara jelas disebutkan bahwa dasar negara Indonesia adalah keseluruhan nilai yang dikandung Pancasila.

Pancasila adalah dasar negara yang dipergunakan sebagai dasar mengatur serta menyelenggarakan pemerintahan negara. Mengingat bahwa Pancasila adalah dasar negara, maka mengamalkan Pancasila sebagai dasar negara mempunyai sifat imperatif atau memaksa, artinya bahwa setiap warga Negara Indonesia harus tunduk dan taat kepada nilai-nilai Pancasila. Dalam kedudukan tersebut, Pancasila juga menjadi pedoman untuk menjelaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan penjabarannya melalui peraturan-peraturan lain di bawahnya, termasuk kebijaksanaan-kebijaksanaan dan tindakan-tindakan pemerintah di bidang pembangunan, dengan peran serta aktif seluruh warga negara.

Sila Kelima Pancasila, yakni “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” berkehendak untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh masyarakat Indonesia. Sila Kelima Pancasila ini mengandung konsekuensi bahwa setiap warga negara harus diperlakukan secara adil tanpa ada pengecualian. Dengan demikian, sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia di dalamnya terkandung hak-hak warga negara untuk hidup secara layak, hak atas pekerjaan, hak yang menjamin kesehatan, dan termasuk pula hak untuk mengelola dan menikmati sumber daya alam yang ada di bumi Indonesia untuk menunjang kehidupan rakyat Indonesia.

Nilai yang terkandung dalam sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia didasari dan dijiwai oleh sila Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, serta Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan atau Perwakilan. Dalam Sila Kelima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan negara sebagai tujuan dalam hidup bersama dan nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan bersama (kehidupan sosial).

Tanah bagi kebanyakan manusia merupakan identitas yang melekat kepadanya status kebangsaan dan kenegaraannya. Terlebih bagi rakyat Indonesia, UUPA menyebutkan bahwa hubungan warga dengan tanahnya bersifat abadi dan asasi. Dari hubungan ini sangat berdampak kepada kesejahteraan, kemakmuran, keadilan, dan keberlanjutan, serta harmoni bangsa dan negara Indonesia. Untuk itu, pemanfaatan tanah oleh rakyat adalah untuk melanjutkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di mana tanah dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini mungkin karena negara memiliki kekuasaan atas seluruh bumi, air, dan ruang angkasa.

Keadilan sosial bukan hanya menjadi tanggung jawab negara untuk

mewujudkannya, tetapi menjadi tanggung jawab bersama, yakni negara, pelaku ekonomi, dan rakyat secara keseluruhan. Negara dalam konteks ini bertindak sebagai fasilitator dan regulator serta wasit yang baik, jika perlu mengintervensinya agar supaya akses pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam bagi rakyat khususnya kecil semakin terbuka lebar dan tersedia dengan baik.

Mengaitkan keadilan sosial dengan penegakan hukum adalah hal yang sangat logis mengingat cita-cita hukum yang pertama adalah keadilan selain ketertiban dan kemanfaatan. Salah satu sumber utama ketidakadilan sosial adalah sistem ekonomi kapitalis dengan ideologi neo-liberal. *United Nations Environment Programme* (UNEP) sebagai salah satu lembaga internasional yang secara khusus memerhatikan masalah lingkungan hidup meluncurkan suatu gagasan di tahun 2008, yakni sebagai berikut : *“Green economy as one that results in improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risk and ecological scarcities. In its simplest expression, a green economy can be thought of as one which is low carbon, resource efficient and socially inclusive”*.⁴⁶²

Situasi yang mendorong manusia untuk menimbang makna keadilan adalah pengalaman ketidakadilan yang dialami, baik yang dialami seorang pribadi *vis-a-vis* pribadi lain, kelompok tertentu, etnis tertentu atau bahkan sebuah bangsa. Dalam sejarah, begitu banyak peristiwa ketidakadilan yang lahir di tengah masyarakat dan dunia sehingga memaksa orang mencoba merumuskan makna keadilan dari pengalaman ketidakadilan. Momen penting dalam perenungan mengenai makna keadilan ini adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948 dengan segala tuntutanannya. Ke-adilan

⁴⁶² Al Andang Binawan dan Tanius Sebastian, *Menimbang Keadilan Eko-Sosial*, Kertas Kerja Epistema No. 7/2012, Epistema Institute, Jakarta, 2012, hlm. 5-6.

individu dijabarkan dalam hak-hak sipil dan politik yang terangkum dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* Tahun 1966 serta keadilan yang berwarna sosial dijabarkan dalam hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang terangkum dalam *International Covenant on Social, Economic, and Cultural Rights* Tahun 1966.⁴⁶³

Penegakan hukum dalam negara hukum Pancasila harus mengutamakan keadilan, yang mana keadilan ini menghormati hak-hak asasi manusia. Tidak diperkenankan penegakan hukum melalui upaya kekerasan, karena hal tersebut hanya akan menambah konflik menjadi berkepanjangan. Penegakan hukum, hendaknya dilakukan melalui upaya preventif terlebih dahulu sebelum diselesaikan melalui jalur hukum. Musyawarah dapat menjadi solusi alternatif untuk menyelesaikan setiap konflik atau sengketa di dalam masyarakat, baik permasalahan di bidang perdata.

Berdasarkan rekonstruksi nilai yang ideal dalam pelaksanaan perolehan Hak Atas Tanah di Provinsi Kepulauan Riau terhadap penguasaan tanah:

1. Kepastian mengenai peningkatan status kepemilikan tanah dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik.
2. Perlunya perubahan aturan terhadap rumah tempat tinggal diatas Tanah Hak Pengelolaan di Kota Batam.
3. Perlunya kemudahan dalam pengurusan sertifikat hak atas tanah bagi Surat Keterangan Tanah di BPN terutama dari sisi pendaftaran sporadik.

Sedangkan rekonstruksi hukum atau norma penegakan hukum terhadap perolehan Hak atas tanah yang dikuasai negara oleh masyarakat berbasis nilai keadilan di Provinsi Kepulauan Riau adalah sebagai berikut :

⁴⁶³ Muhammad Ilham Arisaputra, *op.cit.*, hlm. 227.

Tabel 5

Rekonstruksi Hukum Kepemilikan Hak atas tanah oleh masyarakat di Provinsi Kepulauan Riau berbasis nilai keadilan

No	Sebelum Rekonstruksi	Kelemahan	Rekonstruksinya
1	<p>Pasal 43 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.</p> <p>(2) Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.</p>		<p>Pasal 43 Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.</p> <p>(2) Hak Menguasai Negara diatas Hak Pengelolaan, diberikan Hak Pakai dan dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang karena lewat waktu/daluwarsa yaitu 20 tahun yang peruntukannya hanya untuk rumah tinggal.</p> <p>(3) Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.</p>
2	<p>PP Nomor 18 Tahun 2021, Pasal 46 huruf (c), Hak guna bangunan hapus karena;</p> <p>“diubah haknya menjadi Hak Atas tanah lain”</p>	<p>Tidak menyebutkan adanya peningkatan status kepemilikan Hak Atas Tanah</p>	<p>Pasal 46 huruf (c). Hak guna bangunan hapus karena;</p> <p>c. “dapat diubah dan ditingkatkan kepemilikan haknya atas tanah menjadi Hak Milik atau Hak Atas tanah lain”.</p>
3	<p>PP Nomor 18 Tahun 2021, Pasal 47 ayat (3) berbunyi;</p> <p>“Hapusnya Hak Guna</p>	<p>Tidak melihat kondisi lapangan di</p>	<p>PP Nomor 18 Tahun 2021, Pasal 47 ayat (3) berbunyi;</p> <p>“Hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana</p>

	<p>Bangunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 46 di atas Tanah Hak pengelolaan, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan”.</p>	<p>masyarakat Kota Batam. Sehingga ada anggapan masyarakat Batam bukan tinggal di Indonesia. Karena beban berat membayar UWTO.</p>	<p>dimaksud dalam pasal 46 di atas Tanah Hak pengelolaan, mengakibatkan tanahnya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan kecuali rumah tempat tinggal yang dapat dibuktikan dengan bukti kepemilikan Hak”.</p>
4	<p>Pasal 97 PP 18/2021 “Surat Keterangan Tanah, Surat Keterangan Ganti Rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala desa/lurah/camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah”</p>	<p>Surat Keterangan Tanah yang dikeluarkan oleh aparatur pemerintah hanya menjadi petunjuk saja dan tidak dapat dijadikan alat bukti. Padahal banyak SKT di Provinsi Kepulan Riau dijadikan alat Bukti di Pengadilan.</p>	<p>Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran tanah, berbunyi: “Surat Keterangan Tanah, Surat Keterangan Ganti Rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala desa/lurah/camat dapat digunakan sebagai bukti yang syah dan menjadi petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah”.</p>

BAB VI PENUTUP

A. KESIMPULAN.

1. Konstruksi Hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah di provinsi kepulauan riau belum berbasis nilai keadilan. Surat Alas hak merupakan salah satu syarat bagi warga Negara untuk mengajukan permohonan hak atas tanah, agar dapat ditingkatkan status kepemilikannya menjadi sertifikat tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Surat Alas Hak yang biasa digunakan sebagai transaksi jual beli oleh masyarakat Provinsi kepulauan Riau, adalah surat alas hak yang sudah terdaftar atau terregistrasi di Kantor Kepala Desa/Lurah dan Kantor Camat. Biasanya alas hak yang syah atau diakui adalah alas hak yang tercatat di buku pembukuan Kantor desa/lurah/camat. Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 5 ayat (3) huruf a Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara;
2. Kelemahan-kelemahan konstruksi hukum kepemilikan hak atas tanah di Provinsi Kepulauan Riau saat ini; substansi struktur hukum, Perlunya pengecualian Hukum terhadap kepemilikan tanah dan bangunan terhadap Hak atas Tanah di provinsi Kepulauan Riau khususnya Kota Batam, terutama antara rumah tinggal dengan bangunan industri dan perkantoran. Budaya Hukum, Pembangunan di provinsi Kepulauan Riau khususnya Kota Batam sudah tidak sesuai lagi dengan konsep awal, sehingga perlu dirubah aturan-aturan Hukum yang sudah tidak sesuai.

- 1) Pasal 6 Keppres Nomor 41 Tahun 1973 yang menyatakan hak pengelolaan tanah atau seluruh areal tanah yang ada di Kota Batam diserahkan dengan status “hak pengelolaan” dari pemerintah pusat kepada Otorita Batam (sekarang Badan Pengusahaan Batam). Hak pengelolaan yang tertuang dalam regulasi tersebut seakan bermakna bahwa tidak boleh atau tidak diakuinya penguasaan suatu lahan dengan status tanah adat maupun penguasaan, ataupun pemanfaatan atas tanah yang dijadikan cagar alam atau cagar budaya. Kota Batam demi untuk dimanfaatkan sebagai lahan industri bernilai saing tinggi, terutama untuk mengimbangi Negara Singapura, dan memperoleh pemasukan sebesar-besarnya bagi pemerintah. Sangat disayangkan Presiden Republik Indonesia pada waktu itu menerbitkan Keputusan Presiden yang dianggap baik tujuannya waktu itu ternyata pada saat ini dianggap salah sasaran, karena tidak sama sekali bermaksud melindungi kepentingan masyarakat yang ada di sekitarnya, terutama kepemilikan hak atas tanah rumah tinggal.
- 2) Pemerintah kota Batam menerbitkan Surat Keputusan (SK) Walikota Nomor:KPTS.105/HK/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Kampung Tua di Kota Batam. Surat Keputusan tersebut bertujuan untuk melindungi, melestarikan dan sekaligus sebagai upaya mempertahankan nilai-nilai budaya masyarakat asli atau tempatan yang telah mendiami kota Batam, jauh sebelum Badan Pengusahaan (BP) Batam dibentuk.
- 3) Kurangnya kesadaran hukum dimasyarakat untuk meningkatkan Surat Keterangan Tanah menjadi Sertifikat. Karena dengan SKT masyarakat menganggap sdh dapat memperjual belikan tanah. Selain itu diharapkan

dengan adanya program pemerintah berupa pendaftaran tanah sistematis (Prona/PTSL) dapat mengatasi permasalahan ini.

- 4) Kurangnya koordinasi antara kepala Desa/lurah/ camat antar Kabupaten Kota di Provinsi Kepulauan Riau. Sehingga Surat Keterangan Tanah dapat dibatalkan hanya dengan alasan sudah beda administrasi. SKT juga sudah dapat dijadikan alat bukti kepemilikan hak di Pengadilan
 - 5) Pemberlakuan Hak Pengelolaan secara menyeluruh terhadap Hak Atas Tanah di Kota Batam, sehingga Hak Guna Bangunan tidak dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik.
3. Rekonstruksi Hukum kepemilikan hak atas tanah berbasis nilai keadilan yang ideal dalam pelaksanaan penegakan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah di provinsi kepulauan riau berbasis nilai keadilan. Untuk merekonstruksi beberapa pasal Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah sehingga bisa mengakomodir peningkatan status tanah di hak pengelolaan dan pendaftaran tanah di provinsi Kepulauan Riau. Jika Kita melihat Korea Selatan masyarakat diberikan Hak Milik dengan cukup luasnya, sementara di Kota Batam, masyarakatnya sulit mendapatkan Hak Milik. Sehingga tidak memenuhi rasa keadilan. Hak pengelolaan di atas tanah Negara berupa hak pakai yang digunakan rumah tinggal oleh masyarakat di Kota Batam, sebaiknya setelah 20 tahun ditempati dan ketika masa waktunya habis dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik dan/atau (20 tambah 10).

B. Saran-saran

1. Perlunya sosialisasi dan penyuluhan Hukum yang lebih kepada masyarakat terutama tentang peningkatan Surat Keterangan Tanah untuk

ditingkatkan menjadi sertifikat di Kantor BPN. Karena Provinsi Kepulauan terdapat ribuan pulau. Selain itu jumlah personil BPN yang terbatas menyulitkan untuk melakukan sosialisasi di pulau-pulau yang ada. (saran pada pemerintah dan BPN pasal berapa yang dirubah

2. Perlunya itikad baik dari pemerintah untuk merevisi aturan kepemilikan Hak Atas Tanah rumah tinggal bagi masyarakat Kota Batam.
3. Pemerintah diharapkan dapat merekonstruksi kebijakannya yang tidak berpihak pada masyarakat banyak.

C. Implikasi Kajian

1. Implikasi Teoritis
 - a. Terjadi kejelasan terhadap ketentuan Peraturan Pemerintah yang berpihak kepada masyarakat banyak, terutama Provinsi Kepulauan Riau. (jangka waktu kepemilikan tanah setelah berakhir 20 tahun dapat ditingkatkan yaitu dari HGB ke Hak Milik).
 - b. Terjadi kejelasan dan kemudahan pada masyarakat yang akan melakukan pendaftaran tanah, terutama di daerah pulau-pulau yang susah diakses oleh transportasi laut.
2. Implikasi Praktis
 - a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat karena mengurangi beban masyarakat dalam hal pembayaran uang kepemilikan Hak Atas Tanah rumah tinggal di Kota Batam. Karena masyarakat terbebani harus membayar Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO) dan pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan.
 - b. Peran aktif petugas BPN dalam keikut sertaannya menangani permasalahan pendaftaran Hak Atas Tanah di Provinsi Kepulauan Riau.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku :

- A.P. Parlindungan, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Alumni, Bandung, 1983.
- A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995.
- Aartje Tehupeiory, *Makna Konsinyasi Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, Raih Asas Sukses, Jakarta, 2017.
- Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Cetakan Kesatu, Golden Terayon Press, Jakarta, 2012.
- Abdul Hakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Kesatu, Edisi Pertama, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014.
- Abdullah Marlang, *Hukum Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, AS-Publishing, Makassar, 2011.
- Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1978.
- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Adam Chazawi, *Kejahatan Terhadap Tubuh dan Nyawa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Edisi Kesatu, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Pancasila Sebagai Dasar Negara Studi Tentang Perdebatan Dalam Konstituante*, Edisi Revisi, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006.
- Ahmad Zarkasi Efendi, dkk. (Ed.), *Bisnis Air, Komodifikasi, Privatisasi, dan Eksploitasi*, Cetakan Pertama, Program Sekolah Demokrasi Jakarta dan Averroes Press Malang, 2010.
- Akhmad Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, Teori dan Aplikasi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Al Andang Binawan dan Tanius Sebastian, *Menimbang Keadilan Eko-Sosial*, Kertas Kerja Epistema No. 7/2012, Epistema Institute, Jakarta, 2012.
- Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012.
- Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum, Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara*, Cetakan Pertama, Kompas, Jakarta, 2008.

- Anang Husni, *Hukum, Birokrasi dan Budaya*, Cetakan Kesatu, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- AndiPangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2018.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Universitas Indonesia (UI PRESS), Jakarta, 1995.
- Terhaar Bzn, terjemahan K. Ng. Soebakti Poesponoto, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980.
- Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1993.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bagong Suyanto dan Sutinah, *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*, Kencana, 2005.
- Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Bernhad Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, Regulasi Kompensasi Penegakan Hukum*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 2007.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999.
- Bunador Sanim, *Sumberdaya Air dan Kesejahteraan Publik, Suatu Tinjauan Teoritis dan Kajian Praktis*, Cetakan Pertama, IPB Press, Bogor, 2011.
- Bushar Muhammad, *Pengantar Hukum Adat*, Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 1961.
- C.S.T. Kansil dan Christine.S.T.Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan*

- Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 1999.
- Dahlan, *Problematika Keadilan Dalam Penerapan Pidana Terhadap Penyalahguna Narkotika*, Cetakan Pertama, Deepublish, Yogyakarta, 2017.
- Danny Wiradharmaaridharma, *Penuntun Kuliah Kedokteran dan Hukum Kesehatan*, Buku Kedokteran EGC, Jakarta, 1999.
- Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis, Hak Menguasai Negara Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Bogor, 2015.
- Derita Prapti Rahayu, *Budaya Hukum Pancasila*, Cetakan Pertama, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Dirman, *Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, J.B. Wolters, Jakarta, 1958.
- E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesembilan, Universitas, Jakarta, 1966.
- Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010.
- Effendy Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Cetakan Kedua, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010.
- Ferry Irawan Febriansyah, *Keadilan Berdasarkan Pancasila (Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa)*, Cetakan Pertama, Deepublish, Yogyakarta, 2016.
- G. Kartasapoetra, dkk., *Hukum Tanah, Jaminan Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria, Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, Tatanusa, Jakarta, 2017.
- Hasan Basri Nata Menggala dan Sarjito, *Pembatalan dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Edisi Revisi, Tuju Yogya Pustaka, Yogyakarta, 2005.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djembatan, 2003.
- Herman Slaats, et.al., *Masalah Tanah di Indonesia Dari Masa ke Masa*, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007.

- Hilman Hadikusuma, *Pengantar Ilmu Hukum Adat Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1992.
- I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, 2018.
- Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah, Penguasaan Tanah Di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Irawan Soerdjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arloka, Surabaya, 2003.
- Irwan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial, Suatu Teknik Bidang Kesejahteraan Sosial dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.
- John M. Echol and Hasan Shadily, *Kamus an English-Indonesian Dictionary*, Cetakan XXVI, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- John Rawls, *Teori Keadilan : Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008.
- Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Cetakan Kesatu, Pustaka Setia, Bandung, 2011.
- Julius Sembiring, *Pengertian, Pengaturan, dan Permasalahan Tanah Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2018.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Cetakan Kesatu, Nuansa, Bandung, 2009.
- Kamus Hukum, Edisi Lengkap, Aneka Ilmu, Semarang, 1997.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Pusat Studi HAM dan Demokrasi FISIP UNAS, *Penggusuran Dalam Perspektif HAM, Studi Kasus Di Provinsi DKI Jakarta, Periode 2003-2004*, Cetakan Pertama, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 2006.
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2009.
- Lexy. J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya,

- Bandung, 2000.
- Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993.
- M. Daud Silalahi, *Pengaturan Hukum Sumber Daya Air dan Lingkungan Hidup Di Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Alumni, Bandung, 2008.
- M. Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia (Dari Undang-Undang Dasar 1945 Sampai dengan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Tahun 2002)*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Cetakan Kesatu, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010.
- Marwan Effendy, *Diskresi, Penemuan Hukum, Korporasi & Tax Amnesty Dalam Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, Referensi, Jakarta, 2012.
- Masruchin Ruba'i, *Mengenal Pidana dan Pidana di Indonesia*, IKIP, Malang, 1997.
- Mastra Liba, *14 Kendala Penegakan Hukum*, Yayasan Annisa, Jakarta, 2002.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, Tanpa Tahun.
- Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007.
- Mohammad Noor Syam, *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum, Sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional*, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, Malang, 1998.
- Mohammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Cetakan Keenam, Ghalia, Jakarta, 1982.
- Muchsin, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Untag Press, Surabaya, 2010.
- Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, Edisi Revisi, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2011.
- Muhammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah : Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kejahatan dan Persatuan Bangsa*, Media Abadi, Yogyakarta,

2005.

- Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- Muhammad Yamin, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004.
- Mukti Fajar N.D. dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Mulyana W. Kusumah, *Tegaknya Supremasi Hukum*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001.
- Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.
- N.M. Spelt dan J.B.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, disunting oleh Philipus M. Hadjon, Yundika, Surabaya, 1993.
- Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988.
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2005.
- P. Joko Subagyo, *Hukum Lingkungan, Masalah dan Penanggulangannya*, Cetakan Ketiga, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Philipus M. Hadjon et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998.
- Pierre Labrousse, *Kamus, Dictionnaire Indonesien-Francais*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Piotr Sztompka, *Sosiologi Perubahan Sosial*, Edisi Pertama, Cetakan Ketiga, Prenada Media, Jakarta, 2007.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Edisi Revisi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- R. Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, Masa Baru, Bandung, 1962.
- R. Wiratno, dkk., *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan, Jakarta, 1958.
- Rena Yulia, *Viktimologi, Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahat-*

- an*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*, Aksara Baru Jakarta, 1981.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya*, Alumni Ahaem-Petehaem, Jakarta, 1996.
- Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Samsul Wahidin, *Hukum Sumber Daya Air*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara, Pokok-pokok Pengertian serta Perkembangannya di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1991.
- Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Liberty, Yogyakarta, 1984.
- Soeratno dan Lincoln Arsyad, *Metodologi Penelitian Untuk Ekonomi Dan Bisnis*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 2003.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.
- Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, *Butir-butir Pemikiran Dalam Hukum, Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H.*, Cetakan Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2008.
- Suardi, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2005.
- Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Supomo, *Bab-Bab tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996.

- T.J. Gunawan, *Konsep Pemidanaan Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi, Menuju Sistem Hukum Pidana yang Berkeadilan, Berkepastian, Memberi Daya Deteren dan Mengikuti Perkembangan Ekonomi*, Cetakan Pertama, Genta Press, Yogyakarta, 2015.
- Tan Kamello, *Memperkenalkan Model Sistem Pembangunan Hukum Di Indonesia*, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2012.
- Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014.
- Tim KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Pertama, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- Uber Silalahi, *Metode Penelitian Sosial*, Unpar Press, Bandung, 2006.
- W. Gulo, *Metode Penelitian*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002.
- Y. Slamet Purwadi, et.all., *Pendidikan Nilai Pancasila*, Unpar Press, Bandung, 2007.
- Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembinaan*, Cetakan Kesatu, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2009.
- Yoachim Agus Tridiatno, *Keadilan Restoratif*, Cahaya Atma Pustaka, Cetakan Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2019.
- Yopie Morya Immanuel Patiro, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Pertama, Keni Media, 2012.
- Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

B. Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

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

Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 tentang *Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya*.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang **Cipta Kerja**.

PP Nomor 24 tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 tahun 1998 tentang **Peraturan Jabatan**

Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2007 tentang **Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam.**

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2011 tentang **Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.**

Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2011 tentang **Pengelolaan Keuangan pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang **Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.**

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 62 Tahun 2019 tentang **perubahan kedua atas PP Nomor 46 Tahun 2007 tentang KPBPB Batam**

PP nomor 18 Tahun 2021 tentang *Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan pendaftaran tanah.*

Keppres Nomor 41 Tahun 1973 tentang *Penetapan Seluruh Daerah Industri Pulau Batam Sebagai Wilayah Usaha Bonded Warehouse.*

Keputusan presiden Nomor 18 tahun 2013 tentang **Dewan Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Batam**

Keputusan presiden Nomor 8 tahun 2016 tentang **Dewan Kawasan Perdagangan Bebas Dan pelabuhan Bebas Batam.**

SK Walikota Nomor: KPTS.105/HK/III/2004 tentang **Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam.**

Registration of Real Estate Act, Republic of South Korea. Korea Civil Code, Republic of South Korea.

Korea Civil Code, Republic of South Korea.

C. Makalah/Jurnal Nasional/Internasional :

Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah Daerah*, Majalah Ilmiah Universitas Padjadjaran, No. 3 Volume 14, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.

Julius Sembiring, *Tanah Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 23 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011.

Ferry Irawan Febriansyah, DiH Jurnal Ilmu Hukum, Volume 13 Nomor 25, Sekolah Tinggi Agama Islam Muhammadiyah Tulungagung, Tulungagung, Februari 2017.

D. Website :

M. Nur Rakhmad, *Keadilan Penerapan Hukum Islam : Menjamin Kemuliaan, Keamanan, Ketentraman dan Kenyamanan Hidup Manusia*, sebagaimana diakses dalam <https://mediaumat.news/keadilan-penerapan-hukum-islam-menjamin-kemuliaan-keamanan-ketentraman-dan-kenyamanan-hidup-manusia/>, pada tanggal 17 Juni 2021.

S. Maronie, *Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat*, sebagaimana diakses dalam <http://zriefmaro-nie.blogspot.co.id/2014/05/bekerjanya-hukum-dalam-masyarakat.html>, pada tanggal 30 Juli 2021.

Sudut Hukum, *Teori Bekerjanya Hukum*, sebagaimana diakses dalam <https://www.suduthukum.com/2017/07/teori-bekerjanya-hukum.html>, pada tanggal 31 Juli 2021.

Unknown, *Struktur Hukum*, sebagaimana diakses dalam <https://gudangilmuh.blogspot.com/2014/11/struktur-hukum.html>, pada tanggal 17 Agustus 2021.

<https://id.wikipedia.org/wiki/Vietnam>, diakses pada tanggal 27 Juni 2022.

The Cadastral Act, Republic of South Korea. Caraway, W. M. *Korea in The Eye of the Tiger, Korean History Project* (<http://www.koreanhistoryproject.org>). 2001.

<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/pledge> diakses pada 15 Februari 2022.

<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/pledge>, diakses pada 15 Februari 2022

<http://www.tatukgis.com/News/Korea-Cadastral-Survey-Corporation--Systems-Develo.aspx>, diakses pada hari Minggu 14 Februari 2022.

<https://www.kompas.com/properti/read/2021/12/24/163000521/alas-hak-jadi-isu-strategis-dalam-penanganan-kasus-mafia-tanah> diakses pada hari Selasa, 28 Juni 2022.

<https://omtanah.com/2018/11/04/perbedaan-pts-l-dan-pertanahan-lewat-pnbp/> diakses pada hari Selasa Tanggal 28 Juni 2022.

