

**REKONSTRUKSI REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TELAH BERSERTIFIKAT
SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN MAFIA TANAH
BERBASIS KEADILAN**

Oleh:

ROHADI, S.Th.I., S.H., M.Hum.
NIM. 10302000072

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



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

HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI

**REKONSTRUKSI REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TELAH BERSERTIFIKAT
SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN MAFIA TANAH
BERBASIS KEADILAN**

Oleh:

ROHADI, S.Th.I., S.H., M.Hum.,
NIM. 10302000072

DISERTASI

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian
Guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum ini.
Telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor
Pada tanggal seperti tertera di bawah ini:

Semarang, Desember 2022

PROMOTOR

CO-PROMOTOR

Prof. Hj. ANIS MASHUROTUN, S.H., M.Hum.
NIDN. 06-2105-7002

Dr. JAWADE HAFIDZ, S.H., M.H.
NIDN. 06-2004-6701

Mengetahui,
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung



Prof. Hj. ANIS MASHUROTUN, S.H., M.Hum.
NIDN. 06-2105-7002

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023
Yang Membuat Pernyataan

Rohadi, S.Thi.,S.H.,M.H
NIM. 10302000072

MOTTO

“SEPI ING PAMRIH, RAME ING GAWE”

(KERJA IKHLAS, KERJA CERDAS, KERJA TUNTAS)

***“MENJADI MANUSIA YANG BERMANFAAT
BAGI MANUSIA LAIN”***

**“KEHIDUPAN YANG BAIK ADALAH SEBUAH PROSES, BUKAN
SUATU KEADAAN YANG ADA DENGAN SENDIRINYA.
KEHIDUPAN ITU SENDIRI ADALAH ARAH, BUKAN TUJUAN.”**



HALAMAN PERSEMBAHAN

Syukur alhamdulillah, segala puji Allah SWT dengan kemurahan dan ridho-Nya, Disertasi ini dapat ditulis dengan baik dan lancar hingga selesai. Dengan ini akan kupersembahkan Disertasi ini kepada:

- Nabi ku, Nabi Muhammad SAW sebagai panutan umat muslim yang penuh dengan kemuliaan dan ketaatan kepada Allah SWT memberiku motivasi tentang kehidupan dan mengajari ku hidup melalui sunnah-sunnahnya.
- Kedua orang tua tersayang **H. TASLIM** dan **Hj. SYARIFAH**, serta mertuaku **H. UMAR SAID** dan **Hj. MASYRIFAH** yang selalu memberikanku ketenangan, kenyamanan, motivasi, doa' terbaik sehingga aku bisa menyelesaikan studi ku. Kalian sangat berarti bagiku.
- Istriku tersayang **UJI ISTIQOMAH** dan anak-anakku tercinta **M. LIFYAN HAMAM AL-HADI**, **M. ALWAN YUSRO AL-HADI**, **M. GIBRAN BARIK SYA'BANA AL-HADI**, dan **AINAN NAJMA FILZANA AL-HADI** yang selalu memberi semangat dan mendorong untuk berjuang bersama dalam menyelesaikan studi. Kau pengingatku disaat aku sedang merasa malas dan tak ada daya untuk kembali berjuang.
- Promotor: **Prof. Hj. ANIS MASHURROTUN, S.H., M.Hum.** dan Co-Promotor: **Dr. JAWADE HAFIDZ, S.H., M.H.** yang senantiasa ikhlas dan penuh kesabaran dalam membimbing Penulis dalam mengerjakan dan menyelesaikan Disertasi ini, semoga menjadi amal baik yang tidak akan putus dan menjadi wasilah mendapat berkah kehidupan di dunia hingga akhirat dari Allah SWT.
- Rekan-rekan seperjuangan, mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah mengajariku banyak hal tentang kebersamaan dan kekompakkan. Terima kasih telah memberiku kesempatan untuk berjuang bersamamu selama kuliah ini.
- Segenap Tim Advokat dan Staff Kantor: **R&P LAW FIRM "ROHADI AND PARTNERS"**, **Abdul Wahid, S.H.I., M.Kn., Siti Khodijah, S.H., Mahcfud Hatta, Zaenal Muttaqien, S.Pd.I., Aris Firdaus**, dan lain-lain yang senantiasa menemani dan memberikan support kepada penulis dalam menyelesaikan kuliah Doktoral dan menyelesaikan Disertasi hingga penulis memperoleh gelar Doktor.

Semoga support yang telah diberikan menjadi amal baik saudara-saudara dan mendapat kemanfaatan serta keberkahan dari Allah SWT.

- Rekan Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Cirebon, yang selalu memberikan kehangatan dalam lingkup keluarga yang tidak pernah bisa terlupakan karena kalian semua.



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

Puji syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan limpahan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi dengan judul: **“REKONSTRUKSI REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TELAH BERSERTIFIKAT SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN MAFIA TANAH BERBASIS KEADILAN.”**

Tujuan penulisan Disertasi adalah untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Proses penulisan Disertasi ini, penulis banyak mendapatkan bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak sehingga penulisan Disertasi ini dapat terselesaikan tepat waktu. Oleh karena itu, ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada:

1. **Prof. Dr. H. GUNARTO, S.H., S.E. Akt., M.Hum.**, sebagai Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk belajar di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
2. **Dr. BAMBANG TRI BAWONO, S.H, M.H.**, sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah mendukung terlaksananya penelitian dalam rangka penulisan Disertasi ini;
3. **Prof. Hj. ANIS MASHURROTUN, S.H., M.Hum.**, sebagai Promotor dan Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, dan **Dr. JAWADE HAFIDZ, S.H., M.H.**,

sebagai Co-Promotor yang telah memberikan dorongan dan kesabaran dalam membimbing penulisan Disertasi ini;

4. **Prof. Dr. Hj. SRI ENDAH WAHYUNINGSIH, S.H, M.Hum.**, sebagai Sekertaris Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
5. Penguji Ujian Disertasi dalam Ujian Tertutup dan Ujian Terbuka, **Prof. Dr. H. GUNARTO, S.H., S.E., Akt., M.Hum.**, (Ketua Sidang) **Prof. Dr. Hj. SRI ENDAH WAHYUNINGSIH, S.H., M.Hum.**, (Penguji I) **Dr. BAMBANG TRI BUWONO, S.H., M.H.** (Penguji II), yang telah membantu terlaksananya ujian hingga berjalan dengan lancar;
6. Rekan-rekan seperjuangan, mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah mengajarku banyak hal tentang kebersamaan dan kekompakkan. Terima kasih telah memberiku kesempatan untuk berjuang bersamamu selama kuliah ini;
7. Segenap Tim Advokat dan Staff Kantor: R&P LAW FIRM “ROHADI AND PARTNERS”, Abdul Wahid, S.H.I., M.Kn., Siti Khodijah, S.H., Mahcfud Hatta, Zaenal Muttaqien, S.Pd.I., Aris Firdaus, dan lain-lain yang senantiasa menemani dan memberikan support kepada penulis dalam menyelesaikan kuliah Doktoral dan menyelesaikan Disertasi hingga penulis memperoleh gelar Doktor. Semoga support yang telah diberikan menjadi amal baik saudara-saudara dan mendapat kemanfaatan serta keberkahan dari Allah SWT;
8. Rekan Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Cirebon, yang selalu memberikan kehangatan dalam lingkup keluarga yang tidak pernah bisa terlupakan karena kalian semua.

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| LEMBAR PENGESAHAN | i |
| HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI | ii |
| LEMBAR DEWAN PENGUJI | iii |
| MOTTO | iv |
| HALAMAN PERSEMBAHAN | v |
| KATA PENGANTAR..... | vii |
| DAFTAR ISI..... | ix |
| ABSTRAK | xii |
| ABSTRACT | xii |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang..... | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 12 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 13 |
| D. Kegunaan Penelitian..... | 14 |
| E. Kerangka Konseptual..... | 15 |
| F. Kerangka Teoritik | 24 |
| G. Kerangka Pemikiran | 41 |
| H. Metode Penelitian | 78 |
| I. Originalitas..... | 88 |
| J. Sistematika Penulisan..... | 97 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | |
| A. Teori Hukum..... | 99 |
| B. Konsepsi Hukum Agraria | 119 |
| C. Jaminan Pada Daftar Umum..... | 140 |
| D. Proses Pensertifikatan Tanah Secara Sporadik..... | 143 |
| E. Kekuatan Pembuktian Data Fisik dan Data Yuridis | 151 |
| F. Konsep Dasar Rekonstruksi Hukum | 153 |
| G. Tinjauan Umum Mafia Tanah | 155 |

**BAB III REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK
TANG YANG BERSERTIFIKAT SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN
MAFIA TANAH BELUM BERKEADILAN**

| | |
|--|------------|
| A. Perlindungan Pemegang Hak Atas Tanah | 161 |
| B. Kewenangan Atribusi Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah | 179 |
| C. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah..... | 187 |
| D. Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Sertifikat Tanah Saat ini Belum Berkeadilan | 191 |
| E. Kewenangan BPN RI Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah | 198 |
| F. Kewenangan Sengketa Tanah Oleh BPN RI..... | 206 |

**BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PERLINDUNGAN
HUKUM TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TELAH
BERSERTIFIKAT**

| | |
|---|------------|
| A. Kelemahan Secara Sistem Hukum..... | 212 |
| B. Kelemahan Secara Substansi Hukum..... | 225 |
| C. Kelemahan Secara Budaya Hukum..... | 236 |

**BAB V BAB V REKONSTRUKSI REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TELAH BERSERTIFIKAT
SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN MAFIA TANAH BERBASIS
KEADILAN**

| | |
|---|------------|
| A. Perbandingan Sistem Pendaftaran Tanah di Berbagai Negara | 245 |
| B. Nilai-Nilai Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pencegahan Mafia Tanah Berbasis Keadilan..... | 271 |
| C. Perbandingan Kasus-Kasus Mafia Tanah di Indonesia..... | 276 |
| D. Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pencegahan Mafia Tanah..... | 280 |

BAB VI PENUTUP

| | |
|-------------------------------------|------------|
| A. Kesimpulan..... | 306 |
| B. Saran-Saran | 310 |
| C. Implikasi Kajian Disertasi | 312 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 314 |



**REKONSTRUKSI REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TELAH BERSERTIFIKAT
SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN MAFIA TANAH BERBASIS KEADILAN**

ABSTRAK

Tidak adanya perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik atas tanah yang dimilikinya tersebut dan membuat keresahan serta kegaduhan di tangan-tengah masyarakat khususnya pemilik sertifikat tanah. Karena membuka ruang penuh kepada pihak lain terutama mafia tanah yang sewaktu-waktu dapat menggugat pemilik sertifikat. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat dirumuskan pokok-pokok masalah dalam penelitian adalah mengapa regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah belum berkeadilan?, apa saja kelemahan-kelemahan regulasi perlindungan hukum Terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah saat ini?, dan bagaimana rekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah berbasis keadilan?. Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah belum berkeadilan, untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan regulasi perlindungan hukum Terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah saat ini dan untuk merekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah berbasis keadilan. Adapun metode penelitian dalam disertasi ini adalah penelitian hukum yuridis empiris, dengan paradigma konstruktivisme. Teori yang digunakan dalam disertasi ini, yaitu: teori keadilan (*grand theory*), teori system hukum (*middle theory*), dan perlindungan hukum (*Aphlied Theory*). Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti, ditemukan fakta bahwa Karena PP No. 18 tahun 2021 telah mengandung 2 (dua) asas, yaitu bila sampai dengan 5 (lima) tahun kepemilikan sertifikat, dan apabila ada pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu membuktikan bahwa tanah itu hak miliknya maka dapat saja ia menggugatnya ke Pengadilan dan sertifikat tersebut dapat dibatalkan, inilah yang dimaksud dengan perlindungan hukum yang belum berkeadilan dan merugikan masyarakat yang benar-benar sebagai pemilik sah serta kondisi demikian telah membuka peluang praktik mafia tanah. Kelemahannya adalah sebagai berikut: 1) secara sistem hukum, perbedaan ketentuan sebagaimana diatur pada Pasal 64 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 dengan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. 2) secara substansi hukum: a) adanya prinsip Nasionalisme yang dicita-citakan UUPA dilanggar dengan adanya ketentuan di atas yakni Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 18/2021. b) Ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 hanya disandarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan. c) Secara formal terlihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditempatkan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. 3) Kelemahan secara budaya hukum, yakni terlihat jelas dan nyata bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ini merupakan suatu peraturan yang disandurkan guna melaksanakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Rekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah berbasis keadilan adalah *pertama*, mengamandemen tentang perlindungan hukum kepemilikan sertifikat tanah. *Kedua*, pemilik sertifikat tanah memperoleh alat bukti otentik sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman serta mendapat perlindungan hukum yang kuat dan sempurna. *Ketiga*, Penghapusan dan/atau perubahan redaksi pasal 64 ayat 1 dan ayat 2.

Kata Kunci: *Rekonstruksi, Perlindungan Hukum, Pemilik Sertifikat Tanah, Mafia Tanah, Keadilan.*

**RECONSTRUCTION OF LEGAL PROTECTION REGULATION
AGAINST CERTIFICATED LANDOWNERS AS A JUSTICE BASED
LAND MAFIA PREVENTION EFFORT**

ABSTRACT

There is no legal protection for holders of certificates of ownership of the land they own which creates unrest and commotion among the community, especially the owners of land certificates. Because it opens full space to other parties, especially the land mafia, which at any time can sue the owner of the certificate. Based on the description of the background above, it can be formulated that the main problems in the research are why the regulation of legal protection for certified landowners as an effort to prevent land mafia has not been fair. What are the weaknesses of legal protection regulations for certified landowners in an effort prevention of the land mafia at this time? and how to reconstruct legal protection regulations for certified landowners as an effort to prevent land mafia based on justice. The research objectives to be achieved in this study are to examine and analyze legal protection regulations for landowners who have been certified as an effort to prevent land mafias that have not been justified, to analyze and find weaknesses in legal protection regulations for landowners who have been certified as an effort to prevent mafias. current land rights and to reconstruct legal protection regulations for certified landowners as an effort to prevent justice-based land mafia. The research method in this dissertation is empirical juridical law research, with a constructivist paradigm. The theories used in this dissertation are the theory of justice (grand theory), the theory of the legal system (middle theory), and legal protection (Applied Theory). Based on the results of research conducted by researchers, it was found that because PP No. 18 of 2021 contains 2 (two) principles, that is, if up to 5 (five) years of ownership of the certificate, and if there is another party who feels he has the rights to the land, proves that the land is his property, then he can sue it to court and the certificate can be revoked, this is what is meant by legal protection that has not been fair and is detrimental to the people who are truly the legal owners and this condition has opened up opportunities for land mafia practices. The weaknesses are as follows: 1) in terms of the legal system, the differences in provisions as stipulated in Article 64 paragraph (1) and paragraph (2) PP No. 18 of 2021 with Article 19 paragraph (2) letter c UUPA. 2) in terms of legal substance: a) the existence of the principle of nationalism that the UUPA aspires to is violated by the existence of the provisions above, namely Article 64 paragraph 1 and paragraph 2 of PP No. 18/2021. b) Found in Government Regulation Number 18 of 2021 only based on Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, does not mention UUPA as a reference basis. c) Formally seen in Government Regulation Number 18 of 2021 it is placed as the implementation of Law Number 11 of 2020 Concerning Job Creation. 3) Weaknesses in terms of legal culture, namely that it is clear and obvious that Government Regulation Number 18 of 2021 is a regulation that is propped up to implement Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation. Reconstruction of legal protection regulations for landowners who have certificates as an effort to prevent justice-based land mafia is the first, to amend the legal protection of land certificate ownership. Second, owners of land certificates obtain authentic evidence so that people feel safe and comfortable and receive strong and perfect legal protection. Third, deletion and/or changes to the editorial of article 64 paragraph 1 and paragraph 2.

Keywords: *Reconstruction, Legal Protection, Owners of Land Certificates, Land Mafia, Justice.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konsep hukum tanah nasional, tanah di wilayah Republik Indonesia adalah rahmat dari Tuhan Yang Maha Esa yang harus dijaga, dipelihara, dan dimanfaatkan dengan tetap mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agraria yang berlaku. Adanya kepemilikan bersama dengan tetap menghargai kepemilikan individu atas tanah menunjukkan adanya penghargaan terhadap hak-hak individu yang juga merupakan hak bangsa. Sebagai salah satu modal dasar pembangunan, negara berupaya untuk menjaga kelestarian tanah sehingga adanya campur tangan Negara terhadap tanah menunjukkan adanya fungsi publik dari Negara.¹

Politik Negara tentang pertanahan diberi landasan kewenangan hukum untuk bertindak dalam mengatur segala sesuatu yang terkait dengan tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:²

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

¹ R. Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, (Jakarta: Mitra Sari, 1986), hlm. 263.

² Hambali Thalib, *Sanksi Pemidanaan Dalam Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 2.

Amanah konstitusi ini dijelaskan lebih rinci pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Dengan maksud dan tujuan dilahirkannya UUPA adalah:

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

Kewenangan yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 2 Ayat (3) UUPA, harus digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Berdasarkan pada Pasal 2 ayat (3) UUPA dan penjelasannya, menurut konsep UUPA, pengertian dikuasai oleh negara bukan berarti dimiliki, melainkan hak memberi wewenang kepada negara, yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi.³

³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 234.

Hak adalah tuntutan yang dapat diajukan seseorang terhadap orang lain sampai kepada batas-batas pelaksanaan hak tersebut. Semua hukum mengharapkan adanya hak dan sebaliknya semua hak mentaati adanya hukum yang berlaku. Frans Magnis Suseno mengemukakan bahwa otoritas dan hak tidak dapat disamakan. Hanya dapat dibandingkan, sebab berbeda ruang lingkup hukum yang mengaturnya. Hak-hak individu berada dalam ruang lingkup hukum privat, sedangkan otoritas negara berada dalam ruang lingkup hukum publik. Otoritas berkaitan dengan kewenangan, wewenang berkaitan dengan kekuasaan (*power*) dan kekuatan (*force*). Wewenang yang demikian adalah sah jika dijalankan menurut hukum. Wewenang itu secara istimewa dimiliki oleh negara, sehingga berhak menuntut kepatuhan (*wewenang deontis*).⁴

Pada dasarnya hak milik adalah seperangkat hak yang melibatkan hubungan kompleks mengenai siapa yang memiliki hak dan kapan hak tersebut dapat diterapkan. James Wickel Nickel mengatakan bahwa terdapat beberapa teori mengenai fungsi hak, antara lain:⁵

- 1) *Interest Theories*, teori ini dikaitkan dengan tradisi utilitarian, yang menyatakan bahwa fungsi hak adalah untuk mengembangkan kepentingan orang dengan memberikan serta melindungi keuntungan.
- 2) *Will Theories*, yang dihubungkan dengan tradisi Kantian yang menyebutkan bahwa fungsi hak adalah untuk mengembangkan otonomi

⁴ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik dan Prinsip-prinsip Moral Dasar Negara Modern*, (Jakarta: Gramedia, 2001), hlm. 53.

⁵ J. Wickel Nickel, *Hak-hak Asasi Manusia Refleksi Filosofis dan Deklarasi Universal HAM*, (Jakarta: Gramedia, 1996), hlm. 5.

dengan memberikan dan melindungi otoritas, keleluasaan atau kontrol dalam sejumlah kehidupan.

Dalam pembukaan UUD 1945 negara berkewajiban memberikan, menjamin serta menjaga setiap hak yang dimiliki oleh warga negaranya, tanpa terkecuali. Hal ini tidak terlepas dari isi Pancasila yang terdapat pada sila ke-5 yaitu: *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*. Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk membuat rakyatnya sejahtera, tidak terjadi

ketimpangan sosial, menjaga bahkan meminimalisir agar tidak adanya konflik di dalam masyarakat, terlebih lagi mengenai sengketa tanah yang sudah terlalu banyak memakan korban dan menjadi kecemburuan sosial antar golongan kemudian berubah menjadi konflik horisontal. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sangat berpengaruh terhadap roda kehidupan masyarakat, jika seandainya kebijakan itu merugikan salah satu kelompok, maka tugas pemerintah dalam mewujudkan keadilan sosial itu telah dicerai.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang memuat dasar-dasar pokok di bidang pertanahan merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum, sehingga dapat diharapkan adanya jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil. Tegasnya untuk mencapai kesejahteraan, serta dapat secara aman melaksanakan hak dan kewajiban yang diperolehnya sesuai dengan peraturan

yang telah memberikan jaminan kepastian perlindungan terhadap hak dan kewajiban tersebut.⁶

Pendaftaran tanah merupakan bagian penting dalam Undang – Undang Pokok Agraria yang biasa disebut dengan UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah. Karena pentingnya persoalan pendaftaran tanah tersebut sehingga UUPA memerintahkan kepada pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah. Dengan demikian bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.⁷

Sebagai tindak lanjut dari perintah Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berpatokan pada perkembangan yang begitu pesat dan banyaknya persoalan pendaftaran tanah yang muncul ke permukaan dan tidak mampu diselesaikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maka setelah berlaku selama kurang lebih 38 tahun, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan sekarang yang berlaku terbaru Peraturan Pemerintah

⁶ Bachtiar Efendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksananya*, (Bandung : Alumni Bandung, 1983), hlm, 16

⁷ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm, 152.

Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Adanya pendaftaran tanah seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanah seperti hak apa yang dipunyai, berapa luasnya, lokasi tanah, dimana dan apakah dibebani hak tanggungan atau kredit perbankan sehingga memberikan jaminan kepastian hukum yang kuat.⁸ Penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah secara garis besar meliputi 2 (dua) kegiatan, yaitu pendaftaran tanah secara sporadik dan pendaftaran tanah secara sistematis. Pada pendaftaran secara sistematis pemilik tanah akan didatangi langsung oleh orang-orang dari Kantor Pertanahan dan beberapa orang aparat Desa/Kelurahan yang tergabung dalam Panitia Ajudikasi, Panitia ini memang ditugaskan oleh kepala Badan Pertanahan Nasional untuk mensertipikatkan tanah-tanah penduduk yang belum disertipikatkan dalam satu atau sebagian dari wilayah Desa/Kelurahan. Sayangnya, kecil sekali peluang pendaftaran ini sering dilakukan, sebab pada pendaftaran secara sistematis atau sering disebut Proyek Ajudikasi, pemerintah harus mensubsidi 100% para pemilik tanah yang tanahnya belum disertipikatkan, sementara keuangan pemerintah terbatas, berbeda dengan permohonan sertipikat melalui pendaftaran tanah secara sporadik, pemohon dapat melakukannya kapan saja

⁸ Ana Silviana, *Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010), hlm, 1.

asal bukan pada hari libur kantor tentunya. Oleh karena itu pendaftaran secara sporadik lebih di pilih ketimbang pendaftaran secara sistematis yang belum tentu ada setiap waktu.⁹

Pemberian sertifikat¹⁰ hak atas tanah adalah merupakan perwujudan daripada salah satu tujuan pokok dari Undang-Undang Pokok Agraria yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sebagaimana tercantum dalam pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria tentang pendaftaran tanah yang menyatakan bahwa:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuanketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.¹¹ Sertipikat tanah yang diterbitkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) menjadi bukti kepemilikan yang sah dalam setiap sengketa tanah atau segala permasalahan menyangkut kepemilikan tanah. Untuk menjamin kepastian hukum, mendaftarkan hak atas tanah merupakan hal yang penting untuk dilakukan. Hal ini dilakukan guna untuk menjamin kepastian hukum

⁹ Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak milik, Tanah Negara, Tanah Pemda dan Balik Nama*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 6.

¹⁰ Sertifikat merupakan dokumen berharga karena mempunyai nilai ekonomi yang tinggi. Pada saat ini banyak terjadi kasus mengenai sengketa atas tanah. Terlibatnya mafia tanah dalam sengketa tanah salah satu penyebabnya. Mafia tanah tidak pernah berhenti untuk mendapatkan tanah yang bukan hak miliknya dengan cara memalsukan sertifikat. Lihat Adi Kusnadi, *Laporan Teknis Intern Tentang Masalah Hukum Pembelian Status*, Jakarta, 1999, hlm. 15.

¹¹ Lihat Pasal 3 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Jo Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

bagi pemegang hak atas tanah serta pihak lain yang berkepentingan dengan tanah tersebut. Prinsip jaminan pendaftaran adalah status hak memberikan jaminan dari ketelitian suatu daftar, bahkan seharusnya memberikan ganti kerugian kepada siapapun yang menderita kerugian.¹²

Maria S.W. Sumardjono, menyatakan bahwa hukum menghendaki kepastian. Pemegang sertipikat mempunyai tanda bukti hak yang kuat. Hukum Pertanahan Indonesia menginginkan kepastian siapa pemegang hak milik atau hak-hak lain sebidang tanah.¹³ Pendaftaran Tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya. Pendaftaran tanah akan dilakukan di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berada di wilayah kabupaten/kota.¹⁴

Secara *de facto*, dengan bertambah majunya perekonomian rakyat dan perekonomian nasional, maka bertambah pula keperluan akan perlindungan hukum di bidang pertanahan. Di dalam kehidupan sehari-hari sertifikat tanah seringkali menjadi persengketaan bahkan sampai ke pengadilan. Hal ini timbul karena tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan

¹² Mark P. Thompson, *Modern Land Law, First Published*, (New York: Oxford University Press, 2001), hlm. 88-89.

¹³ Maria S.W, Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2001), hlm. 37.

¹⁴ AP. Perllindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 13.

masyarakat, yang membuat masyarakat berusaha untuk memperoleh tanah dengan berbagai cara bahkan dengan menyerobot tanah milik orang lain.¹⁵

Keberadaan mafia tanah bukan isapan jempol semata, apalagi dari kenyataan yang didatangkan pemerintah, betul-betul terdapat serta tengah diberantas pemerintah. Salah satu perkaranya merupakan ketidakpastian hukum di Indonesia paling utama permasalahan tanah. Kementerian Penataan Ruang (ATR) mencatat kasus yang dilaporkan sebagai mafia tanah di Indonesia sejak 2018, mencapai 242 kasus. Sampai saat ini, 242 perkara yang ditangani telah diserahkan kepada penuntut umum dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Selain itu, ada penyelesaian perdata dan tanah akan dikembalikan kepada korban yang berhak.¹⁶

Contoh kasus demikian tersebut terjadi disebabkan karena peraturan perundang-undangan tentang pendaftaran tanah sendiri telah memberi ruang gerak praktik mafia tanah yaitu sertifikat ganda, sehingga mengakibatkan pemilik sertifikat yang sebenarnya tidak mendapat perlindungan hukum secara penuh dan utuh. Walaupun pemerintah telah menerbitkan peraturan terbaru, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Namun Peraturan Pemerintah tersebut tidak efektif untuk mencegah mafia tana bahkan peraturan tersebut memberikan ruang gerak mafia tanah leluasa melakukan kejahatan pertanahannya, yang biasanya melibatkan sekelompok

¹⁵ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 5.

¹⁶<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210602203922-92-649671/bpn-sebut-ada-242-kasus-mafia-tanah-sejak-2018-hingga-2021>. Diakses tanggal 15 Mei 2022.

orang yang saling bekerja sama untuk memiliki ataupun menguasai tanah milik orang lain secara tidak sah. Para pelaku menggunakan cara-cara yang melanggar hukum yang dilakukan secara terencana, rapi, dan sistematis. Adapun beberapa modus operandi atau teknik cara-cara beroperasi yang digunakan oleh pelaku mafia tanah dalam melakukan kejahatannya antara lain melakukan pemalsuan dokumen, pendudukan ilegal atau tanpa hak (*wilde occupatie*), mencari legalitas di pengadilan, rekayasa perkara, kolusi dengan oknum aparat untuk mendapatkan legalitas, kejahatan korporasi seperti penggelapan dan penipuan, pemalsuan kuasa pengurusan hak atas tanah, melakukan jual beli tanah yang dilakukan seolah-olah secara formal, dan hilangnya warkah tanah.

Secara *de jure*, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dapat menimbulkan kegaduhan dan konflik di tengah masyarakat, karena bertentangan berdasarkan landasan filosofis yaitu UUD 1945 negara berkewajiban memberikan, menjamin serta menjaga setiap hak yang dimiliki oleh warga negaranya, tanpa terkecuali. Hal ini tidak terlepas dari isi Pancasila yang terdapat pada sila ke-5 yaitu: *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*. Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk membuat rakyatnya sejahtera, tidak terjadi ketimpangan sosial, menjaga bahkan meminimalisir agar tidak adanya konflik di dalam masyarakat, terlebih lagi mengenai sengketa tanah yang sudah terlalu banyak memakan korban dan menjadi kecemburuan sosial antar golongan kemudian berubah menjadi

konflik horisontal. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sangat berpengaruh terhadap roda kehidupan masyarakat, jika seandainya kebijakan itu merugikan salah satu kelompok, maka tugas pemerintah dalam mewujudkan keadilan sosial itu telah diciderai. Seperti halnya terdapat dalam Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 18/2021 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan:*
 - a. *sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat Hak Atas Tanah, untuk:*
 1. *Hak Atas Tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau*
 2. *Hak Atas Tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau*
 - b. *karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah.*
- (2) *Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.*

Pasal tersebut di atas, memberikan legitimasi hukum bahwa sekalipun masyarakat sudah melaksanakan pendaftaran tanah dan sudah memperoleh sertifikat sebagai alat bukti otentik sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman karena memperoleh perlindungan hukum yang kuat dan sempurna. Namun, malah sebaliknya dengan lahirnya Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 18/2021 saling kontradiktif dengan Pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Agraria yang menyebutkan bahwa:

“Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6”.

Sehingga tidak adanya perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik atas tanah yang dimilikinya tersebut dan membuat keresahan serta kegaduhan di tangan-tengah masyarakat khususnya pemilik sertifikat tanah. Karena membuka ruang penuh kepada pihak lain terutama mafia tanah yang sewaktu-waktu dapat menggugat pemilik sertifikat.

Berdasarkan uraian tersebut dan mengingat besarnya kerugian yang ditimbulkan oleh mafia tanah maka perlu ada upaya serius untuk memberantas mafia tanah. Berdasarkan uraian tersebut, dalam rangka sebagai upaya menyelesaikan problem pertanahan terkait kasus mafia tanah di Indonesia peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian dalam disertasi ini yang berjudul: *Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Yang Telah Bersertifikat Sebagai Upaya Pencegahan Mafia Tanah Berbasis Keadilan.*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disusun kemukakan, maka untuk memudahkan pengumpulan data maupun di dalam penulisan penelitian ini, dapat dirumuskan pokok-pokok masalah dari pembahasan disertasi yang berjudul: *Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Yang Telah Bersertifikat Sebagai Upaya Pencegahan Mafia Tanah Berbasis Keadilan.* Adapun perumusan masalahnya yaitu:

1. Mengapa regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah belum berkeadilan?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan regulasi perlindungan hukum Terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah berbasis keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin di capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengkaji dan menganalisis regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah belum berkeadilan.
- 2) Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan regulasi perlindungan hukum Terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah saat ini.
- 3) Untuk merekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah berbasis keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian yang dapat di peroleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

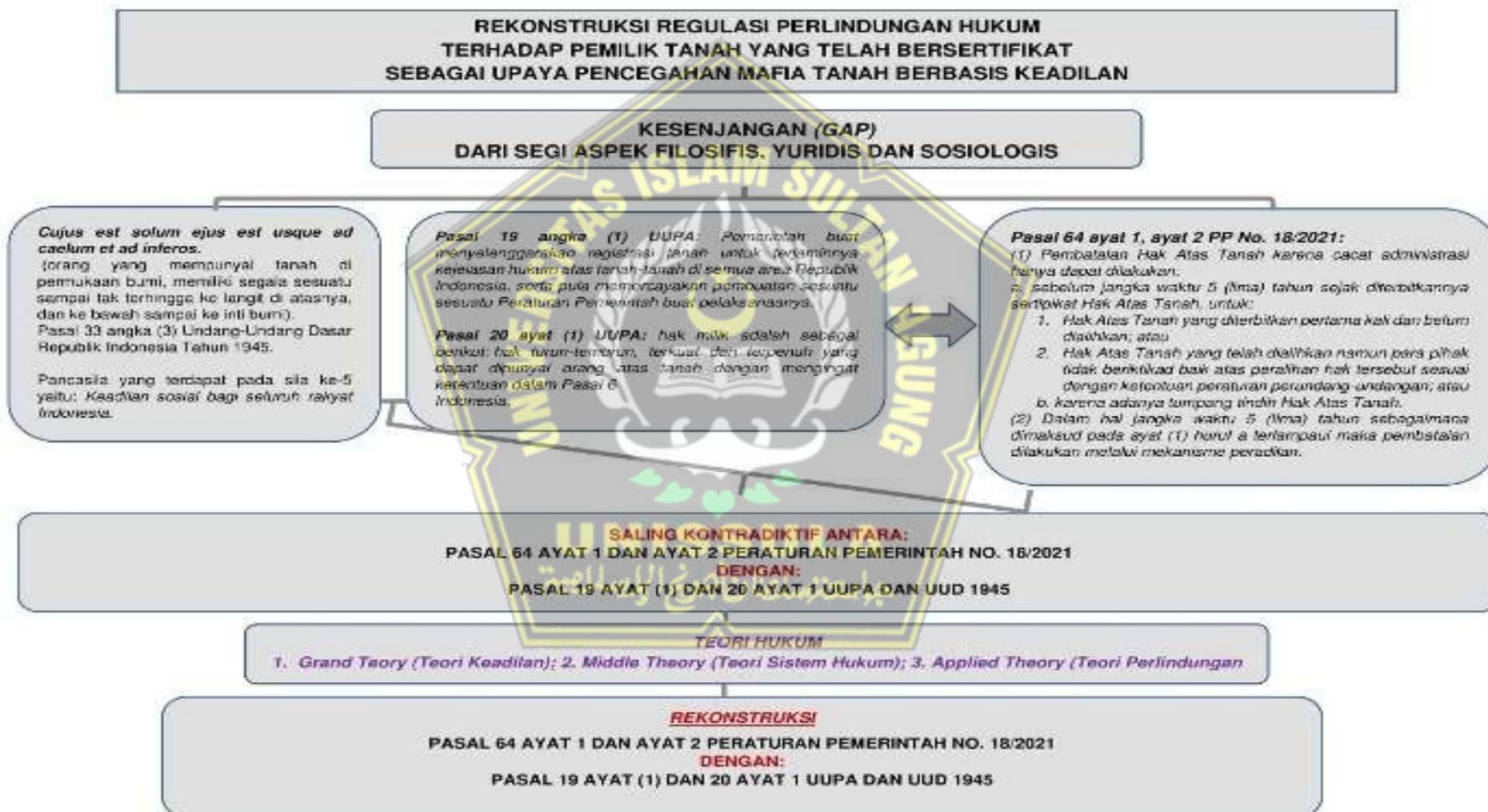
1. Sacara Teoritis

Kegunaan penelitian dalam disertasi ini secara teoritis adalah memberikan pemahaman pada para pemerhati hukum, pelaku hukum, dan pembelajar hukum serta bahan masukan bagi pemerintah agar dalam pelaksanaan pembangunan memperhatikan eksistensi hak masyarakat atas tanah dan memberikan perlindungan hukum terhadap pemilik sertifikat dengan adil dalam upaya menyelesaikan permasalahan tanah yang ada.

2. Secara Praktis

Kegunaan penelitian dalam disertasi ini secara praktis adalah sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pihak yang berwenang dan para pengambil keputusan atau kebijakan khususnya pembentuk undang-undang demi untuk menyempurnakan peraturan yang berkaitan dengan tanah dalam rangka pencegahan terjadinya mafia pertanahan.

E. Kerangka Konseptual



1) Rekonstruksi Hukum

Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata *konstruksi* yang berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan *re* pada kata konstruksi menjadi *rekonstruksi* yang berarti pengembalian seperti semula.¹⁷

Dalam Black Law Dictionary, *reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something*, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.¹⁸

B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹⁹

Hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk "memaksakan" kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Tetapi, sekarang konsep tersebut diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu, perundang-undangan suatu negara melukiskan adanya pengaturan, pengendalian serta pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada warga masyarakat umumnya.²⁰

¹⁷ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 942.

¹⁸ Bryan A. Garner, *Black' Law Dictionary*, (ST. Paul Minn: West Group, 1999), hlm. 1278.

¹⁹ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 469.

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1981), hlm. 153.

Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum. Setiap rumusan hukum harus diartikan menurut konteksnya sendiri-sendiri. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup satu sistem hukum nasional, yaitu sistem hukum Indonesia.

2) Hak Milik Atas Tanah

Hak Atas Tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan Tanah, termasuk ruang di atas Tanah, dan/atau ruang di bawah Tanah untuk menguasai, inemiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara Tanah, ruang di atas Tanah, dan/atau ruang di bawah Tanah.²¹ Sedangkan menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA pengertian hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa sifat-sifat hak milik membedakan dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Kata-kata turun-temurun berarti bahwa hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak, akan

²¹ Lihat Pasal 1 angka (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

tetapi apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya. Kata terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani hak atas tanah lainnya, misalnya dibebani dengan Hak Guna Bangunan, hak pakai, dan hak lainnya. Hak milik atas tanah ini wajib didaftarkan. Sedangkan kata terpenuh berarti bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang yang luas kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya.

Hak atas tanah adalah hak yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum yang meliputi atas permukaan bumi saja. Sedangkan hak mempergunakannya tanah adalah hak yang diberikan oleh Negara kepada Badan Hukum Indonesia, dan Eksploitasi serta penelitian, untuk mengambil manfaat ekonomi dan manfaat-manfaat lainnya dari alam Indonesia, yang bertujuan untuk kepentingan ekonomi yang pada akhirnya baik langsung ataupun tidak langsung akan mensejahterakan rakyat dan demi terwujudnya kemakmuran secara nasional, yang mewilayahi haknya meliputi tanah, tubuh bumi, dan ruang angkasa (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

3) Penguasaan dan Pemilikan Tanah

Di dalam hukum tanah yang berlaku di Indonesia, dikenal pula penguasaan atas tanah secara yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Misalnya apabila terjadi kredit di Bank dengan pengikatan tanah sebagai jaminannya, kreditor pemegang hak jaminan atas tanah tersebut sebenarnya mempunyai hak

penguasaan atas tanah yang dijadikan agunan tersebut secara yuridis, tetapi penguasaan tanahnya secara fisik masih ada pada pemilik tanah.²²

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik pada kenyataan penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain.²³

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat tersebut yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah negara yang bersangkutan. Secara yuridis berbuat sesuatu yang dimaksud tersebut dapat berisi kewenangan publik dan privat. Tegasnya, pengertian penguasaan yang dimaksud dalam Hak Penguasaan Atas Tanah berisi kewenangan hak untuk menggunakan dan atau menjadikan tanah sebagai jaminan yang

²² Dyara Radhite Oryza Fea, *Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya*, (Yogyakarta: Legality, 2018), hlm. 12.

²³ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 73.

merupakan kewenangan perdata. Oleh karena itu Hak Penguasaan Atas Tanah lebih luas daripada hak atas tanah.²⁴

Dalam hukum tanah nasional kita diterapkan hierarki penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yaitu:

- a) Hak bangsa Indonesia
- b) Hak menguasai Negara
- c) Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d) Hak-hak individual (hak-hak perorangan atas tanah).

Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa hak milik adalah suatu hak yang mempunyai sifat turun temurun, terkuat dan terpenuh. Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang No.5 Tahun 1960 menyebutkan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada orang lain. Hak milik adalah merupakan hak turun temurun mempunyai arti bahwa hak milik tersebut dapat diwariskan dari pewaris kepada ahli warisnya. Terkuat dan terpenuh bukan berarti mempunyai sifat mutlak dan tidak terbatas. Kata terkuat dan terpenuh tersebut hanya untuk membedakan hak-hak atas tanah lainnya seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya bahwa hak miliklah yang terkuat dan terpenuh. Pasal 21 Ayat (1) Undang-Undang No.5 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan bahwa hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Ayat (2)

²⁴ Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm. 262.

mengatur bahwa selain warga Negara Indonesia yang boleh mempunyai hak milik adalah badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah.

4) Sertifikat Tanah

Menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997
jo Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021:

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang

Prona:

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria 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.”

Fungsi utama sertifikat adalah sebagai alat bukti hak atas tanah.²⁵ Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh sertifikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.²⁶

²⁵ Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Rajawali, 1986), hlm. 1.

²⁶ Adrian Sutedi, *Op.cit*, hlm. 141.

Pihak yang menerima penyerahan sertifikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, yaitu:²⁷

- a) Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dipunyai oleh satu orang, sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.
- b) Untuk tanah wakaf, sertifikat diserahkan kepada Nadzirnya atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.
- c) Dalam hal pemegang hak sudah meninggal dunia, sertifikat diterimakan kepada ahli warisnya atau salah seorang waris dengan persetujuan para ahli waris yang lain.
- d) Untuk hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun kepunyaan bersama beberapa orang atau badan hukum diterbitkan satu sertifikat, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.
- e) Untuk hak tanggungan, sertifikat diterimakan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Ada bermacam-macam sertifikat berdasarkan objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan

²⁷ Urip Santoso, *Op.cit*, hlm. 316.

Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021, yaitu:

- a) Sertifikat Hak Milik;
- b) Sertifikat Hak Guna Usaha;
- c) Sertifikat Hak Guna Bangunan atas tanah Negara;
- d) Sertifikat Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan;
- e) Sertifikat Hak Pakai atas tanah Negara;
- f) Sertifikat Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan;
- g) Sertifikat tanah Hak Pengelolaan;
- h) Sertifikat tanah Wakaf;
- i) Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- j) Sertifikat Hak Milik Atas Satuan Non Rumah Susun;
- k) Sertifikat Hak Tanggungan.

Menurut Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA:

“Sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak yaitu sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain yang dapat berupa sertifikat atau selain sertifikat.”

5) Mafia Tanah

Berdasarkan Petunjuk Teknis Nomor: 01/Juknis/D.VII/2018 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah, dijelaskan pengertian mafia tanah adalah individu, kelompok dan/atau badan hukum yang melakukan tindakan dengan sengaja untuk berbuat kejahatan yang dapat menimbulkan

dan menyebabkan terhambatnya pelaksanaan penanganan kasus pertanahan.

Mafia Tanah adalah dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk menduduki tanah orang lain. Cara-cara berikut biasa digunakan oleh mafia tanah: pemalsuan dokumen (untuk hak), legalisasi di pengadilan, pendudukan yang sah/tidak adil (liar), rekayasa insiden, kolusi dengan oknum pejabat untuk mendapat legalitas, kejahatan dengan korporasi seperti penggelapan dan penipuan, perusakan hak atas tanah dan hilangnya warkah tanah. Ada tiga alasan keberadaan mafia tanah: kurangnya pengawasan, kurangnya penegakan hukum, dan kurang transparansi. Selain itu, tanah adalah investasi yang menguntungkan dan manfaat ekonomi tinggi. Juga keberadaan tanah yang selalu dibutuhkan masyarakat.²⁸

F. Kerangka Teoritik

1) *Grand Teory* (Teori Keadilan)

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan bahwa keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran.²⁹

²⁸ Bambang Prayitno, *Pertanggungjawaban Pidana Mafia Tanah Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi, Volume 9, Nomor 2, 2021, hlm. 269-280.

²⁹ John Rawls, *A Theory of Justice*, (London: OUP Oxford, 1999), Revised Edition, hlm. 3.

Keadilan juga merupakan tingkah laku manusia yang terkait dengan hak seseorang. Karena itu keadilan dapat dilihat sebagai keutamaan yang berusaha memenuhi hak orang lain. Landasan keadilan adalah pribadi manusia dalam korelasi sosial. Sebagai keutamaan, keadilan merupakan tuntutan pertama dan jaminan yang tak tersanggalkan demi terwujudnya tatanan dalam kemajuan sosial. Obyek keutamaan ini adalah hak manusia, baik hak orang lain maupun hak pribadi. Keadilan terkait dengan pemenuhan hak dan kewajiban, keuntungan-keuntungan sosial, dan orang-orang yang terlibat dalam masyarakat politis. Keadilan mengandung gagasan persamaan derajat manusia dalam hak dan kewajiban.³⁰

Menurut Aristoteles, keadilan dapat digolongkan menjadi dua, yaitu keadilan universal (umum), dan yang kedua disebut keadilan partikular. Keadilan universal adalah keadilan yang terbentuk bersamaan dengan perumusan hukum, sedangkan keadilan partikular adalah jenis keadilan yang oleh Aristoteles diidentikkan dengan kepatutan (*fairness atau equalitas*)³¹. Keadilan partikular terdiri dari dua jenis, yaitu keadilan

³⁰ William Chang, *Menggali Butir-butir Keutamaan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hlm. 31-32.

³¹ *Aequitas atau Equalitas (billijkheid, kepatutan)* tidak bermaksud untuk mengurangi keadilan. Aequitas hanya memberikan koreksi apakah subyek dalam situasi dan keadaan (*omstandingheden*) tertentu patut memperoleh haknya atau kewajibannya. Menurut Duynstee, dalam bukunya yang berjudul: *Over Recht en Rechtvaardigheid*, yang dimaksud dengan aequitas ialah "Menkan *de aequitas, de billijkheid definieren, als de deugd, die de mens beweegt, om in het gebruik van wat rechtens toekomt, redelijk te handelen*. (Kita dapat mendefinisikan aequitas sebagai kebajikan yang mendorong manusia untuk mempergunakan apa yang menjadi haknya menurut hukum, sesuai dengan akal budinya). *Aequitas* itu kebajikan yang menyangkut berbagai jenis keadilan, misalnya: *Aequitas* berhubungan dengan *justitia commutativa*, misalnya, ternyata dari Arrest H.R. 1919 tentang perbuatan melawan hukum. *Aequitas* berhubungan dengan *justitia distributiva* yang pelaksanaannya perlu memperhitungkan situasi dan keadaan dari yang melakukan tugasnya. *Aequitas* berhubungan dengan *justitia vindicativa* yang pelaksanaannya perlu mempertimbangkan situasi dan keadaan dari yang melanggar undang-undang. Lihat O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1975), hlm. 38-39.

distributif dan keadilan rektifikatoris. Keadilan distributif adalah keadilan proposional, dan keadilan rektifikatoris atau keadilan komutatif adalah keadilan hubungan antar persona atau keadilan dalam perhubungan hukum.³² Aristoteles telah mencoba menjelaskannya pada saat ia mengemukakan bahwa keadilan merupakan gagasan yang ambigu (mendua), sebab dari satu sisi, konsep ini mengacu pada keseluruhan kebajikan sosial (termasuk di dalamnya kebajikan dalam hubungan dengan sesamanya) dan dari sisi yang lain, juga mengacu pada salah satu jenis kebajikan sosial khusus.³³

1. Berdasarkan Sifat dari Penerapan Keadilan³⁴

e) Keadilan Legal (Universal atau Umum)

Keadilan legal menyangkut hubungan antara individu atau kelompok masyarakat dengan negara. Intinya adalah semua orang atau kelompok masyarakat diperlakukan secara sama oleh negara di hadapan dan berdasarkan hukum yang berlaku. Semua pihak dijamin untuk mendapat perlakuan yang sama sesuai dengan hukum yang berlaku. Tentu saja hal ini hanya merupakan suatu prinsip atau pikiran dasar yang melandasi suatu perbuatan yang akan menciptakan suatu kondisi yang adil. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa manusia adalah makhluk sosial, yang artinya manusia tersebut

³² Aristoteles, *Nicomachean Ethics (Sebuah Kitab Suci Etika)* diterjemahkan oleh: Embun Kenyowati, (Jakarta: Teraju, 2004), hlm. 111-130.

³³ E. Sumaryono, *Etika & Hukum (Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hlm. 256.

³⁴ A. Sonny Keraf, *Etika Bisnis (Tuntutan dan Relevansinya)*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 138-143.

memiliki kecenderungan untuk hidup bersama dengan sesamanya, melalui suatu interaksi yang dilakukan dengan perilakunya, yang agar interaksinya ini berjalan dengan tertib diperlukan suatu hukum, dan yang berdasarkan keinsyafan hatinya hukum itu ditaati karena ia (hukum) itu adil.

f) Keadilan Partikular atau Khusus

Keadilan partikular atau keadilan khusus ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu keadilan komutatif dan keadilan distributif. Keadilan komutatif ini mengatur hubungan yang adil atau fair antara orang yang satu dan yang lain atau antara warga negara yang satu dan warga negara lainnya. Dengan kata lain, jika keadilan legal lebih menyangkut hubungan vertikal antara negara dan warga negara, maka keadilan komutatif menyangkut hubungan horisontal antara warga yang satu dan warga yang lain. Keadilan komutatif menuntut agar dalam interaksi sosial antara warga yang satu dan warga yang lain, tidak boleh ada pihak yang dirugikan hak dan kepentingannya. Ini berarti prinsip keadilan komutatif menuntut agar semua orang memberikan, menghargai, dan menjamin apa yang menjadi hak orang lain. Maka, dasar moralnya sama dengan keadilan legal tersebut di atas, yaitu bahwa semua orang mempunyai harkat dan martabat serta hak yang sama, yang harus dijamin dan dihargai oleh semua orang lain. Dengan kata lain, dasarnya adalah keseimbangan atau kesetaraan antara semua pihak dalam interaksi sosial apa pun. Oleh karena itu,

jika dalam interaksi sosial apa pun terjadi bahwa pihak tertentu dirugikan hak dan kepentingannya, maka negara dituntut untuk turutan menindak pihak yang merugikan dan dengan demikian memulihkan kembali keseimbangan atau kesetaraan kedua pihak yang terganggu oleh adanya pelanggaran tadi. Negara dituntut untuk memulihkan kembali hubungan yang rusak oleh pelanggaran hak pihak tertentu. Dalam kaitan dengan itu, prinsip keadilan komutatif juga menyangkut pemulihan kembali hubungan yang rusak, yang menjadi tidak harmonis dan tidak seimbang (tidak adil), karena terlanggarnya hak pihak tertentu oleh pihak lain.

4) Berdasarkan Subjek Keadilan

a) Keadilan Individual

Keadilan individual adalah kondisi adil yang tercipta bergantung pada kehendak baik atau buruk manusia sebagai makhluk individual. Pelaksanaan keadilan individual ini tergantung pada kemauan atau keputusan satu orang (atau bisa juga beberapa orang) saja. Dalam kehidupan sehari-hari banyak masalah tergolong keadilan individual. Keadilan individual dapat terlaksana, jika hak-hak individual terpenuhi. Keadilan individual jauh lebih mudah untuk dilaksanakan ketimbang keadilan sosial. Keadilan individual seringkali dapat dilaksanakan dengan sempurna, karena hanya menyangkut manusia sebagai individu dan tergantung dari manusia sebagai

individu. Hal ini sebagaimana disimbolkan oleh timbangan sebagai lambang keadilan, yang hanya cocok untuk keadilan individual.³⁵

b) Keadilan Sosial

Dalam rangka teori keadilan, pengertian keadilan sosial sering dipersoalkan dan diliputi ketidakjelasan cukup besar. Ada yang menganggap keadilan sosial sebagai nama lain untuk keadilan distributif. Ada pemikir lain yang justru berpendapat bahwa keadilan sosial harus dibedakan dari keadilan distributif. Yang pasti ialah dibandingkan dengan jenis-jenis keadilan yang sudah disebut sebelumnya, paham "keadilan sosial" masih berumur muda. Dapat dipastikan juga bahwa secara historis pengertian ini berkaitan erat dengan pemikiran sosialis.³⁶

Dengan demikian keadilan sosial dapat didefinisikan sebagai keadilan yang pelaksanaannya tergantung dari struktur proses-proses ekonomis, politis, sosial, budaya, dan ideologis dalam masyarakat. Struktur-struktur itu merupakan struktur-struktur kekuasaan dalam dimensi-dimensi utama kehidupan masyarakat. Susunan struktur-struktur itu menentukan kedudukan masing-masing golongan sosial, apa yang mereka masukkan dan apa yang mereka peroleh dari proses-proses itu. Masyarakat merupakan proses yang mengalir terus

³⁵ Lihat K. Bertens, *Pengantar Etika Bisnis*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 92-94; dan Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 50-51.

³⁶ Lihat Bur Rasuanto, *Keadilan Sosial (Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas: Dua Teori Filsafat Politik Modern)*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 203-205.

menurut struktur-struktur kekuasaan itu. Mengusahakan keadilan sosial dengan demikian berarti mengubah atau seperlunya membongkar struktur-struktur ekonomis, politis, sosial, budaya, dan ideologis yang menyebabkan segolongan orang tidak dapat memperoleh apa yang menjadi hak mereka atau tidak mendapat bagian yang wajar dari harta kekayaan dan hasil pekerjaan masyarakat sebagai keseluruhan. Struktur-struktur itu bersifat sedemikian rupa sehingga kelaskelas itu, betapapun anggota-anggota mereka berusaha, tetap tidak memperoleh apa yang menjadi hak mereka.³⁷

2) *Middle Theory* (Teori Sistem Hukum)

Suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target masyarakat atau badan hukum yang menjadi sasaran ketaatannya maka akan dikatakan bahwa aturan hukum tersebut telah efektif.³⁸ Gagasan system dalam ilmu tersebar luas, karena hampir menguasai konteks berfikir ilmuwan dalam segala bidang. Kata sistem merujuk kepada banyak pengertian. Secara sederhana kata ini berarti sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud atau *Group of things or part working together in a regular relation*.³⁹

³⁷ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 332-333.

³⁸ Salim, H.S dan Erlis Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis Dan Disertasi*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hlm. 375.

³⁹ Yuddin Chandra Nan Arif, *Dimensi Perubahan Hukum Dalam Perspektif Sistem Hukum Terbuka*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol I, Nomor 1, April 2013, p. 113-127.

Menurut Tatang M. Amirin menjelaskan makna sistem sebagai berikut:⁴⁰

- a) Sistem digunakan untuk menunjuk suatu kesimpulan atau himpunan bendabenda yang disatukan atau dipadukan oleh suatu bentuk saling hubungan atau saling ketergantungan yang teratur; suatu himpunan bagian-bagian yang tergabung secara alamiah maupun oleh budi daya manusia sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh dan bulat terpadu;
- b) Sistem yang digunakan untuk menyebut alat-alat atau organ tubuh secara keseluruhan yang secara khusus memberikan andil atau sumbangan terhadap berfungsinya fungsi tubuh tertentu yang rumit tetapi vital;
- c) Sistem yang menunjuk himpunan gagasan (ide) yang tersusun, terorganisasikan, suatu himpunan gagasan, prinsip, doktrin, hukum dan sebagainya yang membentuk satu kesatuan yang logic dan dikenal sebagai isi buah fikiran filsafat tertentu, agama atau bentuk pemerintahan tertentu.
- d) Sistem yang digunakan untuk menunjuk suatu hipotesis tertentu atau suatu teori (yang dilawankan dengan praktek);
- e) Sistem yang dipergunakan dalam arti metode atau tata cara;
- f) Sistem yang digunakan untuk menunjuk pengertian skema atau metode pengaturan organisasi atau susunan sesuatu atau model tata cara. Dapat pula berarti suatu bentuk atau pola pengaturan, pelaksanaan atau

⁴⁰ *Ibid.*

pemrosesan dan juga dalam pengertian metode pengelompokan, pengkodifikasian dan sebagainya.

Sehubungan dengan hal tersebut, sistem juga memiliki ciri-ciri yang menurut Elias M. Awad sebagaimana dikutip oleh H.R. Otje Salman dan Anthon F. Susanto adalah sebagai berikut:⁴¹

- 1) Sistem itu bersifat terbuka, atau pada umumnya bersifat terbuka. Suatu sistem dikatakan terbuka jika berinteraksi dengan lingkungannya. Dan sebaliknya, dikatakan tertutup jika mengisolasi diri dari pengaruh apapun;
- 2) Sistem terdiri dari dua atau lebih subsistem dan setiap sub-sistem terdiri lagi dari sub-sistem lebih kecil dan begitu seterusnya;
- 3) Sub-sistem itu saling bergantung satu sama lain dan saling memerlukan;
- 4) Sistem mempunyai kemampuan untuk mengatur diri sendiri (*self regulation*);
- 5) Sistem memiliki tujuan dan sasaran.

Menurut Lawrence M. Friedman berhasil atau tidak berhasilnya suatu penegakan hukum bergantung pada:⁴²

- 1) Substansi hukum (*legal substance*)

Dalam teori Lawrence M. Friedman, substansi hukum dikatakan sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum

⁴¹ Otje Salman, H.R. dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka kembali*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 85.

⁴² Lawrence M.Friedman, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System A Social Science Perspective)*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 32.

itu dilaksanakan. Sebagai Negara yang menganut sistem civil law system atau sistem eropa kontinental sistem dikatakan hukum merupakan peraturan yang tertulis sedangkan aturan yang tidak tertulis tidak bisa dinyatakan sebagai hukum. Hal ini sesuai dengan asas legalitas dalam Pasal 1 KUHP yang menjelaskan tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat dihukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya. Dalam hal ini bisa atau tidaknya suatu pelanggaran dikenakan sanksi, jika perbuatan tersebut sanksinya terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

2) Struktur hukum/pranata hukum (*legal structure*)

Dalam teori Lawrence M. Friedman dikatakan sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Hukum tidak berjalan dengan baik apabila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten, dan independen. Sebagus apapun produk hukum jika aparat penegak hukum tidak memaksimalkan kinerjanya dalam melaksanakan tugas maka keadilan akan menjadi mimpi belaka. Maka dari itu, keberhasilan suatu penegkan hukum yaitu berasal dari personality penegak hukum.

3) Budaya Hukum (*legal culture*)

Menurut Lawrence M. Friedman budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum yang lahir melalui sistem kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya yang berkembang menjadi satu di dalamnya. Budaya hukum menjadi suasana pemikiran sosial dan

kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu dipergunakan, dihindari atau disalahgunakan. Budaya hukum ini sangat erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Jika masyarakat sadar akan peraturan tersebut dan mau mematuhi maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung, jika sebaliknya masyarakat akan menjadi faktor penghambat dalam penegakkan peraturan terkait.

Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman telah dijadikan sebagai referensi dalam menyusun rencana pembangunan hukum nasional. Hal ini dibuktikan dengan dimuatnya Teori Sistem Hukum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 18/2021 dijelaskan bahwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Saat ini, bangsa Indonesia sedang mengejar ketertinggalan dengan negara-negara di dunia dalam hal pertumbuhan ekonomi. Salah satu yang sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah tingkat investasi yang masih cukup rendah di Indonesia. Dampak yang dirasakan dan dikhawatirkan akan mempengaruhi Indonesia dalam jangka menengah ke depan adalah meningkatnya angka pengangguran sehingga Indonesia tidak

bisa lepas dari bahaya *middle income trap*. Pemerintah memberikan respons dengan cepat dan tepat dalam mereformulasi kebijakan dalam pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial. Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diharapkan dapat menjadi stimulus terhadap perubahan struktur ekonomi yang mampu menggerakkan semua sektor, untuk mendorong pertumbuhan ekonomi mencapai 5,7 % (lima koma tujuh persen) sampai dengan 6,0 % (enam koma nol persen) melalui penciptaan lapangan kerja, peningkatan investasi, dan peningkatan produktivitas.

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini akan menjadi kebijakan strategis nasional yang akan mengatur secara rinci pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Secara menyeluruh, arahan kebijakan dalam penguatan Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, termasuk percepatan Pendaftaran Tanah berbasis elektronik adalah untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia. Peraturan Pemerintah ini menyatukan (*omnibus law*), mengharmoniskan, mensinkronkan, memperbarui, dan mencabut ketentuan yang sudah tidak relevan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, serta beberapa pengaturan mengenai penguatan Hak Pengelolaan juga akan memperbarui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Selain itu, Peraturan Pemerintah ini juga akan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah. Tujuannya adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah (contoh: *mass rapid transit*, fasilitas penyeberangan, dan pusat perbelanjaan bawah tanah).⁴³

Teori Sistem Hukum dari Lawrence M. Friedman ternyata juga digunakan sebagai landasan awal dalam penyusunan *Grand Design*. Pembangunan Hukum Nasional, dimana pembangunan hukum diarahkan kepada perwujudan sistem hukum nasional yang mantap dan mampu berfungsi baik sebagai sarana mencapai ketertiban dan kesejahteraan, maupun sebagai sarana bagi pelaksanaan pembangunan. Pada dasarnya pembangunan hukum mencakup penataan materi (*substance*), kelembagaan (*structure*), dan budaya (*culture*). Unsur-unsur tersebut saling

⁴³ Lihat Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

mempengaruhi, karenanya hukum harus dibangun secara terpadu dan berkelanjutan, serta berwawasan global. Pembangunan sistem hukum nasional dilakukan dengan melakukan pembentukan materi hukum yang mereflesikan nilai-nilai dan kepentingan social serta perwujudan masyarakat hukum yang tercermin dari tingginya kepatuhan kepada aturan hukum. Materi hukum harus menjamin terlaksananya kepastian dan ketertiban hukum, serta perlindungan terhadap hak asasi manusia, mampu mengembangkan disiplin dan kepatuhan serta penghargaan kepada hukum, yang pada akhirnya mampu mendorong adanya kreativitas peran masyarakat dalam pembangunan nasional.⁴⁴

3) *Aphlied Theory* (Teori Perlindungan Hukum)

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁴⁵

Sedangkan menurut C.S.T. Kansil perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.⁴⁶ Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah suatu tindakan untuk

⁴⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2019*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2019), hlm. 52.

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 54.

⁴⁶ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 102.

melindungi atau memberikan pertolongan kepada subjek hukum, dengan menggunakan perangkat-perangkat hukum.⁴⁷

Penelitian dalam ini juga didasarkan kepada Teori Perlindungan Hukum. Istilah perlindungan hukum berasal dari bahasa Inggris, yaitu *legal protection theory*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *theorie van de wettelijke bescherming*, dan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie der rechtliche schutz*. Secara gramatikal perlindungan adalah tempat berlindung atau hal (perbuatan) memperlindungi.⁴⁸

Memperlindungi adalah menyebabkan atau menyebabkan berlindung, arti berlindung meliputi menempatkan dirinya supaya tidak terlihat, bersembunyi, atau minta pertolongan. Sementara itu, pengertian melindungi, meliputi menutupi supaya tidak terlihat atau tampak menjaga, merawat, atau memelihara, menyelamatkan atau memberikan pertolongan.⁴⁹

Teori perlindungan hukum merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya.⁵⁰ Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi teori perlindungan hukum meliputi, yaitu a) adanya wujud atau bentuk

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hlm. 10.

⁴⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 259.

⁴⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *op., cit*, hlm. 526.

⁵⁰ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *op., cit*, hlm. 263.

perlindungan atau tujuan perlindungan; b) Subjek hukum; c) Objek perlindungan hukum.

Dewasa ini peranan tanah bagi berbagai keperluan meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan bisnis. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa perlindungan hukum dan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian kepastian hukum dibidang pertanahan ini, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuanketentuannya. Selain itu, dalam rangka menghadapi berbagai kasus nyata diperlukan pula terselenggaranya kegiatan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan. Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa selama belum dibuktikan yang sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, pada umumnya disebabkan oleh kekurangtahuan dan kepedulian masyarakat akan pentingnya tanda bukti

hak milik. Meskipun secara normatif telah diusahakan oleh pemerintah melalui peraturan-peraturan yang telah disusun untuk sedapat mungkin melindungi masyarakat atas hukum kepemilikan hak atas tanah.⁵¹

Masyarakat pada umumnya kurang memahami fungsi dan kegunaan sertifikat, hal ini dilatarbelakangi masyarakat kurang mendapat informasi yang akurat tentang pendaftaran tanah. Karena kurangnya informasi yang akurat dan mudah dipahami masyarakat tentang pendaftaran tanah, akan mempengaruhi kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya. Sebagaimana yang ditemukan di lapangan bahwa bahwa masyarakat menganggap cukup dengan di daftar di buku tanah 'letter C' atau pencatatan subak maka legalitas hak milik mereka menjadi kuat.

Menurut Philipus M. Hadjon, sarana perlindungan Hukum ada 2 (dua) macam, yaitu:⁵²

1) Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah

⁵¹ Faisal, Lalu Muhammad, Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum, *Journal Ilmiah Rinjani*, Universitas Gunung Rinjani Vol. 5 No. 1 Tahun 2017, hlm. 203-209.

⁵² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Penerbit Bina Ilmu, 1989), hlm. 20.

terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2) Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

G. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan judul dan fokus kajian dari penelitian disertasi ini, maka perlu diuraikan pula berbagai konsep perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagaimana telah dijelaskan oleh peraturan perundang-undangan dan para ahli hukum pertanahan dalam berbagai referensi yang ada.

Di angka kerangka konseptual ini, akan dijelaskan beberapa konsep rekonstruksi perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang telah bersertifikat terhadap maraknya mafia tanah yang berbasis keadilan, sesuai fokus kajian disertasi, yaitu konsep perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang telah bersertifikat di Indonesia yang terdiri dari konsep perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat, dan konsep keadilan secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

5) Kajian filosofis

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) ini melahirkan konsepsi hak penguasaan negara atas sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjabaran lebih lanjut amanah Pasal 33 UUD 1945 dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Menurut Maria SW Sumardjono berkenaan dengan hubungan antara Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan UUPA menyatakan:⁵³

Harus diakui, UUPA merupakan karya besar yang terbit tahun 1960, pada tahap awal penyelenggaraan negara, di tengah konflik politik dan mendesaknya kebutuhan akan suatu undang-undang yang memberi jaminan keadilan terhadap akses untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya agraria (SDA) berupa bumi, air, kekayaan alam, dan sebagainya. Menilik namanya, obyek pengaturan UUPA meliputi semua hal yang terkait dengan SDA (tanah, air, hutan, tambang, dsb), tetapi

⁵³ Maria SW Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2008), hlm. 95.

kenyataannya UUPA baru mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pertanian saja. Dari 67 Pasal UUPA, 53 Pasal mengatur tentang tanah.

Pembentukan UU sektoral tidak berlandaskan prinsip-prinsip yang telah diletakkan UUPA. Pada gilirannya, kedudukan UUPA didegradasi menjadi UU sektoral yang hanya mengatur pertanian. Selain itu, meski berbagai undang-undang sektoral mengacu Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, namun substansinya pada umumnya memiliki karakteristik yang tidak sesuai dengan falsafah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Karena karakteristik peraturan perundang-undangan sektoral:⁵⁴

- (1) orientasi pada eksploitasi, mengabaikan konservasi dan keberlanjutan fungsi SDA, digunakan sebagai alat pencapaian pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara;
- (2) lebih berpihak pada pemodal besar;
- (3) ideologi penguasaan dan pemanfaatan SDA terpusat pada negara sehingga bercorak sentralistik;
- (4) pengelolaan SDA yang sektoral berdampak terhadap koordinasi antar sektor yang lemah;
- (5) tidak mengatur perlindungan hak asasi manusia (HAM) secara proporsional.

Pada perspektif filosofis tanah mempunyai hubungan sangat fundamental dengan manusia. Di dalam istilah agama manusia dari Allah swt dan akan kembali kepada Allah swt kepada dasarnya yaitu tanah.

⁵⁴ Maria SW Sumarjono, *Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan*, dalam <http://els.bappenas.go.id/upload/other/Penyempurnaan%20UUPA%20dan%20Sinkronisasi%20Kebijakan.htm>, hlm. 1, diakses pada tanggal 20 Mei 2021 pukul 15.18 WIB.

Karena sesuai dengan asal proses penciptaan manusia adalah berasal dari tanah, maka akhir hidupnya akan kembali pada tanah dari tanah kembali ke tanah. Dengan demikian bahwa hubungan antara manusia dan atau masyarakat dengan tanah ini bersifat abadi. Pengertian lebih lanjut bahwa sesungguhnya sumber ekonomi dan sumber-sumber politik didalam masyarakat adalah tanah, dalam pengertian yang luas termasuk turunan pemanfaatannya.⁵⁵

Secara filosofis, tanah cenderung diartikan sebagai land dan bukan soil, sehingga tanah dipandang dalam visi multidimensional.⁵⁶ Heru Nugroho, menyebutkan tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensional:⁵⁷

- 1) Dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan.
- 2) Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat.
- 3) Sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status social pemilikinya.
- 4) Tanah bermakna sakral karena berurusan dengan warisan dan masalah-masalah transedental.

⁵⁵ Joyo Winoto, Laporan Seminar Nasional: "Penataan Ulang Kelola Sumber Daya Agraria Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Daya Dukung Lingkungan dan Kemakmuran Rakyat, Universitas Jember, 16 April 2006, hlm. 8.

⁵⁶ Agum Gumelar, *Reformasi Pertanahan*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 3.

⁵⁷ Heru Nugroho, *Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlm. 99.

Dengan demikian secara filsafati, penguasaan dan pemilikan tanah sarat dengan muatan nilai yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum yang mengatur penguasaan dan pemilikan atas tanah yang didalamnya terdapat kewenangan, hak dan kewajiban serta kekuasaan. Filsafat ilmu hukum merupakan terminology yang digunakan untuk memahami hukum tanah sebagai realita utuh dengan pendekatan holistic yang didalamnya mengandung tiga aspek yaitu (1) aspek keadilan, keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang dalam penguasaan dan pemilikan tanah; (2) aspek tujuan keadilan atau finalitas, yaitu menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai atas penguasaan dan pemilikan tanah yakni masyarakat yang adil dan makmur; (3) aspek kepastian hukum atau legalitas, yaitu menjamin bahwa hukum tanah dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati dan memberikan kepastian hukum.

6) Kajian Yuridis

Berbicara Peraturan di bidang pertanahan di Indonesia, secara pokok diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, kondisi hukum agraria di Indonesia berada dalam situasi dualisme hukum agraria. Dualisme hukum agraria ditandai dengan berlakunya hukum peninggalan penjajah (Belanda) di bidang pertanahan dan hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia. Kondisi dualisme hukum agraria tersebut berlangsung selama 15 tahun setelah merdeka sehingga pada akhirnya menjadi latar

belakang pemerintah memberlakukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UUPA menghilangkan dualisme hukum agraria di Indonesia yang salah satu prinsip utamanya yaitu kesatuan hukum agraria untuk seluruh wilayah tanah air.⁵⁸

Hal itu ditandai dengan mencabut seluruh ketentuan Hukum Agraria Belanda dan menjadikan Hukum Adat sebagai landasan materilnya.⁵⁹ Ida Nurlinda Mengatakan bahwa penyusunan UUPA dilandasi oleh cita-cita yang mulia agar UUPA menjadi sarana dalam mencapai kemakmuran rakyat Indonesia.⁶⁰ Setelah disahkan pada tanggal 24 September 1960, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ini kemudian lebih dikenal dengan sebutan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).⁶¹ Disebut Undang-Undang Pokok, karena UUPA merupakan induk dari keseluruhan aturan di bidang Agraria.⁶²

Dalam perspektif hukum, tanah dikaji berdasarkan hak-hak penguasaan tanah sebagai suatu system hukum. Artinya bagaimana hukum memandang persoalan pertanahan berkaitan dengan hak-hak penguasaan

⁵⁸ Prinsip kesatuan hukum agraria ini sama nilainya dengan gagasan yang diajukan oleh wawasan nusantara. Lihat AP. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 29.

⁵⁹ Lihat ketentuan memutuskan dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

⁶⁰ Ida Nurlinda, "Telaah atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 1, Nomor 1, September 2016, hlm. 12.

⁶¹ Lihat diktum kelima Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

⁶² Emmy Solina dkk, "Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Kota Tanjung Pinang dalam Mengeluarkan Sertifikat hak Kepemilikan Permukiman yang di Atas Air", *Jurnal Selat*, Volume 7, Nomor 1, Oktober 2019, hlm. 24.

atas tanah dalam suatu system. Sebagai suatu system maka hak atas tanah harus dilihat sebagai suatu nilai. Karena hukum sebagai perwujudan nilai-nilai, maka pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah mengandung arti bahwa kehadirannya adalah untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, maka penguasaan dan pemilikan hak atas tanah harus dilindungi.

Pengkajian hak atas tanah dari perspektif ilmu hukum berarti membahas hak atas tanah dari aspek penguasaan dan pemilikannya. Kedudukan tanah dalam tata nilai yang berbeda-beda tersebut apabila ditinjau dari kajian filsafat ilmu hukum, maka tanah mengandung nilai yang berbeda-beda, tergantung pada tempat dan waktu dimana tata nilai itu tumbuh dan berkembang. Perbedaan tata nilai tersebut mengakibatkan perbedaan system hukum tanah. Selain itu, pengaruh factor ekonomi, politik dan hukum telah mengakibatkan kecenderungan untuk memaksakan tata nilai tertentu pada tata nilai lain, yang berujung pada dekonstruksi dan rekonstruksi system hukum tanah tertentu. Dengan pendekatan filsafat Hukum akan dicari hakikat dari tanah dan hak atas tanah serta apa yang ada dibelakang tanah dan hak atas tanah, serta menyelidiki kaidah-kaidah hukum sebagai pertimbangan nilai.

Dapat dipahami bahwa salah satu tujuan UUPA adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat mengenai hak-hak atas tanahnya. Berkaitan dengan arti penting kepastian hukum penguasaan tanah terutama dalam kehidupan bernegara, maka perundang-undangan

agraria di Indonesia mengatur tentang pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah yang dimaksud. Dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, maka menurut undang-undang “sertipikat” merupakan alat pembuktian yang kuat sehingga bagi pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Dengan sertifikat itu maka pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensinya.⁶³

Pada tahun 2001, MPR melalui Sidang Tahunan pada tanggal 9 November 2001 menetapkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.⁶⁴

Lahirnya Tap MPR No. IX/MPR/2001 ini lebih didorong adanya kesadaran bahwa:⁶⁵

- b. sumberdaya agraria dan sumberdaya alam sebagai rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan

⁶³ Harris Yonatan Parmahan Sibuea, “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama kali”, Jurnal Negara Hukum, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2011, hlm. 289.

⁶⁴ Adapun Lahirnya Tap MPR No. IX/MPR/2001 didasarkan pada: (a) Pasal 1 ayat (2), Pasal 2, Pasal 3, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 25E, Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (c) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. V/MPR/2001; dan (d) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

⁶⁵ Lihat Diktum Pertimbangan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001.

secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta kerusakan sumberdaya alam.
- d. pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik.
- e. peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam saling tumpang tindih dan bertentangan.
- f. pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.
- g. untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam Mukadimah Undang-Undang Dasar 1945, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan.

7) Kajian Sosiologis

Jika dikaitkan dengan pemanfaatan dan konservasi sumber daya alam bagi kesejahteraan, keadilan, dan keberlanjutan, maka tinjauan terhadap sumber daya alam (SDA) dapat dilihat dari dua sisi, yakni: *Pertama*, hubungan antara kelompok sosial dengan SDA, dan hubungan antara manusia dengan berbagai wujud dari SDA. Hubungan-hubungan tersebut sebenarnya adalah sifat penguasaan manusia serta pemanfaatan SDA yang dicakup dalam pengertian agraria. Dengan demikian, pengertian agraria tidak terbatas pada aspek fisik tanah dan SDA lainnya, melainkan termasuk di dalamnya aspek-aspek penguasaan manusia dan pemanfaatan atas SDA tersebut. *Kedua*, hubungan yang terjadi secara alamiah antar wujud SDA yang mempunyai manfaat untuk memelihara integritas komunitas, habitat dan ekosistem biologis, serta manfaat untuk menunjang proses ekologis biologis, serta manfaat untuk menunjang proses ekologis yang penting seperti pembentukan zat hara, arus penyerapan limbah, imigrasi satwa, serapan dan aliran air, dan lain-lain. Hubungan-hubungan ini terjadi dalam wilayah-wilayah yang secara alami terbentuk seperti wilayah daerah aliran sungai, wilayah habitat hewan, wilayah pesisir dan pulau kecil, dan lain-lain yang masing-masing mempunyai kondisi dan karakteristik tersendiri.⁶⁶

⁶⁶ KSPA, Pokja PSDA dan KPA, 2001. *Meneguhkan Komitmen Mendorong Perubahan: Argumen-argumen dan usulan Ketetapan MPR RI tentang Pelaksanaan Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Adil dan Berkelanjutan*, hlm. 3.

Dalam sejarah agraria Indonesia, pemilikan tanah baik oleh raja maupun individual telah dikenal lama sebelum penjajahan Inggris sampai Belanda berlangsung di Indonesia. Pada zaman kerajaan Jawa tradisional, raja merupakan pusat ketatanegaraan yang kedudukannya sama dengan Tuhan. Upacara-upacara kenegaraan dibebankan kepada suatu korps hamba kerajaan yang lazim disebut abdi dalem. Ia merupakan penghubung antara rakyat dengan raja, yang sering juga dimasukkan ke dalam golongan priyayi.⁶⁷

Asas fungsi sosial hak atas tanah merupakan salah satu asas yang menjadi dasar dalam menerapkan hukum agraria di Indonesia. Secara yuridis asas fungsi sosial hak atas tanah diatur dalam Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pada Pasal 6 yang menyatakan bahwa: *Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.*

Selanjutnya menurut Penjelasan Umum UUPA pada huruf A, angka romawi II tentang Dasar-dasar Hukum Agraria Nasional, khususnya angka (4) menyatakan:

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 bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut

⁶⁷ Achmad Sodiki, *Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang*, (Surabaya: Disertasi Program Pasca Sarjana Unair, 1994), hlm. 19.

tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria 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 (pasal 2 ayat 3). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan fihak yang ekonomis lemah.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, hal ini merupakan pencerminan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai ketentuan yang menegaskan pentingnya perlindungan atas bumi, air dan kekayaan alam termasuk didalamnya pengertian tanah bagi sebesar- besar kemakmuran rakyat. Secara yuridis kedua ketentuan tersebut mengandung makna yang secara eksplisit saling berhubungan, bahwa tanah dalam pemahaman fungsi sosial harus dilindungi keberadaannya agar dapat memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Hal ini mengandung kewajiban bagi seluruh rakyat dalam memanfaatkan tanah tidak hanya mementingkan kepentingan pribadinya saja namun juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat maupun kepentingan umum. Kewajiban memberikan perlindungan atas tanah dilakukan oleh negara untuk kepentingan kemakmuran seluruh rakyat. Maka menjadi kewajiban seluruh rakyat dibawah kekuasaan negara dalam memanfaatkan tanah

harus dengan sebaik-baiknya, tanpa menghilangkan potensi tanah sebagai sumber daya kehidupan bersama.

Meskipun frasa fungsi sosial ini tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945, namun secara implisit ayat ini harus ditafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak milik diartikan sebagai hak milik yang tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat umum. Asas fungsi sosial hak atas tanah dalam hukum tanah nasional, mengandung makna bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidak 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, sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara. Akan tetapi dalam konteks itu, ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum dan kepentingan masyarakat. UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.⁶⁸

UUPA diterbitkan dalam rangka mewujudkan amanah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, merupakan kenyataan hukum dalam menjelaskan tujuan dari tanah sebagai social asset dan capital asset.

⁶⁸ Parlindungan AP, *Komentar atas Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm. 65.

Sebagai undang-undang nasional ketentuan yang termuat dalam pasal-pasal UUPA merupakan perwujudan dari sila-sila dalam Pancasila.⁶⁹

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai social asset dan capital asset. Sebagai social asset tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial dikalangan masyarakat untuk hidup dan berkehidupan, sedangkan capital asset, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi.⁷⁰

8) Sengketa Tanah

Dalam ranah hukum, bisa dibilang kalau sengketa merupakan permasalahan antara 2 orang ataupun lebih dimana keduanya silih memperlakukan sesuatu subjek khusus. Perihal ini terjalin disebabkan kesalahpahamannya ataupun perbandingan opini ataupun anggapan antara keduanya yang setelah itu memunculkan dampak hukum untuk keduanya.⁷¹

Sesuatu sengketa tanah pasti subyeknya tidak cuma satu, tetapi lebih dari satu, tidak tahu itu dampingi orang, golongan, badan apalagi badan besar sekalipun semacam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau negeri. Status hukum antara subyek sengketa dengan tanah yang jadi

⁶⁹ Sumardjono, Maria S.W, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Jakarta: Kompas, 2007), hlm. 4.

⁷⁰ Rubaie, Achmad, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Bayumedia, 2007), hlm. 1.

⁷¹ Benhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hlm. 1.

obyek sengketa dapat berbentuk *owner*, pemegang hak amanah, konsumen, akseptor hak, penyewa, pengelola, eksekutor, serta serupanya.

Berdasarkan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, Sengketa pertanahan merupakan perbandingan angka, kebutuhan, opini serta ataupun anggapan antara perorangan dan atau badan hukum (private atau khalayak) mengenai status penggunaan atau eksploitasi atas aspek tanah khusus oleh pihak khusus, ataupun status keputusan tata usaha negara menyangkut pemerintahan, pemilikan, dan penggunaan atau eksploitasi atas aspek tanah khusus. Sebaliknya subjek sengketa tanah mencakup tanah kepunyaan perorangan ataupun badan hukum, tanah peninggalan negeri ataupun pemda, tanah negeri, tanah adat serta ulayat, tanah hak nasional, tanah perkebunan, dan kepemilikan yang lain.

Sebaliknya bagi Christopher W. More dalam Maria W. Sumardjono, pangkal kasus sengketa pertanahan dalam garis besarnya bisa ditimbulkan oleh keadaan selaku selanjutnya:⁷²

(1) sengketa kebutuhan ialah terdapatnya kompetisi kebutuhan yang terpaut dengan kebutuhan kata benda, kebutuhan prosuderal, ataupun kebutuhan psikologid; (2) sengketa sistemis, yang diakibatkan pola sikap merusak, pengawasan kepemilikan pangkal energi yang tidak balance; (3) sengketa angka, sebab perbandingan patokan yang dipakai buat menilai buah pikiran atau prilaku, perbandingan style hidup, pandangan hidup, agama atau keyakinan; (4) sengketa ikatan, sebab marah yang kelewatan, anggapan yang galat, komunikasi yang kurang baik atau salah, klise sikap yang minus; serta (5) sengketa informasi, sebab data yang tidak komplit, data yang galat, opini yang betbeda mengenai keadaan yang relevan,

⁷² Maria S. W. Sumardjono, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Penerbit Kompas, yang dikutip oleh Benhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hlm. 65.

interpretasi informasi yang berlainan, serta perbandingan metode penilaian.

Pada hakikatnya, permasalahan pertanahan ialah hantaman kebutuhan (*conflict of interest*) di aspek pertanahan antara siapa, selaku ilustrasi aktual antara perorangan dengan perorangan, perorangan dengan tubuh hukum, tubuh hukum dengan tubuh hukum serta lain serupanya. Sehubungan dengan perihal itu di atas, untuk kejelasan hukum yang diamanatkan Hukum Utama Agraria No 5 Tahun 1960, hingga kepada permasalahan pertanahan diartikan antara lain bisa diserahkan jawaban atau respon atau penanganan pada yang berekepentingan (masyarakat serta pemerintah).

Bagi Rusmadi Murad, penafsiran sengketa tanah ataupun bisa pula dibidang selaku sengketa hak atas tanah, ialah: Tampaknya sengketa hukum yang berasal dari aduan suatu pihak (orang ataupun tubuh) yang bermuatan keberatan-keberatan serta desakan hak atas tanah, prioritas, ataupun kepemilikannya dengan impian bisa mendapatkan penanganan dengan cara administrasi cocok dengan determinasi peraturan yang legal.

Bagi Robbins, sengketa ataupun sengketa timbul sebab terdapat situasi yang sudah melatarbelakanginnya (*antecedent conditions*). Situasi itu, yang juga sebagai sumber terjadinya konflik, terdiri dari tiga katagori, yaitu komunikasi, bentuk, serta elastis pribadi.⁷³

⁷³ Stephen P. Robbins, *Organizational Behavior, Concepts, Controversies, Applications*, prentice-hall International Editions, USA, Bernhard Limbong, 1996, Op., Cit, hlm. 39.

Komunikasi yang kurang baik, dalam maksud komunikasi yang memunculkan kesalah pahaman antara pihak- pihak yang ikut serta, bisa jadi pangkal perselisihan. Sesuatu hasil riset membuktikan kalau kesusahan semantik, alterasi data yang tidak lumayan, serta kendala dalam saluran komunikasi ialah penghalang kepada komunikasi serta jadi anteseden buat terciptanya perselisihan.

Bagi Kepala BPN (Badan Pertanahan Nasional) pusat, paling tidak terdapat 3 (tiga) perihal penting yang menimbulkan terjadinya sengketa tanah:

- 1) Perkara administrasi sertifikasi tanah yang tidak nyata, akhirnya merupakan terdapat tanah yang dipunyai oleh 2 orang dengan mempunyai akta tiap- tiap.
- 2) Penyaluran kepemilikan tanah yang tidak menyeluruh, ketidakseimbangan dalam penyaluran kepemilikan tanah ini bagus buat tanah pertanian ataupun bukan pertanian sudah memunculkan kesenjangan bagus dengan cara ekonomi, politis ataupun sosiologis.

Dalam perihal ini, warga dasar, spesialnya orang tani atau eksekutor tanah membahu bobot sangat berat. Kesenjangan distribusi tanah ini tidak terbebas dari kebijaksanaan ekonomi yang mengarah kapitalistik serta liberalistik. Atas julukan pembangunan tanah- tanah garapan orang tani ataupun tanah kepunyaan warga adat didapat ganti oleh para investor dengan harga ekonomis.

3) Keabsahan kepemilikan tanah yang sekedar didasarkan pada fakta formal (akta), tanpa mencermati daya produksi tanah. Akhirnya, dengan cara sah (*de jure*), bisa jadi banyak tanah bersertifikat dipunyai oleh industri ataupun para investor besar, sebab mereka sudah membelinya dari para orang tani atau owner tanah, namun tanah itu lama ditelantarkan sedemikian itu saja. Bisa jadi beberapa orang menyangka remeh dengan memandang sisi mata perkara perselisihan tanah ini, sementara itu perkara ini merupakan perkara yang wajib lekas di carikan jalan keluarnya. Sebab perselisihan tanah amat berpotensi terbentuknya perselisihan dampingi suku bangsa, kaum serta agama. Akhirnya harga diri wajib dipertaruhkan.

Menurut Kreps, perselisihan tetap berpusat pada seangka penting, yakni tujuan yang mau digapai, peruntukan sumber- sumber yang dibagikan, ketetapan yang didapat, ataupun sikap tiap pihak yang ikut serta:

- a. Kompetisi kepada sumber-sumber energi yang tahap. Tiap angka dalam badan hendak bersaing buat memperoleh angka dari peruntukan sumber-sumber energi yang terdapat. Tiap- tiap membutuhkan peruntukan pangkal energi yang banyak supaya dapat memesatkan perkembangan, perkembangan, serta pengembangan dalam divisinya. Sebab terdapatnya kompetisi ini hingga hendak mengakibatkan tampaknya perselisihan. Perselisihan ini dapat mencuat dampak dari ketersediaan pangkal energi yang tahap.

- b. Ketergantungan kewajiban (*interdependence*), dalam badan telah tentu terdapatnya ketergantungan antara 2 (dua) individu ataupun golongan buat menggapai keberhasilan dalam tugas- tugasnya. Bila di antara 2 (dua) pihak ini terdapat perbandingan prioritas, mungkin timbulnya perselisihan hendak terus menjadi besar. Perihal ini pula diakibatkan oleh kemauan dari kedua koyak pihak buat dapat menggapai independensi tanpa wajib tergantung pada pihak lain. Terus menjadi perbandingan ini dipertahankan hingga mungkin perselisihan pula hendak berjalan lebih besar apalagi lama. Perselisihan ini umumnya timbul antara 2 (dua) unit yang silih tergantung serta amat terspesialisasi.
- c. Kekaburan batas- batas aspek kegiatan, perselisihan amat bisa jadi timbul bila aspek kegiatan dalam badan tidak nyata. Perihal ini hendak menghasilkan sesuatu situasi dimana terdapat seorang yang memimpin dalam angkanya. Apabila ada sebuah keberhasilan maka dia akan merasa dan menunjukkan seolah-olah itu hanya hasil kerja sendiri. Akan tetapi, apabila adda kesalahan maka dia akan mengalihkannya padda orang lain. Konflik juga bisa terjadi apabila ada seseorang yang hanya ingin mengerjakan hal-hal yang disukainya akan diserahkan pada orang lain. Pada hakikatnya masing-masing akan merasa yang paling penting dalam kegiatan organisasi.
- d. Kriteria kinerja yang tidak sesuai, konflik semacam ini disebabkan oleh adanya imbalance atas kemajuan suatu divisi oleh perusahaan. Konflik

bisa muncul apabila kegiatan monitoring dan evaluasi terhadap sub unit-sub unit yang berbeda.

- e. Perbedaan-perbedaan tujuan dan prioritas, konflik juga bisa disebabkan oleh adanya usaha-usaha masing-masing sub unit untuk mencapai tujuannya masing-masing.

Hal ini bisa tumbuh menjadi konflik apabila ada ketidaksesuaian antara tujuan masing-masing, bahkan usaha pencapaian tujuan sub unit dapat menghalangi sub unit dalam mencapai tujuannya.⁷⁴

Sumber konflik lainnya yang potensial adalah faktor pribadi, yang meliputi sistem nilai yang dimiliki tiap-tiap individu, karakteristik kepribadian yang menimbulkan orang mempunyai karakteristik (*idiosyncrasies*) serta berlainan dengan orang yang lain. Kenyataannya membuktikan kalau karakter khusus, misalnya orang yang amat absolut, dogmatik serta menghormati kecil orang lain, ialah pangkal yang potensial.⁷⁵

9) Keadaan Yang Menimbulkan Terbentuknya Perselisihan Tanah

Sengketa atau perselisihan pertanahan yang terjalin di warga belum lama ini timbul dalam beraneka ragam wujud. Pihak yang ikut serta dalam cara penanganan perselisihan itu juga tidak sedikit, bagus negeri ataupun institusi *civil society* semacam Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

⁷⁴ Gary L. Kreps, *Organizational Communication:: Theory and Practice*, (New York: longman, 1986), hlm. 185.

⁷⁵ Bernhard Limbong, *Op. Cit*, hlm. 40.

Namun cara penanganan perselisihan acapkali menemui jalur tersumbat alhasil menghasilkan perselisihan berkepanjangan.

Dengan cara mikro pangkal sengketa atau perselisihan bisa mencuat sebab terdapatnya perbandingan atau hantaman angka (kultural), perbandingan pengertian hal data, informasi ataupun cerminan obyektif situasi pertanahan setempat (teknis), ataupun perbandingan atau hantaman kebutuhan ekonomi yang nampak pada kesenjangan bentuk pemilikan serta kemampuan tanah.

Ulasan hal pangkal sengketa atau perselisihan pertanahan ini dipecah dalam 2 (dua) golongan ialah:

2) **Umum**

Dari bermacam opini mengenai pangkal permasalahan pertanahan, hingga dengan cara kompreherensif pada hakekatnya perselisihan tanah yang terjalin di Indonesia diakibatkan oleh: (1) kurang tertibnya administrasi pertanahan era kemudian; (2) kesenjangan bentuk kemampuan serta pemilikan tanah; (3) sistem pengumuman registrasi tanah yang minus; (4) melonjaknya keinginan tanah, alhasil harga tanah tidak bisa dikendalikan sebab kelakuan mafia tanah; (5) peraturan perundangan silih menumpang bertumpukan, bagus dengan cara mendatar ataupun lurus, begitu pula akar yang diatur; (6) sedang banyaknya ada tanah terlantar; (7) kurang cermatnya notaris serta oejabat akta tanah dalam melaksanakan tugasnya; (8) belum ada pertemuan presepsi ataupun interpretasi para penegak hukum

spesialnya juri kepada peraturan perundang- undangan; serta (9) para penegak hukum belum kurang berkomitmen buat melakukan peraturan perundang- undangan dengan cara kinsekuen serta tidak berubah- ubah. Pemicu biasa tampaknya perselisihan aspek pertanahan bisa dikelompokkan dalam 2 aspek, ialah aspek hukum serta aspek non hukum.

- **Aspek Hukum**

Seangka aspek hukum yang jadi pangkal dari perselisihan atau perselisihan pertanahan yang terjalin belum lama ini antara lain:

a) **Menumpang Bertumpukan Peraturan**

UUPA selaku benih dari peraturan di aspek pangkal energi agraria yang lain, tetapi dalam berjalan durasi dibuatlah peraturan perundang- undangan yang berhubungan dengan pangkal energi agraria namun tidak menaruh UUPA selaku Hukum biangnya, apalagi malah menaruh UUPA sekelas dengan Hukum Agraria. Bentuk hukum pertanahan jadi menumpang bertumpukan. UUPA yang awal mulanya ialah parasut hukum untuk kebijaksanaan pertanahan serta kebijaksanaan agraria biasanya di Indonesia.

b) **Regulasi Kurang Memadai**

Regulasi di aspek pertanahan belum selengkapya, merujuk pada nilai- nilai bawah pancasila serta filosofi pasal 33 UUD 1945 mengenai akhlak, kesamarataan, hak

asas, serta keselamatan. Dalam banyak permasalahan pertanahan, hak- hak orang owner tanah kerap kali diabaikan.

c) Menumpang Bertumpukan Peradilan

Dikala ini, ada 3 (tiga) badan peradilan yang bisa menanggulangi sesuatu perselisihan atau perselisihan pertanahan ialah peradilan awas, peradilan kejahatan, dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dalam wujud perselisihan khusus, salah satu pihak yang memanglah dengan cara awas belum pasti berhasil dengan cara kejahatan (dalam perihal ini perselisihan itu diiringi perbuatan kejahatan). Tidak hanya itu, mutu pangkal energi orang dari petugas eksekutif peraturan sumber daya agrarian pula jadi faktor tampaknya perselisihan. Dalam melakukan tugasnya, petugas eksekutif melaksanakan penyimpangan kepada peraturan perundang- undangan yang legal semacam tampaknya aplikasi Penggelapan, Persekongkolan serta Nepotisme (KKN). Petugas eksekutif lebih mencermati kebutuhan owner tanah ataupun mengacuhkan kelestarian area hidup.

d) Penanganan serta Birokrasi Berbelit-belit

Usaha hukum lewat pengadilan sering- kali tidak sempat menangani perkara. Selaku ilustrasi, para pihak yang tidak

menyambut tanahnya diokupasi pihak lain apabila mana menempuh rute hukum tidak sempat mendapatkan kejelasan hukum. Penanganan masalah lewat pengadilan di Indonesia meletihkan, bayaran besar serta durasi penanganan yang lama, belum lagi apabila terperangkap terperangkap dengan mafia peradilan, hingga kesamarataan tidak sempat membela pada yang betul. Alhasil kalau jika kehabisan seekor kambing janganlah berhubungan dengan hukum, sebab dapat kehabisan sekandang kambing. Perihal ini pastinya tidak cocok lagi dengan prinsip peradilan kita yang simpel, kilat serta berbiaya ekonomis, sebab situasi sesungguhnya dalam berhubungan dengan pengadilan merupakan tidak simpel, birokrasi yang rumit serta lama, dari pengadilan tingkatan awal hingga tingkatan kasasi serta pemantauan kembali (PK), dan bayaran yang lumayan besar. Tidak hanya itu, pemerintah kandas menuntaskan bermacam perselisihan pertanahn. Perihal ini dipengaruhi 3 (tiga) pemicu, ialah tidak terdapat sistem yang dibentuk dengan cara bagus dalam penanganan perselisihan pertanahan, minimnya keyakinan warga pada pemerintah tidak berperan obyektif dalam penanganan perselisihan serta mengarah membela pada yang kokoh.

- **Aspek Non Hukum**

Tidak hanya aspek hukum diatas, perselisihan pertanahan pula diakibatkan oleh seangka aspek nonhukum selanjutnya ini:

a) **Menumpang Bertumpukan Pemakaian Tanah**

Searah dengan durasi, perkembangan masyarakat yang kilat menyebabkan jumlah masyarakat meningkat. Ganti guna tanah yang tidak bisa di jauhi itu menuntut kedudukan pemerintah wilayah selaku pemilik kebijaksanaan buat senantiasa melindungi ketersediaan tanah. Menumpang bertumpukan pemakaian tanah, terpaut dengan kebijaksanaan pemerintah dalam eksploitasi tanah tidak cocok dengan konsep aturan ruang.

b) **Angka Ekonomi Tanah Tinggi**

Kebijaksanaan pemerintah sistem terkini bisa memunculkan perselisihan kemampuan pangkal energi agraria antara owner pangkal energi agraria dalam perihal ini orang dengan para owner modal yang difasilitasi oleh pemerintah. Perselisihan atau perselisihan juga mencuat, bukan saja hal kepemimpinan tanah namun pula menyangkut kemampuan areal buat perkebunan.

c) **Pemahaman Warga Meningkat**

Terdapatnya kemajuan garis besar dan kenaikan kemajuan ilmu wawasan serta teknologi mempengaruhi pada kenaikan

pemahaman warga. Pola pikir warga kepada kemampuan tanah juga turut berubah. Terpaut dengan tanah selaku peninggalan pembangunan, hingga timbul pergantian pola pikir warga kepada kemampuan tanah, ialah tidak menaruh tanah selaku sumber penciptaan hendak namun menghasilkan tanah selaku alat buat pemodalannya ataupun barang ekonomi.

d) Tanah Senantiasa, Masyarakat Bertambah

Permasalahan perselisihan tanah sesungguhnya bukan kejadian terkini, namun telah kerap terjalin. Permasalahan ini timbul semenjak warga, mulai merasa kekurangan tanah, selaku dampak dentuman jumlah kejadian serta kolonialisme. Perkembangan masyarakat yang amat kilat bagus lewat kelahiran maupun evakuasi dan urbanisasi, sedangkan jumlah tanah yang senantiasa menghasilkan tanah selaku barang ekonomi yang nilainya amat besar, alhasil tiap tanah dipertahankan mati-matian.

e) Kemiskinan

Kekurangan ialah permasalahan lingkungan yang dipengaruhi oleh berbagai aspek yang silih berhubungan, antara lain tingkatan pemasukan, kesehatan, pembelajaran, akses kepada benda serta jasa, posisi, geohurufis, kelamin, serta situasi area. Kekurangan tidak lagi dimengerti cuma

hingga ketidakmampuan ekonomi, namun pula kekalahan menemui ataupun segerombol orang dalam menempuh kehidupan dengan cara bergengsi.

3) Khusus

Dengan cara Spesial, faktor terbentuknya kasus- kasus perselisihan tanah yang berikutnya dapat timbul selaku perselisihan yang berakibat sosial politik, diberbagai area di Republik Indonesia bisa diidentifikasi dalam seangka katagori selaku selanjutnya: awal, permasalahan perselisihan atas ketetapan pengadilan oleh pihak yang berseteru atas ketetapan pengadilan.

a) Permasalahan Kemampuan serta Kepemilikan

Permasalahan pertanahan yang berhubungan dengan permasalahan kemampuan serta pemilikan tanah mencakup perselisihan sebab perbandingan anggapan, angka ataupun opini, kebutuhan hal status kemampuan di atas tanah tertentu yang tidak ataupun belum diletaki hak (tanah Negera), ataupun yang sudah diletaki hak oleh pihak khusus.

b) Permasalahan Penentuan serta Registrasi tanah

Dalam perihal ini, perselisihan diakibatkan sebab perbandingan anggapan, angka ataupun opini, kebutuhan hal cara penentuan hak da registrasi tanah yang mudarat pihak lain alhasil memunculkan asumsi tidak sahnya penentuan perizinan di aspek peratanahan.

c) Permasalahan Batasan Aspek Tanah

Perselisihan yang mencuat berhubungan dengan posisi, batasan serta lolos aspek tanah yang diakui satu pihak yang sudah diresmikan oleh Tubuh Pertanahan Nasional Republik Indonesia ataupun yang sedang dalam cara penentuan batasan.

d) Permasalahan Ubah Cedera Bekas Tanah

Berhubungan dengan tanah independen, perselisihan lebih diakibatkan oleh perbandingan anggapan, opini, kebutuhan ataupun angka hal ketetapan mengenai kemauan pemerintah buat membagikan ubah kehilangan atas tanah independen yang dilikuidasi.

e) Permasalahan Tanah Ulayat

Di atas areal khusus bagus yang sudah diterbitkan hak atas tanah ataupun yang belum, hendak namun dipahami oleh pihak lain.

f) Permasalahan Tanah *Landreform*

Perselisihan tanah obyek *landreform* ialah perselisihan sebab perbandingan anggapan, angka, opini, ataupun kepentingan-kepentingan hal metode penerangan, status kemampuan serta pemilikan, cara penentuan ubah cedera, penentuan subyek-obyek serta penjataan tanah obyek *landreform*.

g) Permasalahan Logistik Tanah

Dalam logistik tanah, perselisihan yang timbul umumnya hal status hak tanah yang perolehannya berawal cara logistik tanah,

ataupun hal independensi cara, penerapan pembebasan ataupun logistik tanah serta ubah cedera.

h) Permasalahan Penerapan Putusan

Konflik yang berhubungan dengan pelaksanaa ketetapan pengadilan terjalin sebab perbandingan anggapan, angka ataupun opini, kebutuhan hal tetapan tubuh peradilan yang berhubungan dengan subyek ataupun obyek hak atas tanah ataupun hal metode publikasi hak atas tanah khusus. Perselisihan pertanahan bisa ditatap dalam 3 (tiga) pandangan ialah awas, Perselisihan berhubungan dengan tanah ulayat ialah perbandingan anggapan, angka ataupun opini, kebutuhan hal status ulayat serta warga hukum adat pidana, serta administrasi. Dalam pandangan ialah awas serta kejahatan, perselisihan pertanahan ialah kompetensi peradilan biasa, sebaliknya dalam pandangan,,administrasi ialah kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Terdapatnya perbandingan putusan hakim Peradilan Tata Usaha Negara dengan putusan peradilan umum kepada permasalahan yang serupa memunculkan perkara tertentu dalam melakukan tetapan itu.

10) Pihak- Pihak Yang Bersengketa Atas Tanah

Bagi James Stoner serta Edward Freeman menggolongkan perselisihan atau perselisihan bersumber pada pihak- pihak yang ikut serta dalam suatu perselisihan atau perselisihan. Awal, perselisihan dalam diri

orang (*conflict within the perseorangan*). Perselisihan ini terjalin bila seorang wajib memilah tujuan yang silih berlawanan, ataupun sebab desakan kewajiban yang melampaui batasan kemampuannya. Kedua, perselisihan atau perselisihan dampingi orang (*conflict among individuals*). Perselisihan atau perselisihan ini terjalin sebab perbandingan karakter (*personality differences*) antara orang yang satu dengan orang yang lain. Ketiga, perselisihan antara orang serta golongan (*conflict among individuals and groups*). Terjalin bila orang kandas membiasakan diri dengan norma-norma golongan tempat beliau bertugas. Keempat perselisihan atau perselisihan dampingi golongan dalam badan yang serupa (*conflict among groups in the same organization*). Perselisihan atau perselisihan ini terjalin sebab tiap-tiap golongan mempunyai tujuan yang berlainan serta tiap- tiap berusaha buat mencapainya. Kelima, perselisihan atau perselisihan dampingi badan (*conflict among organizations*). Perselisihan ini terjalin bila aksi yang dicoba oleh badan memunculkan akibat minus untuk badan yang lain. Misalnya, dalam perampasan pangkal energi yang serupa. Keenam, semgketa atau perselisihan dampingi orang dalam badan yang berlainan (*conflict among individuals in different organizations*). Perselisihan ini terjalin selaku dampak tindakan ataupun sikap dari badan sesuatu badan yang berakibat minus bagi badan-badan yang lain.⁷⁶ Bagi pandangan Coser, perselisihan bisa ialah cara yang bertabiat instrumental dalam pembuatan agregasi, serta perawatan bentuk

⁷⁶ Bernhard Limbong, *Op. Cit*, hlm. 43.

sosial. Perselisihan bisa menaruh serta melindungi garis batasan 2 (dua) ataupun lebih golongan.⁷⁷ Perselisihan dengan golongan lain bisa menguatkan kembali bukti diri golongan serta melindunginya supaya tidak hancur ke dalam bumi sosial sekelilingnya. Dalam ranah hukum, pihak-pihak yang berseteru merupakan permasalahan 2 (dua) orang ataupun lebih dimana keduanya silih memperlakukan sesuatu obyek khusus.

Perihal ini disebabkan kesalahpahaman ataupun perbandingan opini ataupun anggapan antara keduanya setelah itu memunculkan dampak hukum untuk keduanya. Dengan terdapatnya antagonisme ataupun antagonisme antara banyak orang, kelompok-kelompok, ataupun organisasi-organisasi kepada satu obyek kasus. Senada dengan itu winardi mengemukakan antagonisme ataupun perselisihan yang terjalin antara individu-individu ataupun kelompok-kelompok yang memiliki ikatan ataupun kebutuhan yang serupa atas sesuatu obyek kepemilikan, yang memunculkan dampak hukum antara satu dengan yang lain.⁷⁸

11) Akibat Sengketa Atas Tanah

Akibat perselisihan serta perselisihan tampaknya korban dampak penyimpangan sikap hukum ini bagi Donald Black bisa terjadi dalam wujud, *institution*, *collective*, perseorangan, dalam tiap-tiap wujud itu nampak penyimpangan yang berbeda- beda. Antara lain di dalam

⁷⁷ Lewis Coser, *The Function Of Social Conflict*, Free Press, New Of Social Conflict, Free Press, New York, 1956, hlm. 151-210, Dikutip Oleh Benhard Limbong, *Op. Cit*, hlm. 34.

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 50.

institution, tampak terdapatnya penyimpangan dalam pemograman, pembuatan hukum serta penegakkan hukum, sebaliknya dalam *collective* (warga) tampak dalam pembuatan serta aplikasi hukum.⁷⁹

Berbagai perselisihan pertanahan itu sudah mendatangkan berbagai akibat baik dengan cara ekonomi, sosial, serta area ataupun korban tewas bumi, luka- luka serta guncangan mendalam. Dengan cara mudah, perselisihan itu sudah memforsir pihak yang ikut serta buat mengeluarkan bayaran yang wajib dikeluarkan. Dalam perihal ini, akibat sampingan yang potensial terjalin merupakan penyusutan daya produksi kegiatan ataupun upaya sebab sepanjang perselisihan berjalan, pihak-pihak yang ikut serta wajib melimpahkan daya serta pikirannya, dan mengosongkan durasi dengan cara spesial kepada perselisihan alhasil kurangi tuangan perihal yang serupa kepada kegiatan ataupun usahanya.

Akibat sosial dari komplik merupakan terbentuknya keretakan sosial di antara lain antara masyarakat masyarakat tercantum halangan untuk terciptanya kegiatan serupa diantara mereka. Dalam perihal terjalin perselisihan antara lembaga pemerintah, perihal itu akan membatasi terbentuknya kordinasi kemampuan khalayak yang baik. Bisa pula terjadi penyusutan tingkatan keyakinan warga kepada pemerintah bertepatan penerapan aturan ruang.

⁷⁹ Ediwarman, 2003, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan*, Pustaka Bangsa Press, Medan, hlm. 45

Disamping itu, sepanjang perselisihan berjalan, ruang atas sesuatu area serta atas tanah yang jadi subjek perselisihan umumnya terletak dalam kondisi status quo alhasil ruangan atas tanah yang berhubungan tidak digunakan. Akhirnya merupakan terbentuknya penyusutan mutu pangkal energi area yang bisa mudarat kebutuhan banyak pihak.

12) **Proteksi Hukum Pemilik Tanah Yang Sudah Bersertifikat**

Registrasi tanah bermaksud buat membagikan agunan kejelasan hukum yang diketahui dengan gelar *Rechts Cadaster* atau *Sah Cadaster*. Agunan kepastian hukum yang akan direalisasikan dalam registrasi tanah ini mencakup kejelasan status hak yang di catat, kejelasan poin hak, serta kejelasan subjek hak. Registrasi tanah ini menciptakan akta selaku ciri fakta haknya. Kebalikan dari registrasi tanah yang *Rechts Cadaster* merupakan *Fiscaal Cadaster*, ialah registrasi tanah yang bermaksud buat memutuskan siapa yang harus melunasi pajak atas tanah, yang saat ini diketahui dengan gelar *Pesan Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Alam* serta *Gedung (SPPT PBB)*.

Terpaut dengan tujuan dari registrasi tanah antara lain merupakan menjamin kejelasan hukum, kejelasan hukum yang dipastikan disini merupakan kejelasan hukum mengenai posisi tanah, batasan tanah, besar tanah, status tanah. Buat menjamin kejelasan hak serta kejelasan hukum bila tanah telah dikurasai oleh warga ataupun tubuh hukum pemerintah, swasta, sosial yang waktunya lumayan lama, serta tidak ada hak kepunyaan atas tanah bagi Pasal 20 angka (1) Hukum No 5 Tahun 1960

mengenai Peraturan Bawah Fundamental Agraria yang berikutnya diucap selaku Undang Undang Utama Agraria (UUPA) ialah hak atas tanah yang bertabiat bebuyutan, terkuat serta terpenuh yang bisa dimiliki orang atas tanah. Bebuyutan disini dimaksud selaku hak yang dapat diturunkan pada pakar waris, terkuat dalam hubungannya dengan hak atas tanah yang lain, serta terpenuh dalam perihal wewenang yang ddimiliki pemegang haknya. Bagi Pasal 16 angka (1) huruf a UUPA salah satu hak atas tanah yang diakui merupakan hak kepunyaan.

Dalam sejarahnya saat sebelum berlakunya UUPA ada dualisme hukum agraria di Indonesia. Dualisme dalam hukum agraria itu lebih mudarat kalangan warga pribumi, sebab hukum adat yang menata tanah-tanah dengan hak adat ialah hukum yang tidak tercatat sebaliknya di lain pihak atas tanah-tanah dengan hak barat diatur dengan hukum barat yang telah tercatat.

Tanah ialah sesuatu keinginan yang elementer dari tiap masyarakat negeri dikala ini. Keinginan hendak tanah bisa nampak dari bersemangat tiap orang hendak mendapatkan serta menjaga tanah yang mereka mau serta mereka miliki³⁸, oleh karena itu buat menata kehadiran tanah itu dibutuhkan sesuatu ketentuan hukum yang esoknya bisa membagikan agunan, kejelasan serta proteksi hukum untuk owner tanah yang sesungguhnya yang diatur dalam:

- a. Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Pasal 19 UUPA;
- d. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Pendaftaran Tanah.

Tujuan utama kehadiran lahirnya dari UUPA merupakan tidak hanya membagikan kejelasan hukum serta proteksi hukum hal kepemilikan hak atas tanah untuk orang, namun pula UUPA menata hal macam-macam hak atas tanah yang bisa diserahkan serta dimiliki oleh perseorangan, bagus sendiri ataupun bersama- sama dengan orang lain atau tubuh hukum.

Memandang tujuan registrasi tanah seb- agaimana yang dipaparkan dalam determinasi UUPA serta Peraturan Pemerintah, hingga status kepemilikan hak atas tanah untuk masyarakat negeri Indonesia sepatutnya hendak aman serta terwujud sesuatu kejelasan bagus hal subjeknya, objeknya ataupun hak yang menempel di atasnya tercantum dalam perihal ini pancaroba hak atas tanah. Memandang kemajuan bumi ekonomi serta terus menjadi banyaknya hendak kebutuhan warga hendak kediaman berbentuk perumahan, pembina bangunan, pabrik, pembelian tanah dengan cara besar oleh developer atau kontraktor, penyimpanan duit yang dijadikan dalam pembelian tanah namun tidak menggunakan tanah, tidak memasak tanah serta tidak lekas membuat di atas tanah itu cocok dengan tujuan jadikan yang sudah dimohonkannya.

Perihal itu menimbulkan terbentuknya pemakaian atau kultivasi tanah oleh warga dekat (Okupasi) sampai bertahun-tahun lamanya, apalagi warga hingga mengajukan permohonan hak atas tanah di atas tanah yang dihuni buat dipunyanya, sebab warga dekat tanah itu tidak mengenali apakah tanah yang sepanjang ini mereka tempati itu sudah dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang serta tubuh hukum ataupun tidak sebab mereka sudah menggarap tanah itu semenjak puluhan tahun lamanya serta tidak terdapat pihak lain yang masuk buat mempergunakan tanah itu sepanjang ditem- patinya, alhasil tidak tidak sering diterbitkannya sertifikat- sertifikat yang silih menumpang bertumpukan (*OverlaPeraturan Pemerintah*).

Kejelasan hukum hak atas tanah tidak aman seluruhnya mengenang sedang saja terjalin *overlaPeraturan Pemerintah* sertipikat. Walaupun dalam Pasal 3 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 1997 mengatakan kalau:

“Tujuan registrasi tanah merupakan membagikan kejelasan hukum serta proteksi hukum pada pemegang hak atas sesuatu aspek tanah supaya dengan gampang bisa meyakinkan dirinya selaku pemegang hak yang berhubungan”.

Tetapi pada faktanya sedang bisa kita jumpai terbentuknya menumpang bertumpukan hak atas tanah meski sudah dicoba registrasi tanah, alhasil menumpang bertumpukan hak atas tanah ini tidak membagikan agunan kejelasan hukum serta proteksi hukum begitu juga dituturkan dalam tujuan registrasi tanah itu sendiri.

Banyak terjalin tanah yang hadapi menumpang bertumpukan itu bila bisa dibuktikan kebalikannya kalau di atas yang bersertipikat sudah diterbitkan sertipikat tadinya, hingga dikira sertipikat itu hadapi cacat hukum administrasi didalam penerbitannya, alhasil bisa dicoba pembatalan, walaupun sudah diatur dengan sedemikian muka terpaut perta- nahan begitu juga terdapat dalam determinasi Pasal 104 PMNA atau Ka BPN Nomor 9 Tahun 1999 mengenai aturan metode pemberian serta pembatalan hak atas tanah negeri serta Hak Pengurusan, tetapi hingga saat ini sedang saja dimasyarakat yang mempunyai hak atas atas terjalin overlaPeraturan Pemerintahing akta. Oleh sebab itu amat dibutuhkan terdapatnya proteksi hukum yang tentu kepada pemegang akta hak kepunyaan atas tanah buat menjauhi terdapatnya *overlaPeraturan Pemerintahing*.

Undang-Undang Agraria ini ialah sesuatu inovasi dalam menjamin kesamarataan serta kejelasan hukum, kedisiplinan, serta keselamatan warga Negeri Kesatuan Republik Indonesia berhubungan dengan ketentuan pertanahan yang legal. Kemajuan suasana pertanahan di Indonesia dikala ini bisa dibilang ialah perihal genting dalam kehidupan orang selaku warga Indonesia, semacam dalam merancang gedung, mempersiapkan upaya, tempat buat mata pencaharian, serta lain serupanya yang mewajibkan orang turut ikut serta di dalamnya, alhasil guna dari kepemilikan tanah oleh orang dengan terdapatnya ketentuan hukum yang mencegah, bisa dibilang legal dengan cara hukum. Dibalik itu seluruh,

keinginan hendak tanah bertambah bertambah tiap dikala, dimana antara orang dengan tanah yang ada tidak balance disebabkan jumlah masyarakat bertambah namun ketersediaan tanah sedang terbatas. Alhasil perihal ini yang menimbulkan terdapatnya kepentingan- kepentingan orang yang bisa membidik pada perkara perselisihan.

H. Metode Penelitian

a) Paradigma Penelitian

Paradigma adalah suatu cara pandang untuk memahami kompleksitas dunia nyata. Paradigma tertanam kuat dalam sosialisasi para penganut dan praktisinya. Paradigma menunjukkan pada mereka apa yang penting, absah, dan masuk akal. Paradigma juga bersifat normatif, menunjukkan kepada praktisinya apa yang harus dilakukan tanpa perlu melakukan pertimbangan eksistensial atau epistemologis yang panjang.⁸⁰

Menurut Guba dan Lincoln bahwa paradigma adalah sistem dasar yang menyangkut keyakinan atau padangan yang mendasar (*a set of basic beliefs*) terhadap dunia obyek yang diteliti (*world view*) sebagai system filosofi utama, induk atau payung yang merupakan konstruksi manusia yang merupakan panduan bagi peneliti dalam penelitian ilmiah sampai pada kebenaran realitas dalam disiplin ilmu tertentu, dalam hal ini ilmu hukum; Artinya bahwa paradigma dijadikan sebagai tolak berpikir, dasar berpikir bagi seorang peneliti. Dengan paradigma seorang peneliti akan

⁸⁰ Deddy Mulyana, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2003), hlm. 9.

terarah ke obyek yang diteliti. Paradigma yang berkembang dalam penelitian dimulai dari paradigma *positivistme, post-positivisme, critical theory dan constructivisme*.⁸¹

Sesuai dengan judul penelitian yaitu: ***Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Yang Telah Bersertifikat Sebagai Upaya Pencegahan Mafia Tanah Berbasis Keadilan***, maka paradigma yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah paradigma konstruktivisme, yaitu paradigma yang hampir merupakan antitesis dari paham yang meletakkan pengamatan dan objektivitas dalam menemukan suatu realitas atau ilmu pengetahuan. Paradigma ini memandang ilmu sosial sebagai analisis sistematis terhadap *socially meaningful action* melalui pengamatan langsung dan terperinci terhadap pelaku sosial yang bersangkutan menciptakan dan memelihara/ mengelola dunia sosial mereka.⁸²

Sedangkan menurut Patton bahwa para peneliti konstruktivisme mempelajari beragam realita yang terkonstruksi oleh individu dan implikasi dari kontruksi tersebut bagi kehidupan mereka dengan yang lain. Dalam konstruksivisme, setiap individu memiliki pengalaman yang unik. Dengan demikian, penelitian dengan strategi seperti ini menyarankan

⁸¹ Guba dan Lincoln, *Handbooks of Qualitative Research*, (London: Sage Publication, 1994), hlm. 105. Lihat juga dalam Norman K. Denzim, Yvonna S Lincoln, terjemahan Dariyanto, dkk, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 124.

⁸²Dedy Nur Hidayat, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, (Jakarta: Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, 2003), hlm. 3.

bahwa setiap cara yang diambil individu dalam memandang dunia adalah valid, dan perlu adanya rasa menghargai atas pandangan tersebut.⁸³

b) Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam disertasi ini termasuk penelitian terapan, penelitian yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang timbul atau yang ada dalam masyarakat dan langsung dapat diterapkan dan dimanfaatkan. Sehingga peneliti dalam menguraikannya dengan menggunakan deskripsi-preskriptif, yaitu penelitian yang bersifat pemaparan, dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu, atau mengenai gejala yuridis yang ada atau suatu peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat dan sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.⁸⁴

c) Metode Penelitian

Metode penelitian dalam disertasi ini adalah penelitian hukum yuridis⁸⁵ empiris⁸⁶, yang dapat disebut juga penelitian hukum yuridis

⁸³Michael Quinn Patton, 2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods. 3rd Edition*. (California: Thousand Oaks. Sage Publications. Inc, 2002), hlm. 96-97.

⁸⁴ Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit.* hlm. 48-51.

⁸⁵ Penelitian hukum doktrinal menjadikan kaidah-kaidah hukum abstrak sebagai ukuran kebenaran dalam studi hukum. Objek dan rujukan yang diacu dalam penelitian doktrinal adalah kaidah-kaidah dari norma, konsep dan doktrin yang berkembang dalam pemikiran hukum. Lihat Soetandjo Wignjosebroto, "Mengkaji dan Meneliti Hukum Dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial", <https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/mengkaji-dan-meneliti-hukum-dalam-konsepnya-sebagai-realitas-sosial/>, diakses tanggal 20 Mei 2022.

⁸⁶ Penelitian hukum non-doktrinal (penelitian hukum empiris)⁸⁶, yaitu penelitian yang tak hanya akan bincang tentang hukum (undang-undang) sebagai preskripsi-preskripsi yang terekam sebagai *dead letters law*, tapi juga sebagai kekuatan sosial-politik yang terstruktur di dalam organisasi penegakannya, berikut proses-prosesnya di tengah konteks sosio-kulturalnya. Ini adalah studi-studi dengan penelitian tentang *text in context*. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 47.

terapan merupakan penelitian hukum yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif (perundang-undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.⁸⁷

Penelitian hukum yuridis-empiris⁸⁸ yang yuridis dan empirik atas hukum akan menghasilkan teori-teori tentang eksistensi dan fungsi hukum dalam masyarakat, berikut perubahan-perubahan yang terjadi dalam proses-proses perubahan social.⁸⁹ Penelitian hukum tidak cukup hanya dijelaskan pada sudut pandang yuridis (aturan saja), tetapi sebaiknya memahami kondisi dan situasi sosial kemasyarakatan di mana hukum itu diterapkan, termasuk bagaimana penerapan atau pelaksanaan hukum dalam praktek riilnya dalam masyarakat, kelompok, institusi, lembaga, tertentu.

d) Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum yuridis-empiris merupakan modifikasi pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum yuridis dengan penelitian hukum empiris. Dalam penelitian hukum yuridis-empiris yang menjadi fokus kajiannya norma hukum dan penerapan hukum dalam masyarakat. Pendekatan dalam

⁸⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 134.

⁸⁸ Penelitian hukum empiris berupaya untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana perilaku hukum masyarakat dan bagaimana bekerjanya hukum di dalam lingkungan masyarakat.

⁸⁹ Soetandjo Wignjosoebroto, *Metode Penelitian Sosial/Nondoktrinal untuk Mengkaji Hukum dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial*, Digest Epsitema, Volume 3/2013, hlm. 13.

penelitian hukum normatif meliputi; pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan; pendekatan sejarah hukum, pendekatan perbandingan hukum, pendekatan kasus tetap digunakan sesuai dengan permasalahan penelitian. Kemudian digabungkan dengan pendekatan yang sering digunakan dalam penelitian hukum empiris, meliputi: pendekatan sosiologis.⁹⁰

Peneliti juga menggunakan pendekatan dalam penelitian hukum normatif juga digunakan terutama pendekatan perundang-undangan, disamping pendekatan lain dalam penelitian hukum normatif⁹¹ yang sesuai dengan fokus masalah yang diteliti.

Agar dapat mendapatkan data yang diperlukan untuk memperoleh jawaban terhadap permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini, pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif terapan. Untuk menggunakan pendekatan normatif terapan, peneliti terlebih dahulu telah merumuskan masalah dan tujuan penelitian. Masalah dan tujuan tersebut perlu dirumuskan secara rinci, jelas dan akurat. Selanjutnya mengidentifikasi pokok bahasan dan sub-pokok bahasan, mengidentifikasi ketentuan hukum normatif yang menjadi tolak ukur terapan yang bersumber dari dan lebih sesuai dengan subpokok bahasan, dan penerapan ketentuan

⁹⁰ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.* hlm. 23.

⁹¹ Penelitian hukum normatif adalah “penelitian yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan. Lihat Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 3.

hukum normatif tolak ukur terapan pada peristiwa hukum yang bersangkutan, yang menghasilkan perilaku terapan yang sesuai atau tidak sesuai.⁹²

e) Sumber Data

Data merupakan keterangan-keterangan tentang suatu hal, baik berupa sesuatu yang diketahui, atau yang dianggap, atau anggapan, atau suatu fakta yang digambarkan lewat angka, simbol, kode, dan lain-lain.⁹³ Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data primer, dan data sekunder, yaitu:

2. Data Primer

Data primer adalah data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti dari sumber pertanyaan.⁹⁴ Data yang langsung diperoleh dari masyarakat, subyek yang diteliti pada lembaga, atau kelompok masyarakat, pelaku langsung yang dapat memberikan informasi kepada peneliti yang dikenal dengan responden dan informan.

3. Data Sekunder

Sesuai dengan jenis penelitiannya, maka dalam penelitian ini menggunakan jenis data sekunder⁹⁵ berupa bahan-bahan hukum sebagai berikut:⁹⁶

⁹² Abdulkadir Muhammad, *op., cit.*, hlm. 134.

⁹³ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, (Jakarta: Ghalia IKAPI, 2002), hlm. 82.

⁹⁴ Suryo Subroto, *Manajemen Pendidikan Sekolah*, (Jakarta: PN Rineka Cipta. 2003), hlm. 39.

⁹⁵ Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis. Lihat Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1986), hlm. 11.

⁹⁶ Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung: Alfabeta, 2013), hlm. 66.

a. Bahan Hukum Primer⁹⁷, yang digunakan berupa:

- Pancasila;
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan;
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan;
- Putusan Pengadilan.

b. Bahan Hukum Sekunder⁹⁸ berupa Naskah Akademik Rancangan Undang-undang yang berkenaan dengan penelitian hukum

⁹⁷ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Lihat Peter Mahmud I, *Op.Cit.*, hlm. 181. Sedangkan peneliti berpendapat bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang inti dalam penelitian hukum, yakni perundang-undangan dan peraturan di bawahnya yang dibuat oleh badan atau lembaga yang berwenang.

⁹⁸ Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Lihat Peter Mahmud I, *Op.Cit.*, hlm. 181.

sekunder yang lain diantaranya pendapat-pendapat para ahli hukum yang termuat dalam buku, karya ilmiah jurnal, artikel dan jenis-jenis tulisan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang diteliti.

- c. Bahan Hukum Tersier⁹⁹ atau disebut juga dengan bahan non-hukum yang digunakan antara lain adalah kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

6) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah:

a) Data Primer

- Wawancara (*Interview*)

Metode interview yaitu cara mengumpulkan data dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada informan atau seseorang ahli yang berwenang dalam suatu masalah.¹⁰⁰ Wawancara dilakukan dengan narasumber, yaitu orang yang memberikan pendapat atas objek yang diteliti. Dia bukan bagian dari analisis, tetapi ditempatkan sebagai pengamat. Contohnya ahli hukum pertanahan/hukum agrarian, ahli sosiologi hukum maupun ahli hukum HTN/HAN yang mampu menjelaskan tentang regulasi

⁹⁹ Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Lihat artikel: Tipologi Penelitian Hukum, diakses dalam situs: <http://pojokhukum.blogspot.co.id/2008/03/tipologi-penelitian-hukum.html> diakses pada tanggal 20 Mei 2022.

¹⁰⁰ Gorys Keraf, *Komposisi*, (Jakarta: Nusa Indah, 1989), hlm. 161.

pertanahan, fenomena mafia tanah, alat bukti kepemilikan tanah (sertifikat), dan lain-lain.

- Observasi

Pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki,¹⁰¹ atau cara yang digunakan untuk mengumpulkan data yang dilakukan dengan mengamati dan mencatat secara sistematis gejala-gejala yang diselidiki.¹⁰² Kegiatan peninjauan awal yang dilakukan dengan pencatatan, pemotretan, dan perekaman tentang situasi dan kondisi serta peristiwa hukum yang terjadi.¹⁰³

b) Data Sekunder

- Studi Pustaka (*Bibliography Study*)

Yaitu peneliti dalam melakukan penelitian tentu tidak terlepas dari adanya pencarian data dengan menggunakan studi kepustakaan.

Disini peneliti menggunakan studi pustaka dengan mencari berbagai data sebagai pendukung dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti, yaitu dengan menggunakan tinjauan pustaka dan *internet searching*

(penelusuran data online).

- Studi Dokumen (*Document Study*),

¹⁰¹ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, (Yogyakarta: Andi Offest, 1995), jilid 2, hlm. 136.

¹⁰² Cholid Narbuko, dan Abu Ahmani, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), hlm. 70.

¹⁰³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 85.

Yaitu mencari data mengenai hal-hal yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, makalah, notulen rapat, agenda dan dokumen lainnya.¹⁰⁴ Peneliti akan melakukan pengkajian informasi tertulis mengenai sumber dokumen hukum meliputi pembuat peraturan perundang-undangan, undang-undang, hakim pengadilan, pihak yang berkepentingan, ahli hukum dan peneliti hukum.

- Studi Arsip (*File or Record Study*),

Yaitu peneliti akan melakukan pengkajian informasi tertulis mengenai peristiwa yang terjadi pada masa lampau (termasuk peristiwa hukum) yang mempunyai nilai historis, disimpan dan dipelihara ditempat khusus untuk referensi berupa surat, rekaman, peta, sketsa, atau dokumen tertentu.

7) **Metode Analisis Data**

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang bersifat deskriptif-preskriptif. Maksudnya adalah peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subyek dan obyek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan. Peneliti tidak melakukan justifikasi terhadap hasil penelitian tersebut dan argumentasi dilakukan oleh peneliti untuk memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah atau apa

¹⁰⁴ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Bhineka Cipta, 1997), hlm. 234.

yang seyogianya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.¹⁰⁵

8) **Penyimpulan**

Seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dipilih atau dipilah dan diolah selanjutnya ditelaah dan dianalisis sesuai dengan isu hukum yang dihadapi untuk kemudian menarik suatu kesimpulan. Untuk penelitian dalam disertasi ini disimpulkan dengan menggunakan metode deduktif¹⁰⁶, yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkrit yang dihadapi.

I. **Originalitas**

Keaslian suatu buatan pasti diketahui kalau dalam membuat sebuah karya haruslah melindungi keaslian dari karya sendiri, paling utama pada karya akademik. Keaslian ialah patokan penting serta tutur kunci dari hasil karya akademik paling utama pada tingkatan ahli. Karya akademik, khususnya disertasi wajib menampilkan kalau karya itu otentik. Buat lebih mempermudah hingga dari itu pengarang mengutip sampel 3 (tiga) riset terdahulu yang mempunyai kecocokan permasalahan dengan penelitian yang hendak penulis dijadikan analogi supaya terlihat keorisinalitasan dari penulis.

¹⁰⁵ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *op.cit*, hlm 183-184.

¹⁰⁶ Metode deduktif adalah cara analisis dari kesimpulan umum atau jeneralisasi yang diuraikan menjadi contoh-contoh kongkrit atau fakta-fakta untuk menjelaskan kesimpulan atau jeneralisasi tersebut. Lihat <http://makalah-update.blogspot.co.id/2012/12/pengertian-metode-induktifdan-metode.html>, diakses pada tanggal 20 Mei 2022.

Tabel 1
Oroiginalitas Penelitian
Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Yang
Telah Bersertifikat Sebagai Upaya Pencegahan Mafia Tanah Berbasis
Keadilan

| No | Nama Peneliti, Tahun Judul Penelitian | Hasil Penelitian | Kebaruan dari Peneliti |
|----|---|---|---|
| 1. | Sholih Mu'adi ¹⁰⁷ , 2008. <i>Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)</i> | Studi tentang penyelesaian hak atas tanah perkebunan dengan cara non litigasi ini dapat disimpulkan: 1. Adanya transisi yang terus menerus berakibat pada politik agraria yang berubah-ubah, dan berdampak pada munculnya ketidakpastian hukum. Terjadi periodisasi awal yakni ketika penjajahan Belanda diawali dengan membuka lahan perkebunan hingga pemerintahan Orde Lama muncul sebagai awal kemerdekaan Republik Indonesia. Periode ini menjawab dan menjelaskan tentang adanya transisi politik yang berimbas pada persoalan ketidakpastian hukum pertanahan khususnya tanah perkebunan. 2. Transisi kedua berada pada masa pemerintahan Orde Baru yang mengalami perubahan dalam kebijakan pertanahan termasuk di dalamnya adalah masalah perkebunan. Persoalan perkebunan di selesaikan dengan cara represif dan pendekatan keamanan, sehingga masyarakat sekitar perkebunan mengalami tekanan yang terus menerus dan organisasi yang menyangkut masalah pertanian dan perkebunan dikendalikan oleh pemerintah, puncaknya adalah munculnya transisi dalam pemerintahan reformasi tahun 1998 dalam masa transisi ini terjadi gejolak dan sengketa masyarakat dengan pihak perkebunan dengan dalih menuntut | Perbedaan antara penelitian yang akan dilakukan oleh Sholih Mu'adi yang pada pokoknya meneliti tentang studi yang dikaji dalam disertasi ini telah mengungkapkan bahwa hukum, baik itu dalam bentuk undang-undang atau lainnya, tidaklah bebas dari nilai atau netral keberadaannya, apa lagi hukum nasional, merepresentasikan tarik menarik berbagai kepentingan politik yang mengitarinya. Sedangkan peneliti studi yang dikaji dalam disertasi ini peneliti ingin mengkaji dan menganalisa terkait rekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat, peneliti termotivasi untuk meneliti ini bahwa fenomena praktik mafia tanah di Indonesia karena adanya regulasi, yaitu Peraturan Pemerintah No. 18/2021 yang memberikan legitimasi hukum bahwa sekalipun masyarakat sudah melaksanakan pendaftaran tanah dan sudah memperoleh sertifikat sebagai alat bukti otentik sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman |

¹⁰⁷ Sholih Mu'adi, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)*, Disertasi Departemen Pendidikan Nasional Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, 2008.

| | | | |
|--|--|---|---|
| | | <p>hak yang telah hilang atau dirampas oleh perusahaan perkebunan, ini terjadi secara sporadis di berbagai wilayah hampir diseluruh Indonesia.</p> <p>3. Pada pasca bergulirnya reformasi masa transisi belum berakhir, sehingga di daerah penelitian banyak ditemukan adanya perbedaan persepsi mengenai hak kepemilikan atas tanah perkebunan yang kemudian mengakibatkan sengketa. Pemahaman masyarakat akan kepemilikan hak atas tanah didasarkan pada sejarah munculnya tanah perkebunan yang sebelumnya pernah dikerjakan oleh “nenek moyang” mereka yang mendasarkan pada kepemilikan substansial berdasarkan hukum adat, hal tersebut dianggap sebagai kepemilikan secara turun temurun dan sah menurut hukum. Sementara kepemilikan oleh pihak perkebunan dengan dasar kepemilikan formal (hukum perdata Barat/<i>civil law</i>) dengan mangacu pada sertifikat Hak Guna Usaha yang diperoleh secara sah berdasarkan hukum formal yang berlaku.</p> <p>Dari kondisi transisional tersebut penyelesaian dengan cara litigasi menjadi tidak efektif, karena beberapa faktor yang melatarbelakangi sengketa tanah perkebunan tersebut: Faktor Internal yakni: Pertama, adanya kesenjangan sosial antara masyarakat sekeliling dengan pihak perkebunan. Masyarakat sekitar perkebunan merasa tidak memiliki tanah yang bisa digarap untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga, sehingga masyarakat memberanikan diri menduduki / menggarap tanah-tanah perkebunan. Kedua, tuntutan penataan kepemilikan Hak Atas Tanah oleh petani yang sempit lahan (land reform). Buruh perkebunan merupakan pelaku utama dalam rangka pengelolaan tanah perkebunan selama ini, biasanya buruh perkebunan diambilkan dari orang yang berada di sekitar perkebunan. Melihat</p> | <p>karena memperoleh perlindungan hukum yang kuat dan sempurna. Namun, malah sebaliknya dengan lahirnya Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 18/2021 tersebut membuat keresahan dan kegaduhan di tangan-tengah masyarakat khususnya pemilik sertifikat tanah. Karena membuka ruang penuh kepada pihak lain terutama mafia tanah yang sewaktu-waktu dapat menggugat pemilik sertifikat.</p> |
|--|--|---|---|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>kesenjangan sosial yang muncul di wilayah perkebunan masyarakat sekitar merasa tidak menikmati hasil secara maksimal wilayah perkebunan tersebut, sehingga ada kecemburuan yang muncul terhadap buruh dan majikan di wilayah perkebunan. Dari gambaran tersebut masyarakat sekitar yang sempit lahan merasa perlu juga ikut menikmati hasil perkebunan dengan cara reclaiming tanah dengan dasar dimasa yang lalu tanah tersebut adalah garapan leluhurnya. Ketiga, adanya sengketa hak yang sudah lama tak terselesaikan (akut). Masyarakat merasa sebelumnya telah memiliki tanah yang diambil secara paksa oleh pihak perkebunan sehingga masyarakat menuntut agar tanahnya dikembalikan. Keempat, lemahnya penegakan hukum sebagai pemicu sengketa; Isue tentang pelanggaran HAM oleh aparat berdampak pada tindakan keragu-raguan dalam rangka penegakan hukum manakala terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh massa, khususnya terjadinya penjarahan di berbagai tempat di wilayah perkebunan, sehingga memicu munculnya sengketa di wilayah tersebut baik oleh perkebunan dengan penjarah (massa) maupun antara aparat dengan massa dan juga antara masyarakat itu sendiri. Kelima, adanya sikap-sikap perkebunan yang kurang melaksanakan bina lingkungan di sekitar perkebunan. Masyarakat menduduki/ menggarap tanah-tanah perkebunan yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah perkebunan. Keenam, Lambannya perusahaan perkebunan merespon tuntutan baru; kesenjangan sosial yang muncul antara pemilik HGU perkebunan dengan masyarakat sekitar menjadikan keberanian masyarakat sekitar wilayah perkebunan menuntut hak garapan, hal ini dipicu oleh lambannya pihak perkebunan membagikan kesejahteraan berupa pembinaan lingkungan agar masyarakat sekitar perkebunan bisa merasa memiliki dengan keberadaan perkebunan tersebut. Faktor eksternal</p> | |
|--|--|---|--|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>yang mendorong masyarakat memberanikan diri meminta/ menduduki / menggarap tanah-tanah perkebunan diantaranya adalah: Pertama, isue Kampanye Partai Politik Sebagai Dampak Tuntutan Massa pada Lembaga Perwakilan. Isue kampanye lima besar partai politik pemenang pemilu tahun 1999 menunjukkan bahwa hak pembangkangan damai oleh rakyat merupakan tema yang diusung dalam setiap kampanye partai politik terdapat hubungan yang signifikan antara keberanian rakyat menuntut hak garapan ke DPR/DPD dengan isue yang diusung oleh partai politik ketika kampanye untuk memenangkan pemilu tahun 1998. Sehingga miniatur dari kemenangan sebuah partai politik diwujudkan dalam keterwakilan di DPR/DPD sehingga rakyat menagih janji melalui lembaga perwakilan tersebut. Kedua, proses desentralisasi sebagai sebab munculnya sengketa di daerah. Dengan adanya otonomi daerah problem-problem pusat banyak direduksi untuk diselesaikan di daerah, tidak terkecuali problem pertanahan. Dalam sengketa perkebunan ada anggapan dari masyarakat bahwa dengan otonomi daerah tuntutan hak garapan mereka yang telah lama dianggap hilang (dirampas) akan bisa diselesaikan di daerah, oleh karenanya rakyat berbondong-pondong ke pemerintah daerah untuk segera menyelesaikan persolan tersebut dengan cara menuntut hak garapan mereka kembali.</p> <p>Implikasi teoritik/akademik: Pertama, studi ini bermuara pada pemahaman adanya hubungan yang tidak terpisahkan antara persoalan politik dengan persoalan hukum. Negara dalam keadaan transisional seperti di Indonesia, kondisi di bidang politik berdampak pada ketidakpastian hukum. Hukum tidak steril dari pengaruh unsur-unsur non hukum. Disertasi ini membuktikan bahwa penyelesaian non litigasi diperlukan dalam sengketa yang berkaitan dengan perebutan hak atas tanah perkebunan.</p> | |
|--|--|---|--|

| | | | |
|----|---|--|---|
| | | <p>Kedua, secara teoritis dapat pula diketengahkan bahwa hukum yang berdasarkan pada ketentuan adat lebih menitikberatkan pada kepemilikan secara substansial, yakni kepemilikan diartikan sebagai penguasaan yang turun temurun, sementara kepemilikan yang mendasarkan pada hukum perdata Barat (civil law) lebih menitik beratkan pada kepemilikan formal yang diberikan oleh negara melalui sertifikat kepemilikan tanah. Pada hakekatnya keduanya mengalami perbedaan yang mendasar, sehingga muncul sengketa apa bila diterapkan oleh masing masing pihak dengan cara yang berbeda dalam penyelesaiannya.</p> | |
| 2. | <p>Herwastoeti¹⁰⁸, 2019, <i>Rekonstruksi Perlindungan Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Mewujudkan Kepastian Hukum Yang Berkeadilan Substantif (Substantive Justice)</i></p> | <p>Hasil penelitian dalam disertasi ini adalah:</p> <p>1) Faktor penyebab penyelesaian sengketa konsumen perbankan belum berkepastian hukum yang berkeadilan substantif bagi konsumen perbankan karena beberapa faktor : a) Substansi hukum : Kelemahan pada regulasi yang terkait dengan perlindungan dan penyelesaian sengketa perbankan : UU OJK, UU Perlindungan Konsumen, POJK No.1/POJK.07/2004 tentang Alternatif Penyelesaian Sektor Perbankan. b) Struktur Hukum:</p> <ul style="list-style-type: none"> • LAPSPI belum dikenal oleh konsumen Lembaga Alternatif Penyelesaian Konsumen Perbankan sehingga konsumen lebih mengenal BPSK yang keberadaannya ada didaerah. Namun BPSK sering melakukan di luar kewenangannya dan melanggar norma hukum yang ada sehingga putusan BPSK diajukan keberatan oleh Lembaga Perbankan pada Pengadilan Negeri kemudian konsumen kasasi ke Mahkamah Agung yang dan Mahkamah Agung membatalkan putusan BPSK. • Pengawasan OJK tidak pada pengawasan pelaksanaan perlindungan konsumen dan | <p>Perbedaan penelitian yang diteliti oleh Herwastoeti yang pada pokoknya menguraikan objek penelitiannya terjadi ketidak pastian hukum jika konsumen mengalami permasalahan atau kerugian yang diakibatkan oleh Lembaga Perbankan. OJK belum secara optimal menjalankan fungsi sesuai UU OJK, salah satu fungsi OJK memberikan perlindungan terhadap konsumen. Hal ini terbukti bahwa sektor perbankan jumlahnya tertinggi dalam hal pengaduan pada OJK. Penyelesaian di luar Pengadilan melalui BPSK juga bukan pilihan yang tepat, karena banyak putusan BPSK dibatalkan oleh MA dianggap tidak berwenang dan juga BPSK seringkali menyelesaikan masalah konsumen namun ada norma-norma dan asas hukum dilanggar, hal ini juga karena SDM di BPSK tidak semua ahli dibidang hukum khususnya pemahaman pada sektor jasa keuangan perbankan. Dengan demikian</p> |

¹⁰⁸ Herwastoeti, *Rekonstruksi Perlindungan Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Mewujudkan Kepastian Hukum Yang Berkeadilan Substantif (Substantive Justice)*, Disertasi

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | <p>penyelesaian sengketa perbankan namun pada kelembagaan operasional bank, hal ini dapat dilihat struktur ini menjadi untuk OJK di daerah. c) Budaya Hukum Edukasi dan literasi serta program yang dilakukan oleh OJK hanya terkait produk dan layanan jasa keuangan perbankan bukan pada aspek penyelesaian sengketa dan perlindungan konsumen sehingga pemahaman dan persepsi masyarakat terhadap hukum terkait dengan hak-hak konsumen maupun penyelesaian sengketa perbankan khususnya penyelesaian sengketa melalui cara non litigasi (di luar pengadilan) masih belum diketahui secara luas oleh konsumen perbankan.</p> <p>2) Rekonstruksi perlindungan konsumen dalam penyelesaian sengketa perbankan untuk mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan substantif dengan melakukan :</p> <p>a. Pembaharuan Hukum (Law Reform) Pada Substansi Hukum (Legal Substance) dengan melakukan penguatan PERMA No. 2 Tahun 2005 (Litigasi) dan Revisi POJK No. 01/POJK.07/2014 (Non-Litigasi)</p> <p>b. Memberdayakan Eksistensi Struktur Hukum (Legal Structur) Secara Non Litigasi. Pembentukan LAPSPI di Daerah dan pengawasan OJK juga lebih dioptimalkan khususnya terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen oleh Lembaga Jasa Keuangan Bank.</p> <p>c. Membangun Budaya Hukum (Legal Culture) Melalui Edukasi Dan Sosialisasi Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Non Litigasi).</p> | <p>secara teoritis memunculkan pemikiran perlu kesiapan merevisi beberapa regulasi terkait perlindungan dan penyelesaian sengketa perbankan, yakni UU OJK, UU Perlindungan Konsumen, dan Peraturan OJK No.01/POJK.07/2014 tentang Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan, sehingga kedepan konsumen mendapat perlindungan yang lebih berkeadilan jika merasa dirugikan oleh Lembaga Perbankan.</p> <p>Sedangkan objek penelitian dalam Disertasi ini adalah peneliti ingin mengkaji dan menganalisa regulasi pendaftaran tanah, dan merekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat, peneliti termotivasi untuk meneliti ini bahwa fenomena praktik mafia tanah di Indonesia karena adanya regulasi, yaitu Peraturan Pemerintah No. 18/2021 yang memberikan legitimasi hukum bahwa sekalipun masyarakat sudah melaksanakan pendaftaran tanah dan sudah memperoleh sertifikat sebagai alat bukti otentik sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman karena memperoleh perlindungan hukum yang kuat dan sempurna. Namun, malah sebaliknya dengan lahirnya Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 18/2021 tersebut membuat keresahan dan kegaduhan di tangan-tengah masyarakat khususnya pemilik sertifikat tanah. Karena membuka ruang penuh kepada pihak lain terutama mafia tanah yang</p> |
|--|--|--|---|

| | | | |
|----|--|--|---|
| | | | sewaktu-waktu dapat menggugat pemilik sertifikat. |
| 3. | Farida Fitriyah ¹⁰⁹ , 2012, <i>Pengadaan Tanah Dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Untuk Transmigrasi</i> . | <p>Hasil penelitian dari disertasi Farida Fitriyah, adalah:</p> <p>1. Ketentuan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi dalam kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dilaksanakan berdasarkan Pembagian Urusan Pemerintahan yang bersifat concurrent yakni urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pelaksanaan kewenangan yang bersifat concurrent ditetapkan berdasarkan kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Transmigrasi tidak lagi menjadi program pemerintah pusat, melainkan menjadi program pemerintah daerah baik daerah tujuan maupun daerah asal transmigran.</p> <p>2. Mekanisme pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah negara maupun tanah adat. Yakni berdasarkan asas Hak Menguasai Negara, Pemerintah berwenang memberikan tanah pada siapa saja Warga Negara Indonesia termasuk pada transmigran dengan melalui pengaturan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, yang dilimpahkan pada Gubernur agar menyediakan tanah di daerahnya untuk digunakan sebagai lokasi Transmigrasi. Berdasarkan rekomendasi Bupati setempat, Gubernur menerbitkan SK. Pencadangan tanah untuk transmigrasi melalui Badan Pertanahan Nasional Provinsi, yang selanjutnya memberikan tanah tersebut untuk proyek transmigrasi dengan hak pengelolaan pada Depnakertrans, melalui Dinas Transmigrasi setempat. Selanjutnya</p> | <p>Perbedaan antara penelitian Farida Fitriyah dengan peneliti adalah mengidentifikasi dan mengkaji ketentuan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi dalam penetapan kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah negara dan tanah adat, dan sertifikasi hak atas tanah transmigrasi dan pengalihannya pada pihak lain. Sedangkan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti sendiri objek penelitiannya berbeda yaitu regulasi pendaftaran tanah, dan merekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat, peneliti termotivasi untuk meneliti ini bahwa fenomena praktik mafia tanah di Indonesia karena adanya regulasi, yaitu Peraturan Pemerintah No. 18/2021 yang memberikan legitimasi hukum bahwa sekalipun masyarakat sudah melaksanakan pendaftaran tanah dan sudah memperoleh sertifikat sebagai alat bukti otentik sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman karena memperoleh perlindungan hukum yang kuat dan sempurna. Namun, malah sebaliknya dengan lahirnya Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 18/2021 tersebut membuat keresahan dan kegaduhan di tangan-tengah masyarakat khususnya pemilik sertifikat tanah. Karena membuka ruang penuh kepada pihak lain</p> |

¹⁰⁹ Farida Fitriyah, *Pengadaan Tanah Dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Untuk Transmigrasi*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012.

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>dibagikan pada transmigran. Mekanisme hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah Negara dan tanah adat. Jika tanah yang diberikan adalah Tanah Negara jarang menimbulkan masalah, namun jika yang diberikan tanah hak baik hak adat maupun perseorangan sering menimbulkan masalah dikarenakan pengambilannya dengan cara tidak taat hukum. Di Provinsi Bengkulu ada masyarakat adat yang menyambut dengan baik kedatangan transmigran di daerahnya karena tanah adat masih luas dan masyarakat adat masih sangat sedikit. Tapi ada sebagian masyarakat adat yang keberatan tanahnya digunakan sebagai lokasi transmigrasi karena proyek ini mengurangi luas tanah yang telah dikuasainya secara turun-temurun, dan tidak mendapat ganti rugi apapun.</p> <p>3. Pelaksanaan sertifikasi tanah dalam konsepsi hukum berarti pelaksanaan kewajiban subyek hak sebagai konsekuensi pemilikan yang diakui berdasarkan hukum positif yang berlaku, meliputi kewajiban mendaftarkan hak kepemilikannya, dan kewajiban memelihara tanah dalam rangka menjaga kesuburannya dan mencegah rusaknya dengan mengusahakan tanah pertanian secara aktif. Khusus bagi transmigran umum sertifikasi diurus oleh Kantor Badan Pertanahan setempat Hambatan dalam melaksanakan kewajiban pendaftaran tanah terletak pada hambatan finansial dan lemahnya pengetahuan dasar tentang hukum agraria, sedangkan hambatan dalam melaksanakan kewajiban memelihara dan mengusahakan tanah bersumber dari adanya konflik horizontal menyangkut status tanah yang melibatkan transmigran dan penduduk lokal, dan terjadinya pemilikan tanah secara tumpang tindih antara sesama transmigran maupun antara transmigran dan penduduk lokal. Pemilikan tanah tumpang tindih, bisa terjadi dalam satu bidang tanah terdapat beberapa pemilik sertipikat.</p> | <p>terutama mafia tanah yang sewaktu-waktu dapat menggugat pemilik sertifikat.</p> |
|--|--|--|--|

J. Sistematika Penulisan

Pada penelitian ini, penulis membagi pembahasan ke dalam lima bab, dimana setiap bab dibagi atas beberapa sub-sub bab, sistematika penulisannya secara singkat adalah sebagai berikut:

Bab pertama, substansi dalam pendahuluan meliputi beberapa sub bab yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka konseptual, kerangka pemikiran, metode penelitian, sistematika penulisan.

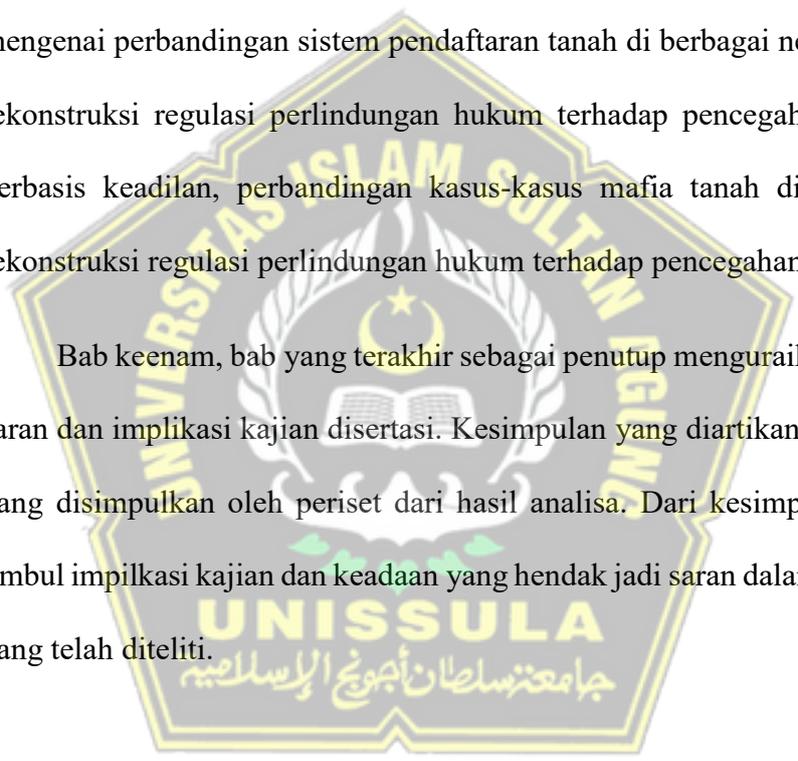
Bab kedua, pada bab ini berisi tentang tinjauan pustaka yang memuat kajian-kajian teoritik yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dan sesuai dengan hukum yang berlaku yang akan dipakai oleh peneliti untuk mendukung analisa terhadap masalah yang diteliti, diantara pembahasannya adalah landasan teori, konsep dasar rekonstruksi, konsep hukum pertanahan dan tinjauan mafia tanah.

Bab ketiga, menguraikan jawaban atas rumusan masalah pertama, yaitu regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik yang bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah belum berkeadilan, diantara pembahasannya ialah Perlindungan Pemegang Hak Atas Tanah, Kewenangan Atribusi Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah, Penyelesaian Sengketa Tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) RI, Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Sertifikat Tanah Saat ini Belum Berkeadilan.

Bab keempat, menguraikan jawaban rumusan masalah kedua tentang kelemahan-kelemahan regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat, diantara pembahasannya terkait kelemahan secara sistem hukum, kelemahan secara substansi hukum, dan kelemahan secara budaya hukum.

Bab kelima, menjelaskan atas jawaban rumusan masalah ketiga, yaitu mengenai perbandingan sistem pendaftaran tanah di berbagai negara, nilai-nilai rekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pencegahan mafia tanah berbasis keadilan, perbandingan kasus-kasus mafia tanah di Indonesia dan rekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pencegahan mafia tanah.

Bab keenam, bab yang terakhir sebagai penutup menguraikan kesimpulan, saran dan implikasi kajian disertasi. Kesimpulan yang diartikan merupakan apa yang disimpulkan oleh periset dari hasil analisa. Dari kesimpulan itu hingga timbul implikasi kajian dan keadaan yang hendak jadi saran dalam permasalahan yang telah diteliti.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Hukum

1. Teori Keadilan (*Grand Theory*)

Memahami pengertian keadilan memang tidak begitu sulit karena terdapat beberapa perumusan sederhana yang dapat menjawab tentang pengertian keadilan. Namun untuk memahami tentang makna keadilan tidaklah semudah membaca teks pengertian tentang keadilan yang diberikan oleh para sarjana, karena ketika berbicara tentang makna berarti sudah bergerak dalam tataran filosofis yang perlu perenungan secara mendalam sampai pada hakikat yang paling dalam.¹¹⁰

Tentang rumusan keadilan ini ada dua pendapat yang sangat mendasar yang perlu diperhatikan: Pertama, pandangan atau pendapat awam yang pada dasarnya merumuskan bahwa yang dimaksudkan dengan keadilan itu ialah keserasian antara penggunaan hak dan pelaksanaan kewajiban selaras dengan dalil neraca hukum yakni takaran hak dan kewajiban. Kedua, pandangan para ahli hukum seperti Purnadi Purbacaraka yang pada dasarnya merumuskan bahwa keadilan itu adalah keserasian antara kepastian hukum dan kesebandingan hukum.¹¹¹

¹¹⁰ Angkasa, *Filsafat Hukum*, (Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman, 2010), hlm. 105.

¹¹¹ Purnadi Purbacaraka dalam A. Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum Dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2015), hlm. 176.

Keadilan merupakan sesuatu yang abstrak, berada dalam dunia tumbuh secara filsafati dalam alam hayal manusia, namun tidak bisa diingkari bahwa semua orang mendambakan keadilan.¹¹²

Teori keadilan yang diungkapkan oleh John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan. John Rawls memperjuangkan suatu keadilan yang dapat dinikmati oleh semua warga, termasuk mereka yang rentan dan miskin. Ini yang dinamakan *equality* dan *distributive justice*. Menurutnya bahwa nilai-nilai seperti keadilan, persamaan hak, dan moralitas merupakan sifat manusia yang perlu diperhitungkan dan dikembangkan, khususnya masyarakat pencari keadilan. John Rawls menggambarkan suatu masyarakat yang mempunyai konsensus kuat mengenai asas-asas keadilan yang harus dilaksanakan oleh institusi-institusi politik.¹¹³

Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sebuah konsep yang dikenal dengan posisi asli (*original position*) dan selubung ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Pandangan Rawls memosisikan 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

¹¹² Bahder Johan Nasution, *Hukum dan Keadilan*, (Bandung: Mandar Maju, 2015), hlm. 174.

¹¹³ Pan Mohammad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi, 2009, Vol. 6 No. 1, hlm. 135.

satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu “posisi asli” yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas, kebebasan, dan persamaan guna mengatur struktur dasar masyarakat.¹¹⁴

Konsep selubung ketidaktahuan diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut sebagai *Justice as fairness*. Dalam pandangan John Rawls terhadap konsep posisi asli terdapat prinsip-prinsip keadilan yang utama, diantaranya prinsip persamaan, yakni setiap orang sama atas kebebasan yang bersifat universal, hakiki dan kompatibel dan ketidaksamaan atas kebutuhan sosial, ekonomi pada diri masing-masing individu. Prinsip pertama yang dinyatakan sebagai prinsip kebebasan yang sama, seperti kebebasan beragama, kemerdekaan berpolitik, kebebasan berpendapat dan mengemukakan ekspresi, sedangkan prinsip kedua dinyatakan

¹¹⁴ *Ibid*, hlm. 139.

sebagai prinsip perbedaan, yang menghipotesakan pada prinsip persamaan kesempatan.¹¹⁵

Perlu adanya keseimbangan dan harmonisasi antara hukum positif dan hukum yang hidup dalam masyarakat sebagai pedoman dalam melakukan tindakan hukum. Untuk itu, mengacu pada sistem hukum yang dianut di Indonesia, kehadiran hukum positif tetap dibutuhkan guna memberikan kepastian hukum, namun jelmaannya harus dalam resapan hukum alam yang menyatu di dalam hukum positif tersebut, sehingga dapat mewujudkan keadilan. John Rawls menjelaskan hubungan antara hukum alam dan hukum positif. Bagi Rawls, daya mengikat hukum positif (*lex humana*) didasarkan pada hukum alam (*lex naturaa*) yang didasarkan pada nilai-nilai keadilan (*fairness values*). Nilai-nilai keadilan tersebut menuntut adanya kebersamaan yang menjadi dambaan semua manusia. Inilah yang dimaksudkan sebagai keadilan social (*social justice*) yang harus menjelma dalam lapisan masyarakat secara luas.¹¹⁶

Sejalan dengan teori prinsip keadilan, konstitusi dengan tegas mengamanatkan bahwa:

*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*¹¹⁷

¹¹⁵ John Rawls, *A Theory of Justice*, (London: Oxford University), diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 90.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Lihat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besar kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah:

dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Amanat konstitusi di atas lalu diikuti dengan ketetapan pemerintah Tap MPR No. IX Tahun 2001, yang menggariskan bahwa:

kebijakan pertanahan harus bisa berkontribusi meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, mengembangkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, dan kepemilikan tanah, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat khususnya tanah, sehingga menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di Tanah Air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa serta konflik dikemudian hari.

Keadilan sosial (*social justice*) adalah prinsip yang bersumber dari Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia. Prinsip tersebut kemudian menjadi dasar pijakan dari kehendak Negara untuk mewujudkan tekad dan cita-cita luhur bangsa Indonesia yang tertuang dalam Alinea Ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945), yaitu:

“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indone-sia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksana-kan ketertiban dunia yang berdasarkan kemer-dekaan, perdamaian abadi dan keadilan social.”

Akses terhadap tanah adalah hak dasar manusia. Secara akademik hak dasar rakyat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:¹¹⁸

- 1) *Given Rights*, yaitu hak-hak yang bisa lahir dari keharusan konstitusi, undang-undang, peraturannya, norma, budaya atau lainnya.
- 2) *Exercised Rights*, yaitu hak-hak yang perwujudannya harus diperjuangkan.

Dalam realitasnya, ternyata yang *given rights* itu masih harus diperjuangkan, apalagi yang memang harus diperjuangkan (*exercised rights*). Dalam koridor prinsip keadilan sosial (*social justice*), Pemerintah sebagai wakil negara justru harus menuntun masyarakat yang lemah (*low access*) untuk menerima haknya dan mendorong mereka memperjuangkan hak-haknya yang lain.

Teori hukum Barat yang didasarkan pada hukum kodrat tersebut yang menekankan pada perlunya keselarasan atau harmoni antara milik bersama dengan milik pribadi, menganut prinsip yang sama dengan Hukum Agraria Nasional Indonesia yang bersumber pada nilai-nilai Pancasila, yaitu konsepsi *komunalistik religius* sebagai konsepsi Hukum Adat sebagai dasar hukum agraria nasional sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 UUPA.¹¹⁹

Konsepsi *komunalistik religius* memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Dasar pemahaman ini adalah bahwa pada mulanya semua tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat adalah milik

¹¹⁸ Joyo Winoto, *Reforma Agraria dan Keadilan Sosial*, Orasi Ilmiah Kepala Badan Pertanahan Nasional, Bogor, 1 September 2007, hlm. 8-9.

¹¹⁹ Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruangangkasa ialah hukum adapt, 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.

bersama dari masyarakat hukum adat tersebut yang disebut hak ulayat. Kemudian dari pemilikan bersama tersebut dapat lahir hak-hak yang bersifat pribadi dalam arti hak milik pribadi melalui cara perolehan yang diatur dalam hukum adat itu sendiri yang pada umumnya dilakukan dengan cara pembukaan tanah kemudian menguasainya terus-menerus (*effective occupation*). Oleh karena hak milik pribadi tersebut berasal dari hak bersama, maka semua tanah di Indonesia harus mempunyai fungsi social sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUPA.¹²⁰

2. Teori Sistem Hukum (*Middle Theory*)

Sistem Hukum Indonesia terbentuk dari dua istilah, sistem dan hukum Indonesia. Sistem diadaptasi dari bahasa Yunani *systema* yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian, atau hubungan yang berlangsung diantara satuan-satuan atau komponen-komponen secara teratur. Dalam bahasa Inggris sistem mengandung arti susunan atau jaringan. Jadi dengan kata lain istilah sistem itu mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan dan merupakan satu keseluruhan. Adapun hukum Indonesia adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang didasarkan kepada landasan ideologi dan konstitusional negara, yaitu Pancasila dan Undang-Undang. Sehubungan dengan itu, hukum Indonesia sebenarnya tidak lain adalah sistem hukum yang bersumber dari nilai-nilai budaya bangsa yang sudah lama ada dan berkembang.

¹²⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2005), hlm. 181.

Dengan kata lain, hukum Indonesia merupakan sistem hukum yang timbul sebagai buah usaha budaya rakyat Indonesia yang berjangkauan Nasional, yaitu sistem hukum yang meliputi seluruh rakyat sejauh batasbatas nasional negara Indonesia.¹²¹

Memahami sistem hukum atau melihat hukum dalam perspektif sistem, perlu terlebih dahulu memahami tentang sistem itu sendiri. Istilah sistem berasal dari bahasa Yunani, yaitu *systema*, yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian, atau sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan suatu keseluruhan (*a whole*).¹²²

Carl J. Friedrich mengemukakan sistem sebagai suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional, baik antar bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antar bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya.¹²³ Tidak jauh berbeda dengan definisi di atas, R.

Subekti mengemukakan, konseptual sistem sebagai berikut:¹²⁴

Suatu sistem adalah suatu susunan atau tataan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu

¹²¹ Syaukani, Imam, dkk, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), hlm. 59.

¹²² Winardi, *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 113.

¹²³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: CV. Sinar Bakti, 1981), hlm. 171.

¹²⁴ R. Subekti, *Beberapa Pemikiran Mengenai Sistem Hukum Nasional Yang Akan Datang*, (Bandung: Binacipta, 1993), hlm. 99.

sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari pemikiran, untuk mencapai tujuan. Dalam sistem yang baik, tidak boleh terjadi pertentangan atau perbenturan antara bagian-bagian tersebut dan juga tidak boleh terjadi duplikasi atau tumpang tindih (*overlapping*) diantara bagian-bagian itu.

Adapun Satjipto Rahardjo menyatakan:¹²⁵

Sistem ini mempunyai pengertian yang penting untuk dikenali, sekalipun dalam pembicaraan-pembicaraan keduanya sering dipakai secara tercampur begitu saja, yaitu: pertama, pengertian sistem sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan tertentu disini menunjuk kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian dan kedua, sistem sebagai suatu rencana, metode atau prosedur untuk mengerjakan sesuatu. Pemahaman yang umum mengenai sistem mengatakan, suatu sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain. Disini menekankan pada ciri keterhubungan dari bagian-bagiannya, tetapi mengabaikan cirinya yang lain, yaitu bahwa bagian-bagian tersebut bekerja bersama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut. Sedang pemahaman sistem sebagai metode dikenal melalui cara-cara pendekatan terhadap suatu masalah yang disebut pendekatan-pendekatan sistem. Pendekatan ini mengisyaratkan kepada kita agar menyadari kompleksitas dari masalah-masalah yang kita hadapi dengan cara menghindari pendapat yang terlalu menyederhanakan persoalan dan dengan demikian menghasilkan pendapat yang keliru.

Mariam Darus Badrulzaman mengemukakan hal serupa tentang sistem hukum. Sistem hukum menurutnya adalah kumpulan asas-asas yang terpadu, yang merupakan landasan, di atas mana dibangun tertib hukum.¹²⁶

Asas utama yang mengaitkan semua unsur atau komponen hukum adalah asas idil dan asas konstitusional, disamping itu sejumlah asas-

¹²⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 88-89.

¹²⁶ Mariam Darus Badrulzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 15.

asas hukum yang lain yang berlaku universal maupun berlaku lokal, atau berlaku di dalam dan bagi disiplin hukum tertentu.¹²⁷

Pentingnya arti asas dalam sistem hukum ini dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum, atau alasan bagi lahirnya peraturan hukum. Asas hukum merupakan *ration legis* peraturan hukum. Lebih jauh Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis, yang merupakan jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Oleh karena adanya ikatan oleh asas-asas hukum itu, maka hukum merupakan suatu sistem. Peraturan-peraturan hukum yang berdiri sendiri-sendiri itu terikat dalam suatu susunan kesatuan disebabkan karena bersumber pada suatu induk penilaian etis tertentu.¹²⁸

Sudikno Mertokusumo mengibaratkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi bagian-bagian kecil untuk kemudian dihubungkan kembali, sehingga tampak utuh seperti gambar semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan lain, tetapi kait mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau

¹²⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1996), hlm. 10.

¹²⁸ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm. 89.

kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.¹²⁹

Pada bagian lain menyatakan, bahwa suatu sistem hukum mempunyai sifat konsisten atau ajeg. Di dalam sistem tidak dikehendaki adanya konflik dan kalau terjadi konflik tidak akan dibiarkan. Karena di dalam masyarakat manusia itu terdapat banyak kepentingan, maka tidak mustahil terjadi konflik antara kepentingan-kepentingan itu. Tidak mustahil terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan, antara undang-undang dengan kebiasaan, antara undang-undang dengan putusan pengadilan. Untuk mengatasinya diperlukan adanya suatu ketentuan umum yang pelaksanaannya itu konsisten atau ajeg. Kalau terjadi konflik, akan berlaku secara konsisten asas-asas *lex specialis derogat legi generali*, *lex posteriori derogat legi priori* atau *lex superior derogat legi inferiori*.¹³⁰

Perkembangan sistem Hukum Indonesia makin tampak ketika adanya sumbangan dari pemikiran para filsuf pemikir hukum. Perkembangan itu salah satunya adalah dari madzhab positivis. Dalam arti ini, positivisme sama tuanya dengan filsafat. Tetapi sebagai gerakan yang tetap dalam filsafat umum, sosiologi dan ilmu hukum pada hakikatnya adalah gejala modern. Yang di satu pihak menyertai

¹²⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan)*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 102-103.

¹³⁰ *Ibid*, hlm. 112.

pentingnya ilmu pengetahuan, dan sisi yang lain menjelaskan tentang filsafat politik dan teori tentang ilmu hukum.¹³¹

Menurut Lawrence M. Friedman berhasil atau tidak berhasilnya suatu penegakan hukum bergantung pada:¹³²

1) Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Teori Lawrence Meir Friedman, substansi hukum dikatakan sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Sebagai Negara yang menganut sistem civil law system atau sistem eropa kontinental sistem dikatakan hukum merupakan peraturan yang tertulis sedangkan aturan yang tidak tertulis tidak bisa dinyatakan sebagai hukum. Hal ini sesuai dengan asas legalitas dalam Pasal 1 KUHP yang menjelaskan tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat dihukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya. Dalam hal ini bisa atau tidaknya suatu pelanggaran dikenakan sanksi, jika perbuatan tersebut sanksinya terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

2) Struktur Hukum/Pranata Hukum (*Legal Structure*)

Teori Lawrence Meir Friedman dikatakan sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Hukum tidak berjalan dengan baik apabila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas,

¹³¹ Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum, idealisme filosofis dan problema keadilan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1960), hlm. 143.

¹³² Lawrence M.Friedman, *op.*, *cit.*, hlm. 32.

kompeten, dan independen. Sebagus apapun produk hukum jika aparat penegak hukum tidak memaksimalkan kinerjanya dalam melaksanakan tugas maka keadilan akan menjadi mimpi belaka. Maka dari itu, keberhasilan suatu penegakan hukum yaitu berasal dari personality penegak hukum.

3) Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Menurut Lawrence Meir Friedman budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum yang lahir melalui sistem kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya yang berkembang menjadi satu di dalamnya. Budaya hukum menjadi suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu dipergunakan, dihindari atau disalahgunakan. Budaya hukum ini sangat erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Jika masyarakat sadar akan peraturan tersebut dan mau mematuhi maka masyarakat akan menjadi faktor pendukung, jika sebaliknya masyarakat akan menjadi faktor penghambat dalam penegakkan peraturan terkait.

Menurut Max Weber dikutip David Trubek dan Satipto Rahardjo,¹³³ pertumbuhan sistem hukum modern tidak dapat dilepaskan dari kemunculan industrialisasi yang kapitalis yang memberikan rasionalitas dan prediktabilitas dalam kehidupan ekonomi. Hukum

¹³³ Satipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum Di Indoensia*, (Jakarta: Kompas, 2003), hlm. 23-24.

modern yang dipakai di mana-mana di dunia sekarang ini pada intinya mengabdikan dan melayani masyarakat industri-kapitalis-Kapitalis. Kaedah hukum negara berada di atas kaedah hukum lain, dan karenanya harus tunduk kepada negara beserta lembaga hukum negara. Pemahaman ideologi sentralisme hukum, memposisikan hukum adalah sebagai kaedah normatif yang bersifat memaksa, eksklusif, hirarkis, sistimatis, berlaku seragam, serta dapat berlaku; pertama, dari atas ke bawah (*top down wards*) di mana keberlakuannya sangat tergantung kepada penguasa atau, kedua dari bawah ke atas (*bottom up wards*) di mana hukum dipahami sebagai suatu lapisan kaedah-kaedah normatif yang hirarkis, dari lapisan yang paling bawah dan meningkat ke lapisan-lapisan yang lebih tinggi hingga berhenti di puncak lapisan yang dianggap sebagai kaedah utama.

Sistem hukum yang dipengaruhi ideologi ini, seluruh lapisan kaedah normatif ini baru dianggap sah keberlakuannya sebagai suatu aturan hukum jika sesuai dengan lapisan (norma, kaedah) yang di atasnya. Khusus kaedah utama yang berada di puncak lapisan disebut *grundnorm*, yaitu suatu kaedah dasar, nilai dasar yang sudah ada dalam masyarakat, digunakan sebagai kaedah pembenaran oleh negara dalam mengukur kaedah yang berada di bawahnya. Maka hukum dan penalaran hukum yang berlangsung adalah sebagaimana William Twining menyebutnya sebagai proses *a finite closed scheme of permissible justification*. Apa yang merupakan hukum ditentukan oleh

legislatif dalam bentuk rumusan yang abstrak untuk kemudian melalui proses stufenweise konkretisierung (kongkritisasi secara bertingkat dari atas- ke bawah, Hans Kelsen), akhirnya hukum yang semula abstrak menjadi kongkrit.¹³⁴

Sentralisme hukum yang juga disebut hukum modern, dicirikan oleh beberapa sarjana: misalnya oleh Marc Galanter menyebut tidak kurang dari 11 karakteristik hukum modern itu. Beberapa di antaranya adalah:¹³⁵

- Hukum itu lebih bersifat teritorial daripada personal, dalam arti penerapannya tidak terikat pada kasta, agama atau ras tertentu;
- Sistemnya diorganisir secara hirarkhis dan birokratis;
- Sistem juga rasional yang artinya, tehnik-tehniknya dapat dipelajari dengan menggunakan logika dan bahan-bahan hukum yang tersedia dan
- Disamping itu hukum dinilai dari sudut kegunaannya sebagai sarana untuk menggarap masyarakat, tidak dari kualitas formalnya;
- Hukum itu bisa diubah-ubah dan bukan merupakan sesuatu yang keramat-kaku;
- eksistensi hukum dikaitkan pada (kedaulatan) Negara.

¹³⁴ Satjipto Rahardjo, *Penafsiran Hukum Yang Progresif*, dalam: Anthon Freddy Susanto, *Semiotika Hukum, Dekonstruksi Teks Menuju Progresifitas Makna*, (Bandung: PT. Erika Aditama, 2005), hlm. 3.

¹³⁵ Satjipto Rahardjo, *Modernisasi Dan Perembangan Kesadaran Hukum Masyarakat*, *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, FH Undip, No.1-6 Tahun X/ 1980, hlm. 18.

3. Teori Perlindungan Hukum (*Aphlied Theory*)

Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.¹³⁶

Sedangkan menurut C.S.T. Kansil perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.¹³⁷ Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah suatu tindakan untuk melindungi atau memberikan pertolongan kepada subjek hukum, dengan menggunakan perangkat-perangkat hukum.¹³⁸

Kemudian menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.¹³⁹

¹³⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 54.

¹³⁷ C.S.T. Kansil, 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 102.

¹³⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hlm. 10.

¹³⁹ Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, (Surakarta: Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2004), hlm. 3.

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:¹⁴⁰

- Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundangundangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban.

- Perlindungan Hukum Represif Perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan Hukum ada dua macam, yaitu:¹⁴¹

1) Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya

¹⁴⁰ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 14.

¹⁴¹ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 30.

sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

2) Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

UUPA adalah hukum tanah nasional yang berlaku di Indonesia. UUPA mengatur mengenai jenis-jenis hak atas tanah dalam aspek perdata maupun administrasi, yang memiliki tujuan untuk menciptakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia.¹⁴² Sebelum berlakunya UUPA, hanya bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum Barat, misalnya Hak Eigendom, Hak Erpacht, Hak Opstal, dilakukan pendaftaran tanah yang tujuannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan terhadap pemegang haknya diberi suatu tanda bukti dan disertai dengan akta yang dibuat Pejabat Balik Nama.¹⁴³

Ketentuan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yang dilaksanakan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Peraturan Pemerintah ini merupakan bentuk pelaksanaan Pendaftaran Tanah yang memiliki tujuan untuk memberikan kepastian hukum dan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah tersebut. Pada akhir proses pendaftaran tersebut, yang dihasilkan adalah alat bukti diantaranya yang pertama Buku Tanah dan yang kedua Sertipikat Tanah (berupa salinan buku tanah dan surat ukur).

Pendaftaran tanah adalah sebagai rangkaian kegiatan secara terus-menerus yang dilakukan oleh pemerintah, berkesinambungan dan

¹⁴² Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hlm. 1.

¹⁴³ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 112.

teratur, yaitu diantaranya adalah pengumpulan dan pengolahan, pembukuan, penyajian dan pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dikemas dalam bentuk peta dan daftar tentang bidang tanah dan satuan rumah susun. Hal ini termasuk dalam pemberian sertipikat yang digunakan untuk surat tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya tersebut dan juga hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹⁴⁴

Sebagai kontrol penerbitan surat keputusan pemberian hak, Kepala BPN mempunyai wewenang untuk membatalkan surat keputusan pemberian hak tanah yang dalam penerbitannya oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengandung adanya cacat hukum.¹⁴⁵ Cacat hukum administrasi menurut Pasal 107 Permenang No. 9 tahun 1999 adalah meliputi kesalahan prosedur, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subyek hukum, kesalahan obyek hukum, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, terdapat tumpang tindih hak atas tanah, data yuridis/ data fisik tidak benar, atau kesalahan yang bersifat administrasi.¹⁴⁶

Tidak adanya bentuk perlindungan hukum bagi pihak pemegang sertipikat hak milik terhadap penerbitan sertipikat, masih terdapat

¹⁴⁴ Boedi Harsono, *op. cit*, hlm. 89.

¹⁴⁵, Adrian Sutedi, *op. cit*, hlm. 164-165.

¹⁴⁶ Lihat Pasal 107 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

kekosongan hukum di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana dirubah dengan eraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah dan di dalam aturan lainnya. Kekosongan Hukum itu sendiri dapat diartikan sebagai suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum) yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat.

B. Konsepsi Hukum Agraria

1. Teori Pertanahan

Menurut Murrad, Pertanahan adalah sebuah kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yang berfungsi untuk mengatur hubungan hukum antara tanah dengan orang. Pertanahan memiliki obyek yang sangat penting antara lain tanah dan pemegang haknya, sehingga tanah dapat didefinisikan menurut Supriadi sebagai hak dasar untuk menguasai tanah Negara yang mana hak hak tersebut meliputi hak-hak atas permukaan bumi yang disebut dengan tanah. Tanah tersebut bisa dimiliki maupun diberikan kepada orang-orang maupun dimiliki seara bersama-sama serta dapat dimiliki oleh badan hukum.¹⁴⁷

Tanah yang telah dimiliki oleh orang-orang maupun badan hukum haruslah memiliki hak kepemilikan atas tanah yang mana hak atas tanah tersebut dapat memberikan wewenang kepada pemegang hak

¹⁴⁷ Siti Hardianti Rukmana Manurung, *Strategi Badan Pertanahan Nasional Kota Pekanbaru dalam Meminimalisir Permasalahan Tumpang Tindih Sertifikat Tanah (Overlapping) di Kota Pekanbaru*, Jurnal JOM FOSIP. Vol.4. No. 2, Tahun 2017: hlm. 6-7.

atas tanahnya untuk mengelola tanah tersebut agar memberikan manfaat bagi pemegang hak atas tanah tersebut. Dalam dunia pertanahan tidak luput dari sistem administrasi pertanahan yang memiliki peranan penting dalam pengurusan hak atas tanah sehingga murad menyimpulkan bahwa administrasi pertanahan merupakan sebuah kegiatan organisasi yang menjalankan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah khususnya dalam bidang pertanahan dengan memanfaatkan dan menggerakkan sumber daya untuk mewujudkan tujuan Perundang-undangan. Administrasi Pertanahan harus dapat memberikan pelayanan yang berkualitas mengingat kegiatan-kegiatan yang dilakukan berhubungan dengan kepemilikan atas tanah sehingga masyarakat bisa mendapat jaminan kepastian hukum yang mudah melalui sistem administrasi pertanahan yang baik. Tanah merupakan wadah untuk menggambarkan karakter seseorang dalam membangun identitas yang bermoral. Hak individu dengan tanah memiliki hubungan yang berkesinambungan dan tidak dapat dipisahkan.¹⁴⁸

Dunia Pertanahan erat kaitannya dengan konflik yang menimbulkan permasalahan di lingkungan masyarakat, sehingga hak memiliki peranan yang penting dalam kepemilikan atas tanah. Leon Duguit diperkuat dengan pandangan Carl Wellman memberikan penjelasan bahwa fungsi suatu hak dapat mengatasi konflik

¹⁴⁸ *Ibid.*

permasalahan serta dapat memberikan sebuah prioritas hukum. Dari pernyataan para ahli diatas dapat diambil kesimpulan bahwa fungsi hak berkaitan dengan pengakuan terhadap kepentingan pribadi sehingga mereka yang memiliki hak atas tanah memiliki kebebasan untuk bertindak terhadap tanah yang dihakinya. Pendapat Leon Duguit diperkuat dengan pandangan Carl Wellman yang menyatakan fungsi suatu hak adalah untuk mengatasi konflik permasalahan dengan memberikan jendela hukum untuk memberikan ruang kepada seseorang dalam menyampaikan harapannya.¹⁴⁹

2. Teori Hukum Agraria

a. Pengertian Agraria

Istilah agraria berasal dari kata *akker* (bahasa Belanda), *agros* (bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *agger* (bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarian* (bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian. Menurut Black's Law Dictionary disebutkan bahwa arti *agrarian relating to land, or to a division or distribution of land; as an agrarian laws.*¹⁵⁰ Menurut Andi Hanzah, agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di

¹⁴⁹ Triana Rejekiningsih, *Asas Fungsi Sosial hak atas tanah pada Negara hukum (suatu tunjauan dari teori, yuridis, dan penerapannya di Indonesia)*, Jurnal Yustisia, Vol.2. No. 5 Tahun 2016: hlm. 304.

¹⁵⁰ Henry Cambell Black, *Black Low Dictionary*, (USA: West Publishing Co, 1991), hlm. 43.

atasnya.¹⁵¹ Menurut Subekti dan R. Tjitrosoedibio, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.¹⁵²

Menurut Boedi Harsono, pengertian Hukum Agraria dalam UUPA bukan hanya satu perangkat bidang hukum, melainkan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria sebagai yang diuraikan dalam UUPA. Kelompok bidang hukum tersebut meliputi:¹⁵³

- Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi;
- Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air;
- Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh UU Pokok Pertambangan;
- Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air;
- Hukum Penguasaan Atas Tenaga dan unsur-unsur dalam Ruang Angkasa yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan dalam Pasal 48 UUPA.

¹⁵¹ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 32.

¹⁵² Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993), hlm. 12.

¹⁵³ Boedi Harsono, *op. cit*, hlm. 38.

b. Asas Hukum Pertanahan

Terdapat asas-asas hukum yang tercermin dalam pasal-pasal UUPA, terutama mengenai tanah, Djuhaendah Hasan menyebutkan asas-asas hukum benda tanah yang dibedakan dengan asas hukum benda bukan tanah. Asas-asas benda tanah tersebut antara lain:¹⁵⁴

- Asas Unifikasi, asas ini diartikan bahwa berkaitan dengan benda tanah, hanya ada satu pengaturan bagi seluruh Indonesia yaitu yang diatur dalam UUPA. Demikian juga tentang jenis benda tanah hanya diatur dalam UUPA.
- Asas Hukum Adat, asas ini diartikan bahwa hukum pertanahan dalam UUPA berlandaskan asas-asas hukum adat antara lain asas kekeluargaan, asas kepentingan umum diatas kepentingan pribadi, dan asas kontan dan konkret.
- Asas Pemisahan Horizontal, asas pemisahan horizontal juga merupakan asas dalam hukum adat, dimana tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat diatasnya.
- Asas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial, asas yang mencerminkan bahwa tanah harus digunakan sebaik-baiknya dengan memperhatikan kepentingan umum.

¹⁵⁴ Djuhaendah Hasan, et.al, *Laporan Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Kebendaan Menuju Hukum Kebendaan Nasional, Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: BPHN-Departemen Kehakiman, 1995), hlm. 19-21.

- Asas Publisitas, asas ini memberikan pengumuman pemilikan kepada masyarakat luas, yaitu pengumuman hak atas tanah dengan jalan pendaftaran. Pendaftaran memberikan pengakuan hukum umum terhadap adanya hak atas benda tersebut.
- Asas Spesialis, hak atas tanah harus dibuktikan dengan jelas wujudnya, batas dan letaknya.

Asas yang mendasar dalam UUPA adalah:¹⁵⁵

- Asas Hukum Adat, dasar pemikiran UUPA yang berasal dari filosofi Hukum Adat.
- Asas Pemisahan Horizontal, dimana tanah terlepas dari segala sesuatu yang melekat padanya.
- Asas Nasionalitas, asas yang memberikan hak atas tanah peringkat tertinggi hanya kepada WNI, yaitu Hak Milik atas tanah, yang hanya dapat dimiliki oleh WNI, hal ini membuktikan dasar filosofi dalam hukum adat dalam ketentuan Hak Ulayat, hak atas tanah dan hasil wilayah ulayat hanya untuk warga ulayat.
- Asas Fungsi Sosial, hak atas tanah harus memiliki manfaat bagi pemilik hak maupun kepentingan masyarakat.

¹⁵⁵ Anita D.A Kolopaking, *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2013), hlm. 56.

c. Sumber Hukum Agraria di Indonesia

1) Sumber Hukum Agraria Tertulis

- Undang-Undang Dasar 1945, terutama Pasal 33 ayat 3.

UUD 1945 adalah hukum dasar yang menetapkan struktur dan prosedur organisasi yang harus diikuti oleh otoritas publik agar keputusan-keputusan yang dibuat mengikat komunitas politik. Adapun bunyi dari UUD 1945 pasal 33 ayat 3, yaitu: *Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

- Peraturan-peraturan pelaksana UUPA.

Peraturan-peraturan bukan pelaksana UUPA yang dikeluarkan sesudah tanggal 24 September 1960 karena suatu masalah yang perlu diatur. Misalnya Undang-Undang 51/Prp/1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa

Izin yang Berhak atau Kuasanya.

- Peraturan-peraturan lama yang untuk sementara masih berlaku, sesuai dengan ketentuan pasal-pasal peralihan.

Tujuan dari diberlakukannya peraturan-peraturan lama adalah untuk mengisi kekosongan sebelum peraturan-

peraturan pelaksana dibentuk. Peraturan-peraturan lama tersebut diatur dalam Pasal 56-58 UUPA:

- Pasal 56 UUPA yang memberlakukan ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20 UUPA (hak milik). Ketentuan-ketentuan tersebut tetap berlaku sebelum diberlakukannya undang-undang yang mengatur mengenai hak milik.
- Pasal 57 UUPA yang memberlakukan ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang terdapat dalam KUH Perdata dan credietverband yang diatur dalam S. 1908-542 sebagaimana telah diubah dengan S. 1937-190. Kedua ketentuan tersebut tetap berlaku sebelum diberlakukannya undang-undang yang mengatur mengenai hak tanggungan. Namun dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (UU Hak Tanggungan), maka ketentuan peralihan ini sudah tidak digunakan lagi.
- Pasal 58 UUPA yang memberlakukan peraturan-peraturan lain yang mengatur mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari UUPA.

Peraturan-peraturan tersebut tetap berlaku sepanjang peraturan-peraturan pelaksana dari UUPA belum terbentuk.

2) Sumber Hukum Agraria Tidak Tertulis

Sumber-sumber hukum agraria yang tidak tertulis terdiri dari:

- Hukum adat yang sesuai dengan ketentuan Pasal 5 UUPA, yaitu yang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara, berdasarkan atas persatuan bangsa, berdasarkan atas sosialisme Indonesia, berdasarkan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UUPA dan peraturan perundangan lainnya, mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

- Hukum kebiasaan yang timbul sesudah berlakunya UUPA, yaitu yurisprudensi dan praktik administrasi. Yurisprudensi berasal dari “*iuris prudential*” (Latin), “*Jurisprudentie*” (Belanda), “*jurisprudence*” (Perancis) yang berarti Ilmu

Hukum. Dalam *system common law*, yurisprudensi diterjemahkan sebagai: Suatu ilmu pengetahuan hukum positif dan hubungan-hubungannya dengan hukum lain. Sedangkan dalam *system statute law dan civil law*, diterjemahkan sebagai putusan-putusan Hakim terdahulu yang telah berkekuatan hukum tetap dan diikuti oleh para

hakim atau badan peradilan lain dalam memutus perkara atau kasus yang sama.

d. Tujuan Pembentukan Hukum Agraria

Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria Nasional, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dirumuskanlah tujuan pokok pembentukan UUPA sebagai berikut:¹⁵⁶

- Meletakkan dasar-dasar dalam penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Bahwa wilayah Negara Indonesia yang terdiri dari bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan satu kesatuan tanah air dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional/untuk itu kekayaan alam tersebut haruslah tetap dipelihara dan didayakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hubungan antara bangsa Indonesia bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bersifat abadi, sehingga tidak dapat diputuskan oleh siapapun. Dan

¹⁵⁶ H.M Arba, Hukum Agraria Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 18-20.

negara sebagai organisasi kekuasaan Bangsa dan Rakyat Indonesia diberi wewenang untuk menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. Peletakan dasar kesatuan dan kesederhanaan hukum dimaksudkan untuk memberikan arah di dalam pembinaan hukum agraria dengan tujuan terciptanya unifikasi hukum, yakni berlakunya suatu sistem hukum. Pembentukan Hukum Nasional berdasarkan hukum adat. Hukum adat merupakan hukum asli bangsa Indonesia dan sebagian besar masyarakat Indonesia, sehingga dengan demikian akan lebih mudah untuk dipahami dan dilaksanakan. Hukum adat sebagai dasar Hukum Agraria Nasional dapat terlihat dalam Pasal 5 UUPA.
- Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Untuk dapat memberikan suatu kepastian hukum maka yang harus dilakukan adalah: melakukan pendaftaran tanah yang bersifat *recht kadaster* dan melaksanakan konversi hak-hak atas tanah yang berasal dari hukum agraria lama menurut hak-hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum agraria nasional mengenai pendaftaran tanah ini sebagaimana yang telah

disebutkan dalam Pasal 19 UUPA. Sedangkan mengenai konversi diatur di dalam diktum kedua UUPA tentang ketentuan-ketentuan konversi.

Oleh karena itu sejak di Undangkannya UUPA maka cabang ilmu hukum agraria merupakan cabang ilmu hukum yang berdiri sendiri. Bahkan dimaksudkan adalah untuk adanya unifikasi hukum dan kepastian hukum yang mengatur masalah keagrariaan. Menurut Suhardi bahwa sejak itu hukum agraria dipenuhinya persyaratan ilmiah untuk berdirinya suatu cabang ilmu, yaitu terpenuhinya persyaratan objek Materiil dan Objek formal. Objek materiil oleh UUPA telah disebutkan secara tegas yaitu, Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, sebagai pembeda terhadap cabangcabang ilmu lainnya. Objek formalnya yaitu, UUPA sendiri yang merupakan dasar atau pedoman dalam Penyusun hukum agraria nasional.¹⁵⁷

e. Asas Hukum Dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Undang-Undang Pokok Agraria memuat beberapa asas dari Hukum Agraria Nasional. Asas-asas ini karena sebagian dasar dengan sendirinya harus menjiwai pelaksanaan dari UUPA dan segenap peraturan pelaksanaannya. Asas-asas tersebut adalah:¹⁵⁸

¹⁵⁷ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1993), hlm. 27.

¹⁵⁸ Ahmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 46.

1) Asas kenasionalan, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional.

2) Asas tingkatan yang tertinggi, bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara. Sesuai dengan pendirian tersebut, perkataan dikuasai disini bukan berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberikan wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan yang tertinggi dari bangsa Indonesia. Untuk pada tingkatan yang tertinggi itu maka negara dapat:

- Mengatur dan menyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- Menentukan dan mengatur hak dan kewajiban yang dapat dipunyai atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang ditimbulkan dari hubungan kepentingan orang dan unsur agraria itu.
- Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

- 3) Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari kepentingan perseorangan dan golongan. Sekalipun hak ulayat masih diakui keberadaannya dalam sistem Hukum Agraria Nasional, akan tetapi pelaksanaannya berdasarkan asas ini, maka kepentingan pembangunan tidak dibenarkan jika masyarakat hukum adat berdasarkan hak ulayatnya menolak dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek- proyek yang besar, misalnya pembukaan areal pertanian baru, transmigrasi, real estate, dan sebagainya.
- 4) Asas semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanah itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.
- 5) Asas hanya warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman batal demi hukum.
- 6) Asas persamaan bagi setiap Warga Negara Indonesia. Tiap-tiap Warga Negara Indonesia baik laki-laki mau-pun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu

hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

- 7) Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara arif oleh pemiliknya sendiri dan mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan. Pelaksanaan dari pada asas tersebut, dewasa ini menjadi dasar hampir di seluruh dunia yang menyelenggarakan Landreform atau Agraria Reform dan Rural Development, yaitu tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri tanpa adanya unsur pemerasan.
- 8) Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana Untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan negara Indonesia dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (Planning) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana Umum (National Planning) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (Regional Planning) tiap-tiap daerah.

f. Bidang Hukum Agraria

Secara garis besar, hukum agraria setelah berlakunya UUPA dibagi menjadi dua bagian yaitu:¹⁵⁹

¹⁵⁹ Urip Santoso, *Loc. cit.* hlm. 7.

- Hukum Agraria Perdata (Keperdataan) adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang bersumber pada pihak perorangan dan badan hukum yang memperbolehkan, mewajibkan, melarang, diperlukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (obyeknya) Contoh: jual beli, hak atas tanah sebagai jaminan hutang (hak tanggungan), pewarisan.
- Hukum Agraria Administrasi (Administratif) adalah keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberikan wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktek hukum Negara dan mengambil tindakan dari masalah-masalah agrarian yang timbul. Contoh: pendaftaran tanah, pengadaan tanah, pencabutan hak atas tanah.

g. Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak Penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki sesuatu yang boleh. Wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum yang bersangkutan. Hak-hak penguasaan tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subjek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat juga merupakan hubungan hukum konkret (*subjektif recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu

sebagai pemegang haknya. Macam-macam penguasaan hak atas tanah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Adapun hak-hak atas tanah tersebut antara lain:¹⁶⁰

- **Hak Milik**

Hak milik berdasarkan Pasal 20 ayat (1) adalah hak yang turun temurun, terkuat¹⁶¹ dan terpenuh¹⁶² yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Pasal 6 ayat (2) menyatakan hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Turun-temurun artinya hak itu dapat diwariskan berturut-turut berdasarkan derajatnya atau hak itu menjadi tiada atau memohon kembali ketika terjadi perpindahan tangan.¹⁶³

Tentang sifat dari hak milik memang dibedakan dengan hak-hak lain nya, seperti yang disebutkan dalam Pasal 20 UUPA diatas. 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 setiap hak. Kata-kata terkuat dan

¹⁶⁰ Boedi Harsono, *op., cit*, hlm. 262.

¹⁶¹ Terkuat menunjukkan bahwa jangka waktu memiliki hak tidak terbatas dan Hak yang terdaftar dan adanya tanda bukti hak.

¹⁶² Sedangkan terpenuh artinya Hak Milik memberi wewenang kepada yang mempunyai paling luas dibandingkan dengan hak yang lain, Hak Milik merupakan induk dari hak-hak lain, Hak Milik tidak berinduk pada hak-hak yang lain dan Dilihat dari peruntukannya Hak Milik tidak terbatas. Lihat Effendy Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 237.

¹⁶³ AP. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 65.

terpenuhi hanyalah dimaksudkan untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantar hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, maka hak milik lah yang paling kuat dan terpenuh.¹⁶⁴

Adapun yang dapat mempunyai hak milik menurut Pasal 21 UUPA, yaitu: 1) Warga Negara Indonesia, dalam hal ini tidak dibedakan antara warga negara yang asli dengan yang keturunan asing; 2) Badan-badan Hukum yang ditetapkan oleh pemerintah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan 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, dan Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/ Agraria setelah mendengar Menteri Sosial.

¹⁶⁴ G. Kartasapoetra, dkk, *Hukum Tanah, Jaminan bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1991), hlm. 7.

- Hak Guna Usaha

Hak guna usaha ini merupakan hak khusus untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara baik bagi usaha dibidang Pertanian, Perikanan, Peternakan seperti tercantum dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA. Berbeda dengan hak milik, tujuan penggunaan tanah yang dimiliki dengan hak guna usaha itu terbatas, yaitu pada usaha pertanian, perikanan, dan peternakan. Hak guna usaha ini hanya dapat diberikan oleh Negara.¹⁶⁵ Berdasarkan Pasal 30 UUPA, hak guna usaha dapat dimiliki oleh: 1) Warga Negara Indonesia; 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Sementara itu dalam Pasal 29 ditentukan bahwa jangka waktu hak guna usaha adalah selama 25 Tahun atau 35 Tahun dan atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang paling lama 25 tahun. Selanjutnya mengenai hapusnya hak guna usaha diatur dalam Pasal 34 UUPA yaitu: 1) Jangka waktunya berakhir; 2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi; 3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir; 4) Dicabut untuk kepentingan umum; 5) Ditelantarkan; 6) Tanahnya musnah.

¹⁶⁵ Effendy Perangin, *op. cit.*, hlm. 258.

h. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre* (bahasa Belanda *Kadaster*) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. kata ini berasal dari bahasa latin *Capitastrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam artian yang tegas *Cadastre* adalah *record* (rekaman dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).¹⁶⁶

Pendaftaran Tanah dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 juncto PP No. 18 Tahun 2021 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 bidangbidang 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.

Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah yaitu:¹⁶⁷

¹⁶⁶ A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung, Mandar Maju, 1999), hlm. 18.

¹⁶⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1997), hlm. 425-427.

- Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (initial registration) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (maintenance). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No. 10 Tahun 1961, PP No. 24 Tahun 1997 sekarang diubah PP No. 18 Tahun 2021. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.¹⁶⁸

¹⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 427-429.

Dalam Pasal 13 ayat (1) PP. No. 24 Tahun 1997 *juncto* PP No. 18 Tahun 2021 dikenal 2 (dua) macam bentuk Pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan yang diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis 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 yang dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

C. Jaminan Pada Daftar Umum

Pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah. Untuk itu diperlukan adanya suatu sistem publikasi pendaftaran tanah yang menentukan apa yang didaftar dalam daftar-daftar umum pelaksanaan pendaftaran tanah, bentuk

penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya.¹⁶⁹

1) Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif merupakan sistem publikasi yang mengakui kebenaran data yang disajikan dalam buku dan surat tanda bukti hak, meskipun ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar. Sistem ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pendaftaran tanah yang dilakukan adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, kendatipun ternyata ia bukan pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Setiap nama seseorang yang telah tercatat sebagai pemegang hak dalam buku tanah adalah sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu pihak ketiga tidak perlu ragu-ragu apalagi akan melakukan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah sebagai pemegang hak. Dalam sistem publikasi positif, Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga selalu ada buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis serta selalu terdapat sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. Sertipikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas

¹⁶⁹ I Gusti Nyoman Guntur, Pendaftaran Tanah, (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2014), hlm. 43.

tanah. Jika dalam sistem publikasi positif disebutkan bahwa surat tanda bukti hak mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak, maka dalam sistem publikasi negatif disebutkan bahwa surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Artinya keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Pendaftaran tanah yang dilakukan tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya.¹⁷⁰

2) Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, Negara tidak menjamin mengenai kebenaran data yang disajikan. Oleh karena itu dalam sistem ini, untuk peralihan hak atas tanah berlaku asas yang dikenal sebagai *memo plus juris*, atau secara lengkap disebut *Memo plus juris in alium transerre potest quam ipse habet*, yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang sebenarnya. Dalam sistem ini, berpindahnya hak kepada pembeli tidak ditentukan oleh pendaftaran yang dilakukan, melainkan ditentukan oleh sahnya perbuatan hukum yang dilakukan. Maka tanpa dilakukan pendaftaran, sesuatu pemindahan hak sudah dianggap sah, apabila syarat-syarat yang bersifat materiil telah terpenuhi.

¹⁷⁰ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1983), hlm. 32.

3) Sistem Publikasi di Indonesia

Didalam pendaftaran tanah di Indonesia, sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif tidak digunakan secara murni. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, sistem publikasi yang berlaku adalah negatif yang mengandung unsur positif, hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran dengan sistem Publikasi Negatif yang murni.¹⁷¹

D. Proses Pensertipikatan Tanah Secara Sporadik

Pendaftaran tanah untuk pertama kali terdapat dua model, yaitu secara sistematis atau secara sporadik yang secara garis besar kegiatannya sama yaitu kegiatan di bidang fisik (teknis kadasteral), kegiatan di bidang yuridis, serta kegiatan penerbitan dokumen tanda bukti hak. Dengan alasan kegiatannya sama tersebut, berikut ini diuraikan tahapan penerbitan sertipikat tanah melalui mekanisme permohonan rutin (secara individual) baik kegiatan *Front Office* dan *Back Office*, yaitu:¹⁷²

1) Kegiatan *Front Office*

Kegiatan *front office* meliputi kegiatan loket pelayanan, berfungsi memberikan pelayanan informasi, administrasi, pengaduan dan

¹⁷¹ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2002), hlm. 89.

¹⁷² I Gusti Nyoman Guntur, *op. cit.*, hlm. 117-122.

pelayanan keuangan. Semua bentuk pelayanan pertanahan dilayani melalui loket oleh petugas loket (*front office*), sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2010 tentang Locket Pelayanan Pertanahan. Kegiatan *front office* yaitu memeriksa dokumen atau kelengkapan berkas, membuat tanda terima berkas atau dokumen permohonan, serta membuat SPS yang memuat rincian biaya-biaya sebagaimana diatur dalam PP Nomor 13 Tahun 2010. Rincian biaya dalam kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah, penyelidikan riwayat tanah, serta pendaftaran hak. Apabila dokumen sudah lengkap dan biaya telah dibayar oleh pemohon, maka terhadap permohonan tersebut dicatat dalam Daftar Isian (DI 301) tentang pekerjaan pendaftaran tanah, selanjutnya berkas permohonan diserahkan kepada petugas *back office* (petugas administrasi) untuk di administrasikan dan dilanjutkan dengan kegiatan selanjutnya sesuai dengan jenis permohonan.

Kompetensi yang harus dimiliki oleh petugas *front office* yaitu pemahaman mengenai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan aspek teknis maupun hukum yang meliputi PMNA/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah dan peraturan terkait; Pelayanan terhadap masyarakat tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan serta memperhatikan aspek penampilan yaitu

keramahan, kesopanan maupun kerapian, dan yang paling utama adalah penempatan petugas loket harus sesuai dengan lulusan pendidikan; Sikap mental dan perilaku meliputi moral yang baik, jujur, lugas, cekatan, serta kedisiplinan sehingga dapat membentuk budaya kerja. Petugas front office harus mempunyai kompetensi dalam bidang administrasi dan teliti.

2) Kegiatan *Back Office*

Kegiatan *Back Office* dibagi menjadi beberapa bagian yaitu kegiatan administrasi, kegiatan lapangan dan pengolahan data fisik dan data yuridis.

- Kegiatan Administrasi

Kegiatan administrasi dalam pelayanan pensertipikatan tanah dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) tahap yaitu kegiatan administrasi sebelum kegiatan lapangan dan kegiatan administrasi setelah kegiatan lapangan. Kegiatan administrasi tersebut meliputi administrasi pelayanan kegiatan pengukuran bidang tanah dan kegiatan administrasi penyelidikan riwayat tanah. Kedua kegiatan administrasi tersebut merupakan tugas dari staf pelaksana di back office, setelah kegiatan pengumpulan data selanjutnya kegiatan pengolahan data. Berkas permohonan kegiatan pengukuran bidang tanah yang sudah dinyatakan lengkap, selanjutnya diserahkan kepada staf Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan untuk dibuatkan jadwal, surat tugas dan undangan. Produk dari kegiatan pengukuran bidang tanah yaitu peta bidang tanah untuk diserahkan kepada pemohon.

Permohonan selanjutnya adalah kegiatan penyelidikan riwayat tanah. Apabila peta bidang tanah telah diserahkan kepada pemohon selanjutnya pendaftaran permohonan kegiatan penyelidikan riwayat tanah.

Berkas permohonan penyelidikan riwayat tanah yang dinyatakan lengkap selanjutnya dibuatkan jadwal, surat tugas, undangan kegiatan penyelidikan riwayat tanah oleh petugas administrasi di Seksi Penetapan Hak. Kegiatan administrasi dapat terlaksana dengan baik, jika petugas administrasinya mempunyai kompetensi yang cukup antara lain memahami prosedur kegiatan, mampu mengatur jadwal petugas ukur maupun anggota panitia penyelidikan riwayat tanah, cekatan serta teliti

- Kegiatan Lapangan

Apabila kegiatan administrasi telah selesai dilaksanakan dilanjutkan dengan kegiatan lapangan. Kegiatan lapangan tersebut meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah serta penyelidikan riwayat tanah. Kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah merupakan kegiatan pengumpulan data fisik. Pengumpulan data tersebut dituangkan dalam gambar ukur diolah untuk diketahui luas, dimasukkan dalam Peta, diberi NIB, dan hasilnya berupa peta bidang tanah. Kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang telah selesai dan hasilnya adalah peta

bidang tanah untuk diserahkan kepada pemohon untuk didaftarkan permohonan kegiatan penyelidikan riwayat tanah.

Petugas ukur dalam melaksanakan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. Kegiatan pengukuran bertujuan untuk mengambil data fisik di lapangan yang meliputi bentuk dan batas bidang tanah serta letak atau lokasi. Lokasi yang dimaksud yaitu pertama, lokasi relatif yang dijadikan sebagai acuan, apabila acuannya berubah maka posisi atau letak juga berubah, untuk itu diambil titik koordinat dan diikatkan minimal dua titik ikatan. Kedua, lokasi berdasarkan pembagian wilayah administrasi, memuat tentang letak desa, kecamatan, kabupaten/kota bidang tanah yang dimohon. Pengukuran bidang tanah menggunakan alat dan hasilnya dituangkan dalam gambar ukur. Kegiatan lapangan setelah kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah yaitu kegiatan penyelidikan riwayat tanah oleh Panitia. Tugas Panitia Pemeriksaan Tanah A yaitu mengadakan pemeriksaan, penelitian, dan pengkajian data fisik maupun data yuridis untuk memperoleh kebenaran formal atas data fisik dan data yuridis tersebut dari berkas yang diajukan. Penelitian dan pengkajian mengenai : pertama, status tanah, riwayat tanah, dan hubungan hukum antara tanah yang dimohon dengan pemohon serta kepentingan lain. Kedua, penelitian dan peninjauan fisik atas tanah yang dimohon mengenai penguasaan, penggunaan/keadaan tanah serta batas-batas bidang

tanah yang dimohon. Ketiga, mengumpulkan keterangan/penjelasan dari para pemilik tanah yang berbatasan. Yang digunakan untuk memperkuat kesaksian atau keterangan mengenai pembuktian kepemilikan tanah. Keempat, meneliti kesesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah setempat.

Tujuan kegiatan penyelidikan riwayat tanah tersebut untuk memastikan hubungan hukum antara tanah yang dimohon dengan pemohon melalui studi dokumen dari berkas permohonan, observasi di lapangan dan wawancara dengan pemohon dan pemilik tanah yang berbatasan. Kegiatan penyelidikan riwayat tanah apabila mengacu pada Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007, maka hasil penyelidikan riwayat tanah berupa Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah A dituangkan dalam Risalah Pengolahan Data (RPD). RPD tersebut digunakan sebagai dasar penetapan haknya. Apabila mengacu pada PP Nomor 24 Tahun 1997 jo PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 dan hasilnya dituangkan ke dalam Risalah Penelitian Data Yuridis dan Penetapan Batas (DI 201)18 Ruang I dan II untuk disidangkan dan dituangkan dalam Ruang III, kemudian diumumkan dan diusulkan pemberian haknya. Susunan keanggotaan Panitia A sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah, yaitu terdiri dari Ketua merangkap anggota, Wakil ketua merangkap anggota, Anggota dan Sekretaris bukan anggota. Penunjukan pejabat dan/staf sebagai Panitia

A ditetapkan dengan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan, didasarkan pada fungsi, keahlian, pengalaman dan/atau kemampuan dari yang bersangkutan. 3 (tiga) orang anggota yang bertugas ke lapangan dan lainnya bertugas dikantor. Kepala Desa/Lurah atau perangkat Desa/Kelurahan menjadi anggota Panitia A.

Kompetensi yang harus dimiliki oleh petugas Panitia Pemeriksaan Tanah yaitu harus menguasai bidang hukum, petugas pelaksana harus memahami aturan terkait mengenai pembuktian maupun riwayat tanah, bidang politik pertanahan, bidang penatagunaan tanah, petugas harus benar-benar memahami rencana tata ruang wilayah, khususnya yang termasuk jalur hijau, tanah absente, batas maksimum pemilikan tanah; serta jujur, terampil, dan cekatan.

- Pengolahan Data Fisik dan Data Yuridis¹⁷³

Hasil dari penyelidikan riwayat tanah kemudian diolah dalam suatu rapat panitia guna membahas permohonan hak (Tanah Negara) untuk dapat dikabulkan atau ditolak oleh pejabat yang berwenang sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2013 atau permohonan penegasan hak atau permohonan pengakuan

¹⁷³ Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang hak, serta beban lain yang membebaninya. Lihat Pasal 1 ayat 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 *juncto* Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021, dan Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

hak terhadap tanah hak adat. Hasil sidang tersebut dituangkan dalam Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah (Peraturan Kepala BPN Nomor 7 Tahun 2007) atau DI 201 (PP Nomor 24 Tahun 1997), dan ditandatangani oleh semua Anggota Panitia A, selanjutnya dibuat RPD serta ditetapkan haknya. Risalah dan RPD ini dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam menentukan keputusan penetapan hak atas tanah oleh Pejabat yang berwenang tersebut.

Berdasarkan penetapan hak dimaksud, selanjutnya dilakukan kegiatan pencatatan/pengadministrasian hak yang sudah ditetapkan melalui konversi maupun melalui pemberian hak dimaksud di atas dalam buku tanah. Pencatatan hak atas tanah (tanah Negara) untuk pertama kalinya ke dalam buku tanah, pada hakekatnya berfungsi untuk menimbulkan keadaan hukum baru (lahirnya hak tersebut). Sedangkan pencatatan hak yang berasal dari tanah adat, bukan melahirkan hak baru, namun berfungsi untuk deklaratif yaitu memperluas pembuktian, karena sebelum didaftarkan hak atas tanahnya sudah ada. Hanya saja status haknya belum sesuai dengan status yang diatur dalam UUPA, sehingga perlu dikonversi. Dengan didaftarkannya hak atas tanah dimaksud dalam buku tanah pada kantor pertanahan, saat itulah pemilikan tanahnya sah secara hukum, artinya saat itulah lahirnya hak atas tanah dimaksud secara penuh, dengan didaftarkannya nama seseorang dalam daftar tanah dan buku tanah, barulah yang bersangkutan memperoleh jaminan kepastian

hukum. Kompetensi yang harus dimiliki yaitu mengetahui tentang tata cara mencatat penulisan pembukuan hak.

E. Kekuatan Pembuktian Data Fisik dan Data Yuridis

Pembuktian secara bahasa (terminologi), menurut kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu proses perbuatan, cara membuktikan, suatu usaha menentukan benar atau salahnya si terdakwa di dalam sidang pengadilan. Pembuktian adalah perbuatan membuktikan. Membuktikan berarti memberikan atau memperlihatkan bukti, melakukan sesuatu kebenaran, melaksanakan, menandakan menyaksikan dan meyakinkan.¹⁷⁴

Menurut Sudikno Mertokusumo menggunakan istilah membuktikan, dengan memberikan pengertian, sebagai berikut:¹⁷⁵

- Kata membuktikan dalam arti logis, artinya memberi kepastian yang bersifat mutlak, karena berlaku bagi setiap orang dan tidak memungkinkan adanya bukti-bukti lain.
- Kata membuktikan dalam arti konvensional, yaitu pembuktian yang memberikan kepastian, hanya saja bukan kepastian mutlak melainkan kepastian yang nisbi atau relatif, sifatnya yang mempunyai tingkatan-tingkatan, yaitu *Pertama*, kepastian yang didasarkan atas perasaan belaka, maka kepastian ini bersifat intuitif dan disebut *conviction intime*. *Kedua*, kepastian yang didasarkan atas pertimbangan akal, maka disebut *conviction raisonnee*. *Ketiga*, Kata membuktikan dalam arti yuridis, yaitu

¹⁷⁴ Bahtiar Effendie, Masdari Tasmin, A. dan Chodari, *Surat Gugat Dan Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 50.

¹⁷⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata*, (Yogyakarta: Liberty, 1985), hlm. 109.

pembuktian yang memberi kepastian kepada hakim tentang kebenaran suatu peristiwa yang terjadi.

Kekuatan pembuktian khususnya alat bukti surat (akta) dapat dibedakan ke dalam 3 (tiga) macam, yaitu:¹⁷⁶

- 1) Kekuatan pembuktian lahir. Yang dimaksudkan dengan kekuatan pembuktian lahir/ kekuatan pembuktian keluar dari akta yaitu suatu kekuatan pembuktian yang didasarkan atas keadaan lahir bahwa suatu surat yang kelihatannya seperti akta, diterima atau dianggap seperti akta dan diperlakukan sebagai akta, sepanjang tidak terbukti kebalikannya.
- 2) Kekuatan pembuktian formal. Yang dimaksud dengan kekuatan pembuktian formal dari suatu akta yaitu kekuatan pembuktian yang didasarkan atas benar tidaknya pernyataan yang bertanda tangan pada akta tersebut. Kekuatan pembuktian ini berfungsi memberikan kepastian tentang peristiwa bahwa pejabat atau para pihak menyatakan dan melakukan apa yang dimuat dalam akta tersebut.
- 3) Kekuatan pembuktian material. Yang dimaksud dengan kekuatan pembuktian material akta yaitu suatu kekuatan pembuktian yang didasarkan atas benar atau tidaknya isi dari pernyataan yang ditandatangani dalam akta, bahwa peristiwa hukum yang dinyatakan dalam akta tersebut benar-benar telah terjadi. Jadi, memberi kepastian tentang materi akta.

¹⁷⁶ Teguh Samudera, *Hukum Pembuktian dalam Acara Perdata*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 36.

F. Konsep Dasar Rekonstruksi Hukum

B.N. Marbun dalam Kamus Politik mengartikan rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu ketempatnya yang semula, penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹⁷⁷

Rekonstruksi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata *konstruksi* yang berarti pembangunan yang kemudian di tambah imbuhan *re* pada kata konstruksi menjadi *rekonstruksi* yang berarti pengembalian seperti semula.¹⁷⁸

Sedangkan dalam Black Law Dictionary:¹⁷⁹

reconstruction is the act or process of rebuilding, recreating, or reorganizing something, rekonstruksi di sini dimaknai sebagai proses membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.

Menurut kamus ilmiah, rekonstruksi adalah penyusunan kembali; peragaan (contoh ulang) (menurut perilaku/tindakan dulu); pengulangan kembali (seperti semula). Sehingga dalam hal ini dapat diambil kesimpulan bahwasanya rekonstruksi merupakan sebuah pembentukan kembali atau penyusunan ulang untuk memulihkan hal yang sebenarnya yang awalnya tidak benar menjadi benar.¹⁸⁰

¹⁷⁷ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 469.

¹⁷⁸ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 942.

¹⁷⁹ Bryan A. Garner, *Black' Law Dictionary*, (ST. Paul Minn: West Group, 1999), hlm. 1278.

¹⁸⁰ Pius Partanto, M. Dahlan Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya, PT Arkala, 2001), hlm. 671.

Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum. Setiap rumusan hukum harus diartikan menurut konteksnya sendiri-sendiri. Satu sama lain berada dalam ruang lingkup satu sistem hukum nasional, yaitu sistem hukum Indonesia. Sebagai bagian dari *civil law system*, kedudukan dan fungsi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum di Indonesia, sangatlah penting. Analisis peraturan perundang-undangan hanya mungkin dilakukan apabila tata urutan peraturan perundang-undangan itu dipahami dengan baik.

Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi. Agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut. Hukum sebagai sarana rekayasa sosial tidak hanya dipahami bahwa hukum sebagai alat untuk memaksakan kehendak pemerintah kepada masyarakatnya saja. Tetapi, sekarang konsep tersebut diperluas maknanya bahwa hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dan birokrasi. Oleh karena itu, perundang-undangan suatu negara melukiskan adanya pengaturan, pengendalian serta

pengawasan yang dilakukan oleh negara kepada warga masyarakat umumnya.¹⁸¹

G. Mafia Tanah

Berdasarkan Petunjuk Teknis Nomor: 01/Juknis/D.VII/2018 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah, dijelaskan pengertian mafia tanah adalah:

“Individu, kelompok dan/atau badan hukum yang melakukan tindakan dengan sengaja untuk berbuat kejahatan yang dapat menimbulkan dan menyebabkan terhambatnya pelaksanaan penanganan kasus pertanahan”.

Mafia Tanah merupakan penjahat yang menggunakan tanah sebagai objek kejahatan. Beragam modus kejahatan digunakan untuk melancarkan aksinya. Perang terhadap praktik kejahatan dalam bidang pertanahan terus dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).¹⁸²

Mafia tanah merupakan kejahatan pertanahan yang melibatkan sekelompok orang yang saling bekerja sama untuk memiliki ataupun menguasai tanah milik orang lain secara tidak sah. Para pelaku menggunakan cara-cara yang melanggar hukum yang dilakukan secara terencana, rapi, dan sistematis. Pemilikan dan penguasaan tanah secara tidak sah tersebut seringkali memicu terjadinya konflik atau sengketa yang acapkali menimbulkan korban nyawa manusia. Lemahnya pengawasan, penegakan hukum, dan kurang adanya transparansi merupakan beberapa penyebab

¹⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 153.

¹⁸² Sofyan A. Djalil, *Menteri ATR/Kepala BPN Ungkap Modus Mafia Tanah*, Newsletter ATR-BPN, Edisi 79 Januari 2022, hlm. 2.

terjadinya mafia tanah. Selain itu, sifat abai masyarakat atas tanah yang dimilikinya juga sering dimanfaatkan oleh mafia tanah untuk menguasai tanahnya secara tidak sah. Ironisnya, korban terkadang tidak tahu sertifikat tanahnya telah berbalik nama karena tidak mengeceknya ke Badan Pertanahan Nasional (BPN). Adapun beberapa modus operandi atau teknik cara-cara beroperasi yang digunakan oleh pelaku mafia tanah dalam melakukan kejahatannya antara lain melakukan pemalsuan dokumen, pendudukan ilegal atau tanpa hak (*wilde occupatie*), mencari legalitas di pengadilan, rekayasa perkara, kolusi dengan oknum aparat untuk mendapatkan legalitas, kejahatan korporasi seperti penggelapan dan penipuan, pemalsuan kuasa pengurusan hak atas tanah, melakukan jual beli tanah yang dilakukan seolah-olah secara formal, dan hilangnya warkah tanah.¹⁸³

Mafia tanah adalah persekongkolan antara pihak yang beritikad jahat dalam menguasai tanah dengan peran serta oknum pejabat yang memiliki kewenangan dalam menerbitkan legalitas hak atas tanah. Bahwa akar permasalahan mafia tanah tidak lain adalah karena sifat tanah yang bersifat tetap tidak bertambah sedangkan jumlah manusia semakin hari terus bertambah sehingga mendorong nilai tanah yang semakin lama semakin tinggi dan mahal mengingat sifatnya yang terbatas.

¹⁸³ Dian Cahyaningrum, *Pemberantasan Mafia Tanah*, Jurnal Bidang Hukum Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol. XIII, No.23/I/Puslit/Desember/2021, hlm. 2.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) terus berupaya melakukan penindakan tegas guna menangani mafia tanah, baik dari segi internal maupun eksternal. Tak hanya itu, Kementerian ATR/BPN juga terus mengimbau kepada masyarakat untuk senantiasa waspada dan menjaga aset tanahnya agar tak mudah menjadi sasaran mafia tanah. Berdasarkan hasil kajian dan evaluasi dari Kementerian ATR/ BPN, Hary Sudwijanto menjelaskan bahwa rata-rata para pelaku kejahatan pertanahan menggunakan modus pemalsuan dokumen. Pemalsuan dokumen dilakukan sejak proses awal, semisal para mafia tanah telah mempunyai target untuk menduduki suatu bidang maka dia melakukan koordinasi dengan oknum kepala desa untuk mengeluarkan surat keterangan tanah. Tak hanya itu, ketika dokumen dibawa ke Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), oknum PPAT bisa saja tidak melakukan kewajibannya dengan benar. Seperti seharusnya ada verifikasi oleh pihak yang hadir, tapi ternyata tidak hadir dan dibuat surat keterangan palsu. Lalu, Akta Jual Beli (AJB) yang ada, dibawa ke BPN. BPN dalam hal ini tak punya kewenangan untuk melakukan pengecekan materiil, apakah ini asli atau tidak. Ketika dokumen sudah dikirim, ada asumsi bahwa ini sudah dicek.¹⁸⁴ Selain itu, juga terdapat kasus penguasaan lahan yang bukan milik akibat tanah yang tidak dimanfaatkan dalam kurun waktu yang cukup lama. “Karena tidak ada

¹⁸⁴ Hary Sudwijanto, *Kementerian ATR/BPN Imbau Masyarakat Jaga Aset Tanah*, Newsletter ATR-BPN, Edisi 79 Januari 2022, hlm. 7.

pemanfaatan, tiba-tiba muncul bangunan warung-warung liar semi permanen. Perlahanlahan gedungnya berubah permanen dan banyak yang menempati.

Mafia tanah masih membayangi tata kelola pertanahan di Indonesia. Berbagai celah dimanfaatkan untuk kepentingan tertentu salah satu yang paling banyak ditemukan yakni pemalsuan dokumen kepemilikan tanah. Menteri Agraria dan Tata Ruang Sofyan Djalil mengatakan bahwa celah besar yang dimanfaatkan oleh para mafia tanah yakni belum lengkapnya data pendaftaran tanah di Indonesia.¹⁸⁵

Para mafia tanah selalu mencari celah untuk menguasai aset tanah maupun bangunan dengan memalsukan dokumen, pemalsuan surat keterangan tanah dan perubahan batas tanah. Maraknya mafia tanah menunjukkan bahwa tanah menjadi komuniti investasi ekonomi yang tinggi dan menjanjikan, sehingga menarik minat tertentu untuk memiliki dan menguasainya dengan berbagai cara. Permasalahan tanah semakin pelik dan ruwet sebab melibatkan para mafia tanah yang melakukan kejahatan yang terorganisasi dan berlindung dibalik penegakan dan pelayanan hukum. Dalam konteks hukum tanah nasional, penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya tidak dibenarkan dan bahkan diancam dengan sanksi pidana. Sejauh ini, beberapa kementerian dan lembaga terkait sudah membentuk tim yang tujuannya memberantas praktik mafia tanah, namun tetap saja dalam praktiknya tetap berlangsung marak. Negara harus melakukan penegakan

¹⁸⁵ Yoga Sukmana dan Erlangga Djumena. Kapan Indonesia Bebas Mafia Tanah. <https://ekonomi.kompas.com>, diakses tanggal 10 Juni 2022.

hukum terhadap kasus-kasus mafia tanah secara *political will*. Sebab pemberantasannya membutuhkan strategi jitu dengan mengaktifkan semua lembaga terkait, khususnya aparat penegak hukum. Kejujuran dan sifat memperjuangkan kebenaran dari semua pejabat-pejabat yang terkait dengan pengurusan masalah tanah juga harus dijunjung tinggi. Karena sebaik apapun sebuah sistem dibangun untuk mengatasi masalah atau konflik pertanahan, masalah mafia tanah tidak akan pernah berhenti jika moral pejabat-pejabat yang terkait tidak dijunjung tinggi.¹⁸⁶

Salah satu cara sederhana untuk memutus ekosistem dan episentrum mafia tanah di Indonesia, kepemilikan tanah harus dimanfaatkan dengan memfungsikan serta menguasainya secara fisik. Kemudian, dalam pengurusan administrasi kepemilikan tanah, sebaiknya dilakukan sendiri dan tidak melibatkan atau mengutus orang lain. Masyarakat agar melegalkan status kepemilikan tanah, dengan adanya legalitas tanah berupa sertifikat hak atas tanah, masyarakat akan semakin terlindungi dari para mafia tanah. Dalam upaya untuk memberi perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah itu, Undang-Undang Pokok Agraria, telah mewajibkan kepada pemerintah agar melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia, yang dalam kegiatannya baik dilaksanakan

¹⁸⁶ TimesIndonesia, *Pakar: Mafia Tanah Tak Akan Berhenti Jika Moral Pejabat Tidak Dijunjung Tinggi*, Selasa, 14 Desember 2021. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/387153/pakar-mafia-tanah-tak-akan-berhenti-jika-moral-pejabat-tidak-dijunjung-tinggi>. Diakses tanggal 13 Juni 2022.

secara sistematis maupun sporadis dengan menyerahkan sertifikat hak atas tanah sebagai alat pembuktian yang kuat bagi pemegangnya.¹⁸⁷



¹⁸⁷ M. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: PT. Pustaka LP3ES Indonesia, 2001), hlm. 346.

BAB III

**REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK TANAH
YANG BERSERTIFIKAT SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN
MAFIA TANAH BELUM BERKEADILAN**

A. Perlindungan Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah

Konsep perlindungan hukum sangat erat kaitannya dengan konsep negara hukum dan juga konsep pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM). Konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia memberikan isinya dan konsep *rechtstaat* dan *rule of law* memberikan sarananya. Menurut Phillipus M Hadjon bahwa prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip-prinsip negara hukum Pancasila.¹⁸⁸

Pengertian perlindungan hukum, ada unsur perlindungan dan hukum, pertama-tama akan dibahas mengenai pengertian hukum, menurut Sudikno Mertokusumo hukum adalah keseluruhan kumpulan peraturanperaturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Phillipus M. Hadjon et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administration Law)*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 20.

¹⁸⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 37.

Jadi, menurut penulis bahwa perlindungan hukum dalam hal ini suatu aturan yang menjamin agar suatu hubungan antara subyek hukum (Pemilik tanah) dengan subyek hukum lainnya dan atau obyek hukumnya (Tanah) berjalan berdasarkan peraturan dalam kehidupan Bersama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 adalah penegasan bahwa penguasaan dan pemanfaatan atas tanah, air, dan udara harus dilakukan berdasarkan asas keadilan dan kemakmuran bagi pembangunan masyarakat yang adil dan makmur. Hal tersebut sejalan dengan UUD 1945 Pasal 33 Ayat 3 yang berbunyi:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 mengatur sumber daya alam agraria secara umum juga mengatur jenis-jenis hak atas tanah. Hal ini seperti yang termaktub dalam pasal 16 ayat 1 bahwa jenis-jenis itu antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain. Jika melihat ketentuan Pasal 16 tersebut, maka jenis-jenis hak atas tanah dikategorikan menjadi tiga antara lain:

| | | |
|---------------------------------|---|---|
| Hak milik | : | Hak atas tanah yang bersifat tetap yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan. |
| Hak sementara | : | Hak atas tanah yang bersifat sementara, yakni Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian. |
| Hak dengan status undang-undang | : | Hak atas tanah yang statusnya mengikuti undang-undang, maksudnya adalah hak atas tanah bisa berubah disebabkan perubahan undang-undang yang akan lahir kemudian. |

Melalui aturan hak pemanfaatan tanah tersebut, seluruh tanah yang dimanfaatkan wajib memiliki sertifikat sebagai bukti sah pemanfaatannya. Dalam proses pendaftaran pemanfaatan atas tanah, secara umum harus melalui tiga proses. Proses tersebut meliputi pengukuran dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak, dan pemberian bukti hak yang biasanya berbentuk sertifikat sebagai bukti sah. Seluruh proses pengurusan pemanfaatan tanah sebagian besar dilakukan terpusat di Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA pengertian hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa sifat-sifat hak milik membedakan dengan hak-hak lainnya. Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat. Kata-kata turun-temurun berarti bahwa hak milik atas tanah tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak, akan tetapi apabila terjadi peristiwa hukum yaitu dengan meninggalnya pemegang hak dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya. Kata terkuat berarti bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani hak atas tanah lainnya, misalnya dibebani dengan Hak Guna Bangunan, hak pakai, dan hak lainnya. Hak milik atas tanah ini wajib didaftarkan. Sedangkan kata terpenuh berarti bahwa hak milik atas tanah telah memberi wewenang yang luas kepada pemegang hak dalam hal menggunakan tanahnya.

Berdasarkan Pasal 21 UUPA yang menjadi subyek hak milik adalah sebagai berikut:

- 1) Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik;
- 2) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik;
- 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 kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperoleh hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak itu hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lainnya tetap berlangsung.

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

Pemegang hak milik atas tanah pada prinsipnya hanya dipunyai oleh perorangan, yaitu sebagai warga negara Indonesia tunggal. Oleh karena itu, hak milik pada dasarnya diperuntukkan khusus bagi warga negara Indonesia yang berkewarganegaraan tunggal. Berdasarkan Pasal 22 UUPA terjadinya hak milik adalah sebagai berikut:

- 1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- 2) Selain menurut cara yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini hak milik terjadi karena: a) Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Hak atas tanah terjadi karena Penetapan Pemerintah yaitu hak atas tanah yang diproses melalui mekanisme pemberian hak atas tanah, b) Ketentuan undang-undang.

Berbicara masalah perlindungan hukum terhadap pemegang hak milik atas sebidang tanah maka kita tidak bisa lepas dari legalitas kepemilikan tanah itu dibuktikan dengan sertifikat hak milik atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Peratanahan Nasional (BPN). Keberadaan sertifikat berkenaan dengan bukti kepemilikan maka secara yuridis formal bahwa sertifikat adalah merupakan bukti kepemilikan yang kuat dan sempurna sehingga mempunyai kedudukan sebagai bukti kepemilikan yang kuat dan terpenuhi sebagaimana diatur pada Pasal 20 ayat 1 UUPA.

Menurut penulis bahwa perlindungan hukum secara umum adalah sebagai upaya penegakan hukum oleh aparat yang diberikan kepada masyarakat berdasarkan hak dan kewajibannya sehingga masyarakat merasa aman tenang dan terlindungi secara hukum. Oleh karena itu sertifikat yang merupakan bukti kepemilikan yang paling kuat dan terpenuhi harus dihargai sebagai bentuk penghargaan terhadap pemilik sertifikat dan merupakan bentuk perlindungan kepada pemilik sertifikat.

Pemberian jaminan dan perlindungan hukum memerlukan adanya peraturan perundang undangan yang jelas sehingga dapat di laksanakan secara efektif. Salah satu bentuk peraturan ini adalah Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 jo. Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, dimana pelaksanaan pendaftaran tanah untuk menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti hak sebagai tanda bukti hak memerlukan suatu sistem pendaftaran

tanah, yang mana ada 2 sistem yaitu: Sistem Pendaftaran Akta (*Registration of deeds*) dan Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of title*).

Menurut sistem positif suatu sertifikat tanah yang diberikan berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak, serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Untuk itu karakteristik sistem pendaftaran tanah yang positif, yakni sebagai berikut:¹⁹⁰

- 1) Pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah dan tidak dapat diganggu gugat, meskipun ia ternyata bukan pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah.
- 2) Petugas pendaftaran tanah pejabat-pejabat balik nama tanah dalam sistem ini memainkan peran yang sangat aktif. Petugas/pejabat tersebut menyelidiki apakah hak atas tanah yang dipindahkan itu dapat didaftar atau tidak. Mereka menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitas-formalitas yang disyaratkan telah dipenuhi ataukah tidak.
- 3) Hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak itu didaftar.

¹⁹⁰ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 118-1119.

Sistem positif pendaftaran tanah memberikan jaminan hukum yang sangat besar kepada pihak yang terdaftar. Ini merupakan kelebihan dari sistem positif, namun sistem positif juga terdapat kelemahan, yakni:¹⁹¹

- 1) Peran aktif pejabat-pejabat balik nama memerlukan waktu yang lama;
- 2) Pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya di luar perbuatannya dan di luar kesalahannya (*spoliatie*);
- 3) Apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif, artinya dalam penyelesaian persoalan, segala sesuatu yang seharusnya menjadi wewenang pengadilan menjadi wewenang administrasi.

Pendapat tersebut di atas jika ditelusuri dari sistem pendaftarannya, maka R. Hermanses mengemukakan bahwa sistem publikasi pendaftaran yang positif ini terdiri dari 2 (dua) sistem yaitu sistem Torrens dan sistem Grundbuch. Untuk itu perlu mengetahui lebih lanjut pengertian dari masing-masing sistem tersebut, dijelaskan sebagai berikut:¹⁹²

- 1) Sistem Torrens

Sistem ini pertama kali diciptakan oleh Sir Robert Richard Torrens di Australia Selatan. Sistem Torrens ini lebih dikenal dengan nama aslinya *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak 1 Juli 1858. Dewasa ini pendaftaran tanah dengan sistem Torrens ini dipergunakan beberapa negara, seperti Aljazair, India,

¹⁹¹ *Ibid*, hlm. 119.

¹⁹² R. Hermanses, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Agraria, 1981), hlm. 42.

Singapura, Tunisia, Kongo, Spanyol, Norwegia, Malaysia, Kepulauan Fiji, Canada, Jamaica dan Trinidad.¹⁹³

Sistem Torrens ini hadir pada awalnya ketika Sir Robert Richard Torrens adalah seorang pejabat bea cukai, yang terkesan sekali atas sistem pemilikan dan saham atas kapal sebagaimana yang diatur oleh *English Merchant's Shipping Act*.¹⁹⁴ Ketika dia ditunjuk sebagai petugas pendaftaran dari suatu badan pertanahan guna pembuatan akta peralihan, dia dihadapkan kepada masalah alas hak untuk tanah. Atas keragu-raguan dan ketidakpastian, maka dia menerima pola-pola dari *Merchant's Shipping Act* dengan modifikasi untuk suatu undangundang pendaftaran tanah. Cita dasar dari sistem tersebut, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik fee simple baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya.

Sebelum dikenal sistem Torrens, sistem pendaftaran tanah yang mula-mula diciptakan adalah sistem pendaftaran akta. Dalam sistem ini pejabat pendaftaran tanah bersikap pasif, ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Setiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya, maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum pada suatu akta bisa mengakibatkan tidak

¹⁹³ A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm.137.

¹⁹⁴ *Ibid*, hlm. 24.

sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan *title search* yang bisa memakan waktu dan biaya karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli.¹⁹⁵

Pada saat itu sistem Torrens mudah dilaksanakan di Australia, karena saat itu Australia merupakan jajahan Inggris. Semua tanah di wilayah jajahannya juga dianggap milik raja, kemudian raja memberikan tanah kepada perorangan untuk usaha peternakan dan pertanian. Dengan demikian pada waktu itu dengan mudah ditelusuri siapa yang menjadi pemilik tanah, sehingga pada waktu mendaftarkan cukup memperlihatkan surat pemberian hak membuka hutan untuk kemudian diumumkan, dan bila tidak ada sanggahan maka dapat dibukukan. Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dari sistem Torrens ini pada pokoknya menyelidiki hal-hal sebagai berikut: 1) Obyek yang didaftarkan jelas; 2) Pejabat yang berwenang yakin bahwa dapat diberikan kepada si pemohon; 3) Tidak terdapat sengketa atas tanah yang dimohonkan hak tersebut; 4) Tidak ada yang menyangkal bukti atas hak yang dimiliki oleh si pemohon itu. Mengambil keterangan tersebut maka sistem Torrens memiliki kecenderungan pada sistem positif, sertifikat tanah dalam sistem Torrens dengan demikian merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam

¹⁹⁵ Novina Sri Indiraharti, “Penerapan Sistem Torrens Dalam Pendaftaran Tanah (Studi Komparatif Terhadap Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dengan Singapura)”, Jurnal Clavia, Edisi No.1, Vol.10, 2009, hlm. 109.

sertifikat. Hak tersebut tidak lagi dapat diganggu gugat oleh siapapun. Apabila ternyata ada pemilik hak atas tanah yang sebenarnya maka diberikan ganti rugi melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah tidak dimungkinkan lagi terkecuali jika sertipikat tanah diperoleh melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan.¹⁹⁶

2) Sistem *Grundbuch*

Sistem ini merupakan sistem pendaftaran buku tanah, dimana sesuatu hak atas tanah sebelum didaftar terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan oleh pemerintah, apakah orang yang mendaftarkan tanahnya itu memang benar-benar adalah pemilik yang sebenarnya. Dengan demikian sistem *Grundbuch* ini mirip dengan sistem positif, mengingat petugas pendaftaran tanah dalam hal ini yaitu pemerintah bekerja secara aktif untuk melakukan investigasi terkait keakuratan data atas nama orang yang telah mendaftarkan namanya. Untuk memastikan tersebut, maka perlu mengetahui ciri-ciri dari sistem *Grundbuch* yaitu antara lain:¹⁹⁷

- Peralihan hak dilakukan secara sukarela dihadapan pejabat pendaftaran hak, dimana pemegang hak yang terdaftar menyatakan menyetujui pendaftaran haknya atas nama penerima hak itu,

¹⁹⁶ Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 48.

¹⁹⁷ A.P. Parlindungan, *op., cit*, hlm. 137.

- sedangkan penerima hak menyatakan bahwa ia menghendaki pendaftaran hak yang bersangkutan didaftar atas nama penerima hak;
- Sebelum pejabat mendaftarkan sesuatu hak atas nama pemegang hak yang baru, terlebih dahulu mengadakan pemeriksaan agar pendaftaran itu tidak merupakan pemegang hak lama.

Gambaran sistem *Grundbuch* (buku tanah) yang positif yang diberlakukan di Swiss dan Jerman, bahwa penyerahan eigendom baru terjadi dengan pendaftaran pada daftar-daftar dari buku tanah. Di Swiss peralihan eigendom dari lahan terjadi dengan pendaftaran sebagai pemilik pada *Grundbuch* merupakan daftar yang menetapkan kepastian hukum letak, luas dan batas-batas dari lahan. Pendaftaran dilakukan dengan permohonan tertulis dari orang yang namanya tercatat pada *Grundbuch* tersebut dengan melampirkan akta otentiknya yang berisikan peralihan kepada pemilik yang baru. *Grundbuch* verwalter (Pejabat Pendaftaran Tanah) banyak meneliti dengan seksama sebelum melakukan peralihan hak tersebut, kenyataan bahwa seseorang didaftarkan sebagai pemilik pada *Grundbuch* dianggap juga sebagai orang yang berhak menurut hukum. Setiap orang lain yang menyatakan sebaliknya harus membuktikan haknya tersebut, sedangkan orang ketiga yang dengan itikad baik memperoleh sesuatu hak atas tanah dilindungi. Orang yang dirugikan hanya dapat menuntut orang kedua, tanpa dapat mengganggu orang ketiga karena itikad baik tersebut. Sikap positif dari *Grundbuch* tersebut tidak hanya berlaku terhadap kebenaran daripada

yang didaftarkan, tetapi juga dari keadaan hukum dari berbagai lahan dan juga dari batas-batas dari lahan tersebut. Di Jerman peralihan eigendom terjadi dengan perjanjian kebendaan dan pendaftaran pada Grundbuch, yaitu seluruh daftar yang menyatakan keadaan hukum dan berbagai persil. Akta otentik oleh notaris harus dibuatkan dan kemudian pendaftaran dilakukan oleh Hakim Distrik (*Kantor Rechter*) dari Grundbuchter yang akan meneliti lebih dahulu kebenaran segala sesuatu formalitas termasuk persesuaian kehendak pihak-pihak. Orang ketiga akan dilindungi jika memperolehnya dengan itikad baik dan orang yang menggugat harus membuktikan bahwa pihak ketiga tersebut telah memperolehnya dengan itikad buruk.¹⁹⁸

Pada prinsipnya mengenai sistem Grundbuch yang diberlakukan di beberapa negara, bahwa sertifikat tanah dalam sistem Grundbuch dengan demikian merupakan alat bukti yang lengkap bagi pemegang hak terhadap pihak ketiga. Pemegang sertifikat tanah mempunyai hak yang tidak dapat diganggu gugat siapapun lagi kecuali pihak dari mana pemegang hak memperoleh hak tersebut, untuk itu sistem Grundbuch ini identik dengan sistem positif pendaftaran tanah.

Pasal 19 Pasal Undang-Undang Pokok Agraria, khususnya ayat 1 (satu) dan ayat 2 (dua) akibat dari pendaftaran hak atas tanah ialah diberikannya surat tanda bukti hak yang lazim dikenal dengan sebutan sertipikat tanah yang akan memberikan manfaat bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

¹⁹⁸ *Ibid*, hlm. 64-65.

Surat tanda bukti hak atau sertipikat tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat (misalnya apabila sertipikat tersebut digunakan sebagai jaminan). Sebab yang namanya sertipikat hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh Negara atas dasar Undang-Undang. Sehingga dengan pengeluaran sertipikat ini, menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan. Prakteknya, penerbitan sertipikat tanah masih dapat dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum, apakah sertipikat benar-benar melindungi hak (subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya bukti fisik sertipikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke pengadilan, dapat saja diakui secara formal sertipikatnya, tetapi tidak melindungi subyek dan obyeknya. Pengadilan Tata Usaha Negara dapat saja menolak menyatakan untuk membatalkan sertipikat tanah, tetapi peradilan umum menyatakan orang yang terdaftar namanya dalam sertipikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan.¹⁹⁹

Mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan untuk mengintegrasikan dan beragai koordinasi dalam masyarakat karena dalam suatu aliran kepentingan perlindungan kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan membatasi berbagai kepentingan pihak lain. tujuan hukum adalah untuk menjamin kepentingan dan hak manusia, sehingga hukum

¹⁹⁹ Moh. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Mandar Maju, 2008), hlm. 198.

memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yaitu perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat untuk pengaturan hubungan perilaku antara anggota masyarakat dan antara individu dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat. Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak hak yang diberikan oleh hukum.²⁰⁰

Sertifikat tanah merupakan dokumen bukti hak kepemilikan atas tanah sebagai produk akhir dari proses pendaftaran tanah. Lembaga pendaftaran tanah sendiri di Indonesia baru ada pada tahun 1960 saat diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah. Lembaga ini lahir karena perintah dari UUPA, bahwa salah satu tujuan diterbitkan Undang No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA adalah memberikan jaminan kepastian hukum bagi hak atas tanah rakyat Indonesia. Sesuai dengan Pasal 19 UUPA dijelaskan bahwa adanya kewajiban yang harus dijalankan oleh pemerintah sebagai instansi tertinggi untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum kepada pemilik

²⁰⁰ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 53.

tanah dalam hal letak, batas-batas, serta luas tanah, status tanah, objek yang berhak atas tanah serta pemberian surat tanda buktihak berupa sertifikat.²⁰¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, maka hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan termasuk peralihan dan hapusnya hak serta pembebanannya dengan hak-hak lain haruslah didaftarkan, sebagai suatu kewajiban yang harus dilaksanakan bagi pemegang hak-hak tersebut untuk mendaftarkan tanah yang dimilikinya agar dapat memperoleh kepastian hukum sebagai pemilik hak, sehingga pemilik hak tersebut mengetahui secara jelas tentang keadaan, letak, batas-batas serta luas tanah yang dimilikinya. Untuk itu jelas pemberian ataupun penetapan hak atas tanah hanya dapat dilakukan oleh Negara melalui pemerintah (dalam hal ini dilakukan oleh instansi Badan Pertanahan Nasional RI), untuk itu pemerian jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya merupakan salah satu tujuan pokok UUPA yang sudah tidak bisa di tawar lagi, sehingga Undang-Undang mengintruksikan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat rechts kadaster yang bertujuan menjamin kepastiaan hukum dan kepastian haknya. Dengan demikian diberikan kewenangan kepada pemegang hak atas tanah untuk memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya.²⁰²

Proses pemberian hak terhadap suatu permohonan hak atas tanah tidak semata-mata hanya dengan melihat segi prosedurnya saja dan juga harus

²⁰¹ M. Abdurrachman, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2008), hlm. 23.

²⁰² Novita Riska Ratih, (2021). Analisis Yuridis Sertifikat Tanah Hak Milik Elektronik (E-Certificate) Demi Mewujudkan Kepastian Hukum. *SIGNIFIKAN*, 2(4), hlm. 65-78.

dikaji dari segi hukumnya. Pemberian jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik/pemegang hak atas tanah menurut hukum tanah nasional diatur dalam beberapa pasal didalam UUPA, antara lain sebagai berikut:

Pasal 19 ayat (2) huruf c:

Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pasal 23 ayat (2):

Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 32 ayat (2):

Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 38 ayat (2):

Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna-bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Hal tersebut akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak atau yang disebut sebagai sertifikat tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 18

Tahun 2021 bahwa sertifikat²⁰³ adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing.

Untuk itu konstruksi utama perlindungan hukum dan kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yaitu berdasarkan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf C dan seharusnya diterapkan secara konsekuen dalam Peraturan Pemerintah (PP), sebagaimana amanat dari Pasal 19 ayat (1) UUPA. Pada awalnya meskipun dianggap banyak kekurangan, namun dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah secara linear telah melaksanakan ketentuan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf C, dapat dilihat dalam Pasal 13 ayat (4) bahwa surat tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA, begitu juga diikuti dalam pasal-pasal berikutnya. Secara eksplisit adanya pembatasan berlakunya Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA, pembatasan dimaksud sejak diterbitkan sertifikat²⁰⁴ hak atas tanah hingga berumur 5

²⁰³ Sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukurnya setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri. Sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa seseorang atau suatu badan hukum, mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Adapun untuk memperoleh sertifikat sebagai bukti kepemilikan atas tanah harus melalui serangkaian proses yang disebut pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah 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 sebagai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Lihat Ilyas Ismail, I. (2011). Sertifikat sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah dalam Proses Peradilan. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 13 (1), hlm. 23-34.

²⁰⁴ Suatu sertifikat hak milik atas tanah agar dapat memiliki kekuatan pembuktian yang kuat harus memenuhi salah satu kriteria dalam penerbitannya dilakukan oleh Instansi yang berwenang dalam menerbitkan sertifikat hak milik atas tanah. Pejabat yang berwenang dalam hal menerbitkan suatu sertifikat hak milik atas tanah adalah Kepala Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan sertifikat diatur di dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan

(lima) tahun, selebihnya dari waktu 5 (lima) tahun maka kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti mutlak. Meskipun secara tekstual tidak menyatakan bahwa sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti mutlak, namun secara tersirat nilai yang terkandung di dalamnya berlaku mutlak sebagaimana merupakan ciri dari sistem positif murni.

B. Kewenangan Atribusi BPN RI Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah

Kewenangan negara dalam mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan dari negara melalui Hak Menguasai Negaranya untuk mengatur peruntukan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah telah diatur dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA yaitu:

- mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Hal tersebut tepatnya di atur pada bagian III pasal 12 dan Pasal 13 serta Bab IV tentang kewenangan kegiatan pendaftaran tanah Pasal 14 dan Pasal 18 Kewenangan yang diperoleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan sertifikat hak milik atas tanah merupakan kewenangan yang bersumber secara atributif yakni pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

Selain wewenang yang disebutkan dalam pasal 2 ayat 2 UUPA di atas, menurut Boedi Harsono, negara memiliki tugas dan wewenang dibidang hukum publik lain seperti:²⁰⁵

- Mengatur dan menyelenggarakan penyediaan alat-alat pembuktian mengenai hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan yang terdapat dalam pasal 2 ayat 2 UUPA di atas dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang meliputi seluruh wilayah negara yang pengaturannya terdapat dalam PP No. 24 tahun 1997 *juncto* PP No. 18 tahun 2021;
- Mengatur penyelenggaraan sistem informasi pertanahan terpadu dan penyediaan data pertanahan yang meliputi data fisik dan data yuridis serta data persediaan kemampuan, peruntukan dan penggunaan serta nilai tanah yang diperlukan bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan oleh negara dan masyarakat.
- Mengatur penyelesaian sengketa hukum di bidang pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara.
- Mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga pelaksanaan tugas tersebut baik pada tingkat pemerintah pusat maupun daerah, serta menyediakan sumber daya manusia yang ahli dan berkemampuan melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan profesional.

²⁰⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 49.

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan baik dalam hal penerbitan dan hal penyelesaian sengketa dalam pembatalan sertifikat dilaksanakan oleh BPN, yang penyelenggaraan pendaftaran tanah diberikan kepada badan/pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.²⁰⁶ Adanya kewenangan kementerian agraria/Badan Pertanahan Nasional untuk menyelesaikan sengketa atas dasar inisiatif tersebut tentu harus didasarkan atas kualifikasi tertentu terhadap sengketa yang menjadi pokok permasalahan. Adapun sengketa tersebut setidaknya mengandung kualifikasi sebagai berikut:²⁰⁷

- Sengketa pertanahan tersebut menjadi perhatian masyarakat;
- Sengketa pertanahan melibatkan banyak pihak;
- Permasalahan dalam sengketa tersebut mempunyai nilai yang tinggi baik dari segi sosial, budaya, ekonomi kepentingan umum, pertahanan dan keamanan; dan/atau
- Permintaan dari instansi yang berwenang atau penegak hukum.

Apabila adanya sengketa yang memenuhi kualifikasi tersebut tentu akan menjadi perhatian dalam upaya pemantauan Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 Perkaban No. 11 Tahun 2016 yang menjadi cikal bakal inisiatif kementerian untuk menyelesaikan. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal Syarat inisiatif kementerian didasarkan pada ketentuan Pasal 4 *Juncto* Pasal 5 Perkaban No. 11 Tahun 2016 tersebut,

²⁰⁶ Lihat PP No. 24 tahun 1997 *juncto* PP No. 18 tahun 2021.

²⁰⁷ Nia Kurniati dan Efa Laela Fakhriah, *BPN Sebagai Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia Pasca Perkaban No. 11 Tahun 2016*, Jurnal Sosiohumaniora, Volume 19 No. 2 Juli 2017, hlm. 98.

dimana awal mula adanya inisiatif dari kementerian tersebut terlebih dahulu dilaksanakan pemantauan oleh Kementerian Agraria/ Badan Pertanahan Nasional untuk mengetahui sengketa dan konflik pertanahan yang terjadi dalam suatu wilayah tertentu. Pemantauan tersebut dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah BPN atau Dirjen terhadap isu-isu (pengaduan dan pemberitahuan di surat kabar) mengenai sengketa dan konflik pertanahan. Hasil pemantauan tersebut oleh Kepala Kantor Pertanahan dilaporkan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN setiap 4 (empat) bulan sekali dan laporan tersebut ditembuskan kepada Menteri. Bilamana diperlukan adanya tindak lanjut maka Menteri atau Kepala Kanwil BPN memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan untuk melakukan kegiatan penyelesaian sengketa dan konflik sesuai dengan ketentuan yang ditentukan dalam Peraturan Menteri No. 11 Tahun 2016. Kegiatan penyelesaian sengketa tersebut melewati beberapa tahapan antara lain:

1) Pengumpulan data dan analisis

Tahapan penyelesaian sengketa pertanahan baik yang berasal dari inisiatif kementerian (pemantauan) maupun pengaduan masyarakat yang telah diadministrasikan selanjutnya memasuki tahap kegiatan pengumpulan data. Adapun data yang dikumpulkan dapat berupa data fisik dan data yuridis; berkas-berkas dokumen perkara yang dikeluarkan instansi penegak hukum; data-data yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang; data lainnya yang dapat mempengaruhi serta memperjelas duduk persoalan sengketa dan konflik; dan/atau keterangan saksi. Setelah

data tersebut terkumpul maka pejabat yang bertanggungjawab melakukan validasi terhadap data-data tersebut kepada pejabat atau lembaga yang menerbitkan dan apabila data tersebut diperoleh berasal dari keterangan saksi maka dilaksanakan permintaan keterangan saksi yang dituangkan dalam Berita Acara.

Setelah data terkumpul tahapan selanjutnya adalah analisis data oleh pejabat yang berwenang untuk menangani sengketa. Tujuan dilakukannya analisis adalah untuk mengetahui apakah sengketa tersebut merupakan kewenangan kementerian atau bukan kewenangan kementerian. Hasil analisis tersebut dibuat dalam format yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Bilamana hasil analisis tersebut merupakan kewenangan kementerian agraria maka, pejabat yang bertanggungjawab menanganinya melaporkan hasil pengumpulan data dan analisis tersebut kepada kepala kantor pertanahan, sedangkan bilamana bukan merupakan kewenangan kementerian agraria, maka pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik, dan perkara menyampaikan penjelasan secara tertulis kepada pihak pengadu disertai dengan pernyataan bahwa penyelesaian sengketa tersebut diserahkan kepada pengadu.

2) Penyelesaian Sengketa Dan Konflik Yang Merupakan Kewenangan Kementerian

Berkenaan dengan penyelesaian sengketa atau konflik yang merupakan kewenangan kementerian langkah-langkah serta tahapannya

terdiri dari : yang pertama penyampaian hasil pengumpulan data dan analisis oleh Kepala Kantor Pertanahan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri Agraria sesuai dengan kualifikasi sengketa atau konflik tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13 ayat (1) Perkaban No. 11 Tahun 2016. Selanjutnya dilakukan proses penyelesaian oleh pejabat yang berwenang.

Bilamana memerlukan maka dibentuklah tim penyelesaian sengketa dan konflik oleh Kepala Kanwil BPN atau Menteri. Setelah itu dilakukan tindakan penyelesaian sengketa atau konflik oleh pejabat yang bertanggungjawab atau tim penyelesaian sengketa atau konflik. Tahapan yang dilaksanakan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Perkaban No. 11 Tahun 2016 yakni: melakukan pengkajian dan pemeriksaan lapangan, melakukan paparan bilamana diperlukan, dan menyusun serta menyampaikan Laporan penyelesaian kasus pertanahan.

Setelah didapatkan keputusan terkait dengan penyelesaian kasus pertanahan oleh pejabat yang berwenang atau tim penyelesaian kasus pertanahan tersebut maka kasus tersebut diselesaikan sesuai dengan keputusan tersebut oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Penyelesaian Sengketa dan Konflik Yang Bukan Kewenangan Kementerian

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 37 sampai dengan 42 Perkaban No. 11 Tahun 2016 berkenaan dengan mediasi yang dilaksanakan oleh

BPN sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa atau konflik pertanahan, maka pada prinsipnya terhadap sengketa atau konflik yang bukan merupakan kewenangan kementerian, maka sengketa tersebut diserahkan kepada instansi yang berwenang. Dalam hal ini kementerian agraria/badan pertanahan nasional memiliki kewenangan untuk melakukan inisiatif menjadi mediator dalam perkara tersebut. Sehingga bila para pihak sepakat untuk diselesaikan dengan cara mediasi dan dimediasi oleh Badan Pertanahan Nasional maka mediasi dilaksanakan.

Namun apabila dalam penyelesaian sengketa tersebut ada salah satu pihak yang menolak, maka penyelesaian sengketa diserahkan kepada para pihak untuk diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 mengenai Petunjuk Teknis dan penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan Nomor: 05/Juknis/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi, adapun proses mediasi pertanahan yang dilaksanakan oleh BPN yakni sebagai berikut:²⁰⁸

- Adanya pengaduan dari pihak yang bersengketa kepada BPN berkaitan dengan sengketa tanah.

²⁰⁸ Maria SW Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 9.

- BPN melakukan kajian untuk mengetahui pokok permasalahan yang kemudian melakukan pembentukan tim penanganan sengketa, selanjutnya menyiapkan bahan dan menentukan waktu serta tempat pelaksanaan mediasi.
- BPN melakukan pemanggilan kepada para pihak yang berkepentingan, instansiinstansi terkait apabila dipandang perlu, untuk melakukan musyawarah dan perundingan dalam rangka menyelesaikan sengketa.
- Dalam pelaksanaan perundingan pihak-pihak yang hadir diminta untuk membawa data-data/ informasi yang mendukung dan diperlukan dalam proses penyelesaian sengketa.
- Upaya mediasi dan perundingan dilaksanakan oleh para peserta mediasi untuk mencapai suatu hasil yakni menyelesaikan hambatan hubungan para pihak.
- Setelah mencapai kesepakatan, maka para pihak menuangkan kesepakatan tersebut dalam bentuk tertulis untuk selanjutnya didaftarkan di pengadilan negeri agar memperoleh akta perdamaian sesuai ketentuan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- Setelah itu para pihak yang bersengketa melaksanakan hasil kesepakatan mediasi tersebut berdasarkan atas itikad baik.

C. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah

Sengketa pertanahan adalah merupakan gejala klasik yang tetap aktual dan selalu menarik untuk selalu dikaji oleh para peneliti. Sengketa merupakan cerminan dari suatu keadaan yang tidak terpenuhinya rasa keadilan bagi masyarakat yang mengandalkan hidupnya pada sektor pertanahan.²⁰⁹ Dalam penyelesaian sengketa memang tidak semudah yang dibayangkan, apalagi kalau tidak dibekali dengan pengetahuan atau pemahaman yang mendasar mengenai bagaimana cara mengelola sengketa, tentu sengketa tidak pernah akan mencapai titik penyelesaian. Oleh karena itu prioritas utama yang harus dilakukan sekarang ini mencari dan menemukan cara atau teknik dan strategi yang efektif untuk mengelola sengketa. Pihak-pihak yang terkait dalam sengketa harus mau duduk bersama dan saling mau menerima dan mengalah. Upaya penyelesaian sengketa yang terjadi dalam masyarakat dapat dilakukan melalui dua cara yaitu: melalui pengadilan formal dan di luar pengadilan formal.²¹⁰

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan formal penyelesaiannya sangat lambat dan berbelit, biaya perkara mahal, peradilan tidak tanggap dan penyelesaian pada umumnya tidak responsif, putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah, kemampuannya para hakim bersifat generalis.²¹¹

²⁰⁹ Abu Rohmad, *Paradigma Resolusi konflik Agraria*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), hlm. 1.

²¹⁰ Sahnun, *Pilihan Hukum Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Studi Kasus Sengketa Tanah Hak Guna Bangunan (HGB) PT. Sinar Rowok Indah Di Kawasan Pariwisata Selong Belanak, Kabupaten Lombok Tengah, Provinsi Nusa Tenggara Barat)*, Desertasi Doktor, Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010. hlm. 286-287.

²¹¹ Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan Dan Penyelesaian Sengketa*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997), hlm. 154-158.

Jadi dapat dikemukakan bahwa putusan yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan tidak mengantarkan para pihak yang bersengketa ke arah penyelesaian masalah. Lembaga pengadilan seperti halnya lembaga-lembaga hukum formal lainnya dalam menangani sengketa tidak bersifat totalitas, karena putusannya hanya terbatas pada bagian-bagian kecil saja dari kasus-kasus aktual yang dihadapi. Hal ini dapat dipahami, karena setiap putusan pengadilan selalu didasari norma-norma normatif dan prosedur-prosedur yang telah dirumuskan secara normatif pula, tanpa memperhatikan nilai-nilai atau hukum yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, sehingga tidak menyentuh rasa keadilan masyarakat. prosesnya berbelit-belit, dan menempatkan pihak-pihak yang bersengketa dalam posisi ada yang kalah dan ada yang menang. Hal tersebut seolah-olah dunia peradilan sebagai tempat bertarung bukan sebagai tempat mencari kebenaran.²¹²

Sedangkan penyelesaian sengketa di luar pengadilan akan menempatkan para pihak yang bersengketa dalam posisi menang-menang. Menurut Timonity Lindsey sebagaimana dikutip oleh Syahrizal Abbas menyatakan bahwa:²¹³

penyelesaian sengketa melalui cara di luar pengadilan sudah lama di kenal dan dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Masyarakat Indonesia merasa penyelesaian sengketa secara damai telah mengantarkan mereka pada kehidupan yang harmonis, adil, seimbang dan terpeliharanya nilai-nilai kebersamaan (komunalitas) dalam masyarakat. Masyarakat mengupayakan penyelesaian sengketa dengan secara cepat dan tepat dengan tetap menjunjung tinggi nilai kebersamaan dan tidak merampas atau menekan kebebasan individu.

²¹² Sahnun, *op.cit.*, hlm. 297-298.

²¹³ Syahrizal Abbas, *Mediasi, Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum adat Dan Hukum Nasional*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 283.

Penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan pembatalan sertifikat dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dan di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui Pengadilan Tata Usaha Negara diselesaikan melalui dua cara yaitu:²¹⁴

- Melalui upaya administrasi, cara ini di tempuh apabila seseorang atau badan hukum perdata tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara²¹⁵. Upaya ini dapat dilakukan dengan cara banding administrasi dan keberatan.²¹⁶
- Melalui gugatan, subjek atau pihak yang berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara ada dua pihak yaitu: Penggugat dan tergugat.

Sedangkan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam hal ini dilakukan oleh BPN sendiri melalui pembatalan. Kewenangan BPN dalam melakukan pembatalan diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 66 yaitu: mengenai keputusan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang hanya dapat di batalkan apabila terdapat cacat: wewenang, prosedur, dan substansi. Keputusan Pembatalan tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menetapkan Keputusan, atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan dan atas Putusan Pengadilan.²¹⁷

²¹⁴ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012), hlm. 235.

²¹⁵ Banding administrasi adalah penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan. Sedangkan yang dimaksud dengan keberatan adalah penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan.

²¹⁶ Lihat Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

²¹⁷ Lihat Pasal 66 ayat (3) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Kemudian lebih khusus dasar kewenangan pembatalan sertifikat oleh BPN diatur dalam Pasal 11 ayat (3) Permen ATR/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Petanahan yaitu mengenai:

- Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/ atau perhitungan luas.
- Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran.
- Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah.
- Kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar.
- Tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan.
- Kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah.
- Kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti.
- Kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan.
- Kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin; i. Penyalahgunaan pemanfaatan ruang.
- Kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Proses penyelesaian sengketa pembatalan sertifikat yang dilakukan oleh BPN dalam lingkup kementerian tahapannya mulai dari Pengaduan, Pengumpulan Data, Analisis, Pengkajian, Pemeriksaan Lapangan, pemaparan dan pengambil keputusan yang berisi sebagaimana yang tercantum dalam pasal 24 ayat 1 dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Sedangkan proses penyelesaian sengketa di luar kewenangan kementerian dilakukan

dengan cara mediasi. Namun apabila salah satu pihak menolak untuk dilakukan mediasi maka penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi apabila para pihak bersedia untuk melakukan penyelesaian sengketa dengan cara mediasi, maka pelaksanaan mediasi dilakukan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan pelaksanaannya paling lama 30 hari.

Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi menurut Gary Good paster adalah proses negosiasi pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) dan netral bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mereka dalam memperoleh kesepakatan dengan memutuskan.²¹⁸ Sedangkan menurut Ahmad Santosa dan Anton L.P. Hutapea menyatakan bahwa mediasi adalah negosiasi yang dihadiri oleh pihak ketiga yang netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan. Pihak ketiga yang dimaksud disini sebagai mediator yang berfungsi untuk membantu para pihak yang berselisih untuk menyediakan fasilitas bagi pihak-pihak di dalam negosiasi untuk mencapai suatu kesepakatan.

D. Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Sertifikat Saat ini Belum Berkeadilan

Konsekuensi dari terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, maka beberapa aturan mencabut atau merevisi aturan terkait yang sudah ada sebelumnya. Salah satunya adalah Peraturan

²¹⁸ Gary Goodpaster, *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa dalam Agnes M. Toar, Seri Dasar Hukum Ekonomi 2, Arbitrase di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 11.

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 142 dan Pasal 185 huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dan PP Nomor 18 2021 dilahirkan untuk mengubah isi dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut hemat penulis, bahwa PP No. 18/2021 hanya disandarkan pada UU No. 11/2020, tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan. Meskipun UUPA tidak disebutkan sebagai dasar mengingat, UUPA tetap wajib menjadi rujukan. Karena UUPA berisi asas hukum sebagai hukum yang khusus sedangkan UU Cipta Kerja berkedudukan sebagai hukum yang umum. Konsekuensinya, UU Cipta Kerja tidak boleh mengandung substansi hukum yang bertentangan dengan UUPA dan begitu juga PP No. 18/2021 tidak boleh bertentangan dengan UUPA.

Sejak lahirnya PP No. 18/2021 Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 yang berbunyi sebagai berikut:

- (2) *Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan:*
 - a. *sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat Hak Atas Tanah, untuk:*
 - 1) *Hak Atas Tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau*
 - 2) *Hak Atas Tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau*
 - b. *karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah.*
- (2) *Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.*

Menurut penulis Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 18/2021 menunjukkan peraturan perundang-undangan itu kontradiktif dengan Pasal 20 ayat 1 dan Pasal 19 ayat 1 UUPA, karena tidak membagikan perlindungan hukum dan berkeadilan alhasil membuka kesempatan terbentuknya penerapan mafia tanah. Sehingga menimbulkan beberapa modus operandi atau teknik cara-cara beroperasi yang digunakan oleh pelaku mafia tanah dalam melakukan kejahatannya antara lain melakukan pemalsuan dokumen, pendudukan ilegal atau tanpa hak (*wilde occupatie*), mencari legalitas di pengadilan, rekayasa perkara, kolusi dengan oknum aparat untuk mendapatkan legalitas, kejahatan korporasi seperti penggelapan dan penipuan, pemalsuan kuasa pengurusan hak atas tanah, melakukan jual beli tanah yang dilakukan seolah-olah secara formal, dan hilangnya warkah tanah.²¹⁹

Sepatutnya peraturan perundang-undangan harus memberikan perlindungan hukum dan keadilan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 20 ayat 1 dan Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria. Kepemilikan sebuah bidang tanah pada dasarnya memiliki semua kekuatan hukum didalamnya, baik dari kepemilikan haknya, tanah fisiknya, maupun sebuah perlindungan hukum guna pemilik sah atas tanah tersebut dari adanya gangguan atau sengketa tanah lainnya. Seperti halnya yang tercantum pada kalimat pasal 19 ayat (1) UUPA tentang

²¹⁹ Dian Cahyaningrum, *Pemberantasan Mafia Tanah*, Jurnal Bidang Hukum INFO SINGKAT: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis, Pusat Penelitian BIDANG HUKUM, Badan Keahlian DPR RI, Vol. XIII, No.23/1/Puslit/Desember/2021, hlm. 1-6.

Pendaftaran Tanah dengan inti pembahasan pasal tersebut, dapat dipahami dengan jelas bahwa tujuan utama pendaftaran tanah yaitu menjamin sebuah perlindungan hukum yakni mengenai subjek hak dan objeknya.

Kondisi ini harus disesuaikan dengan konstitusi negara ini yaitu UUD 1945, terutama pada Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang berarti bahwa Negara menjamin hak-hak hukum warga negaranya untuk memberikan perlindungan hukum khususnya terhadap penyalahgunaan wewenang oleh mafia terhadap pemilik tanah yang sah.

Dan Pasal 28 D ayat (1) yakni:

setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Dalam pernyataan konstitusi tersebut bahwa mengakui adanya perlindungan hukum dan keadilan sebagai finalitas tidak dapat dikesampingkan. Sebenarnya *asas nemo plus juris*²²⁰ sudah sejalan dengan idealitas penegakan hukum, dimana melindungi pemilik hak atas tanah yang sebenarnya dari perbuatan orang lain yang mengalihkan tanpa sepengetahuannya, dengan demikian asas ini lebih mengutamakan keadilan bagi masyarakat. Sedangkan pelaksanaan kepastian hukum diserahkan kepada Pengadilan yang berwenang untuk menilai bukti-bukti dipunyai para pihak yang bersengketa yang kemudian

²²⁰ Asas *nemo plus juris* artinya, tak seorangpun dapat mengalihkan hak yang lebih besar daripada yang ia miliki. Tujuannya, melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan hal tersebut tanpa diketahui si pemegang hak sejati. Lihat Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 47.

menghasilkan pada putusan hakim, dengan demikian semua kepentingan dapat terlindungi dengan baik tanpa menimbulkan keresahan di dalamnya sehingga manfaat dari penerapan hukum itu dapat dirasakan. Selain itu untuk meminimalkan terjadinya gugatan di Pengadilan, maka petugas pendaftaran tanah dari BPN/Kementerian Agraria harus bertindak secara aktif dan maksimal untuk meneliti kebenaran data fisik dan yuridis atas suatu bidang tanah secara akurat, begitu seterusnya dalam rangka pemeliharaan data fisik dan data yuridis.

Asas Nemo Plus Iuris Transfere (ad alium) Potest Quam Ipse Habet atau yang biasa dikenal dengan sebutan *Asas Nemo Plus Iuris* memiliki arti bahwa tidak ada seseorangpun yang dapat mengalihkan haknya melebihi apa yang ia haki. Terdapat dua unsur dalam rumusan ini, yaitu terhadap suatu benda kepunyaannya, seseorang tidak dapat berbuat lebih dari kewenangannya atas benda tersebut. Asas ini dalam hukum pertanahan berfungsi untuk menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, karena negara tidak menjamin kebenaran yang tercantum pada sertifikat hak atas tanah.

Hal ini merupakan dampak dari sistem publikasi negatif pada pendaftaran tanah di Indonesia. Padahal, tanah mempunyai kedudukan yang sangat sentral dan strategis bagi kehidupan manusia. Sebagaimana dibutuhkan bagi sarana dan prasarana, seperti jalan, pasar, gedung-gedung, perumahan, seperti jalan, pasar, gedung-gedung, perumahan,

hingga pertahanan dan keamanan. Lain kalimat hidup dan kehidupan manusia tidak lepas dari tanah. Setelah matipun manusia membutuhkan tanah sebagai peristirahatan terakhirnya.²²¹

Penerbitan sertifikat tanah adalah akibat hukum dari kegiatan pendaftaran tanah yang meliputi pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah dan pendaftaran hak-hak atas tanah serta peralihan hak-hak tersebut. Oleh karena itu, pendaftaran tanah menganut sistem negatif dan bukan sistem positif, maka sertifikat tanah yang merupakan akibat hukum dari pendaftaran tanah dengan sendirinya juga mengandung sistem negatif dan bukan sistem positif, maka sertifikat tanah yang merupakan akibat hukum dari pendaftaran tanah dengan sendirinya juga mengandung sistem negative.²²² Pencerminan sistem negatif dari sertifikat tanah dapat dilihat dalam ketentuan pasal 19 ayat 2 c UUPA, dimana dikatakan : pemberian tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Surat tanda bukti hak yang dimaksudkan adalah sertifikat tanah.

Dalam praktek sering disebut sertifikat terdiri atas buku tanah dan surat ukur. Tetapi yang lengkap ialah harus disebut juga adanya sampul luar dan sampul dalam.²²³

²²¹ Derta Rahmanto, *Penyelesaian Konflik dan Sengketa Sertifikat Kepemilikan Hak atas Tanah*, Adil Jurnal Hukum Vol. 5 Nomor 1, Juli 2014, hlm. 42.

²²² Abdulrahman, *Tentang dan Sekitar UndangUndang Pokok Agraria*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm. 7.

²²³ Ahmadi Miru, *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2007), hlm. 36.

Pada PP No. 18 tahun 2021 tidak mengenal adanya sertifikat sementara. Jelas didalam Pasal 31 PP No. 24 tahun 1997 *juncto* No. 18 tahun 2021 dikatakan, serifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah. Undang-undang Pokok Agraria Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 menjelaskan bahwa pendaftaran (yang akhirnya menerbitkan sertifikat) adalah sebagai alat bukti yang kuat.

Akan tetapi, tidak demikian sebagaimana pada PP No. 18 Tahun 2021 Pasal 64 ini, maka bagi pemilik sertifikat tidak ada perlindungan hukum mengenai kepemilikannya, sebab apabila ia telah memiliki selama 5 (lima) tahun berturut-turut akan memperolehnya dengan itikad baik maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak lagi menuntut pelaksanaan haknya. Artinya, pemberian perlindungan hukum yang diberikan kepada pemilik sertifikat tanah adalah bersyarat.

Menurut Penulis PP No. 18 tahun 2021 telah mengandung 2 (dua) asas, yaitu bila sampai dengan 5 (lima) tahun kepemilikan sertifikat, dan apabila ada pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu membuktikan bahwa tanah itu hak miliknya maka dapat saja ia menggugatnya ke Pengadilan dan sertifikat tersebut dapat dibatalkan, inilah yang dimaksud dengan perlindungan hukum yang belum berkeadilan dan merugikan masyarakat yang benar-benar sebagai pemilik sah serta kondisi demikian telah membuka peluang praktik mafia tanah.

Pembatalan/pencabutan sertifikat adalah suatu wewenang dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Tetapi apabila kepemilikannya telah lewat 5 (lima) tahun maka pemilik Sertifikat itu sudah tidak dapat lagi dituntut pembatalan (pencabutan sertifikat). Jadi menganut asas positif (mutlak).

Dengan adanya Pasal 64 ayat 2 PP 18 tahun 2021 ini maka belum ada suatu perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat paling kurang 5 (lima) tahun. Sebab Pasal 64 ayat 2 yang isinya mengatakan:

Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.

Konsekuensi dari Pasal tersebut di atas, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah dapat menuntut pelaksanaan hak tersebut di pengadilan.

E. Kewenangan BPN RI Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah

Kewenangan negara dalam mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan dari negara melalui Hak Menguasai Negaranya untuk mengatur peruntukan penguasaan dan pemilikan hak atas telah di atur dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA yaitu:

- mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selain wewenang yang disebutkan dalam pasal 2 ayat 2 UUPA di atas, menurut Boedi Harsono, negara memiliki tugas dan wewenang dibidang hukum publik lain seperti:²²⁴

- Mengatur dan menyelenggarakan penyediaan alat-alat pembuktian mengenai hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan yang terdapat dalam pasal 2 ayat 2 UUPA di atas dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang meliputi seluruh wilayah negara yang pengaturannya terdapat dalam PP No. 24 tahun 1997 *juncto* PP No. 18 tahun 2021;
- Mengatur penyelenggaraan sistem informasi pertanahan terpadu dan penyediaan data pertanahan yang meliputi data fisik dan data yuridis serta data persediaan kemampuan, peruntukan dan penggunaan serta nilai tanah yang diperlukan bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan oleh negara dan masyarakat.
- Mengatur penyelesaian sengketa hukum di bidang pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara.
- Mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga pelaksanaan tugas tersebut baik pada tingkat pemerintah pusat maupun daerah, serta menyediakan

²²⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 49.

sumber daya manusia yang ahli dan berkemampuan melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan profesional.

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan baik dalam hal penerbitan dan hal penyelesaian sengketa dalam pembatalan sertifikat dilaksanakan oleh BPN, yang penyelenggaraan pendaftaran tanah diberikan kepada badan/pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.²²⁵ Adanya kewenangan kementerian agraria/Badan Pertanahan Nasional untuk menyelesaikan sengketa atas dasar inisiatif tersebut tentu harus didasarkan atas kualifikasi tertentu terhadap sengketa yang menjadi pokok permasalahan. Adapun sengketa tersebut setidaknya mengandung kualifikasi sebagai berikut:²²⁶

- Sengketa pertanahan tersebut menjadi perhatian masyarakat;
- Sengketa pertanahan melibatkan banyak pihak;
- Permasalahan dalam sengketa tersebut mempunyai nilai yang tinggi baik dari segi sosial, budaya, ekonomi kepentingan umum, pertahanan dan keamanan; dan/atau
- Permintaan dari instansi yang berwenang atau penegak hukum.

Apabila adanya sengketa yang memenuhi kualifikasi tersebut tentu akan menjadi perhatian dalam upaya pemantauan Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 Perkaban No. 11 Tahun 2016 yang menjadi cikal bakal inisiatif kementerian untuk menyelesaikan.

²²⁵ Lihat PP No. 24 tahun 1997 *juncto* PP No. 18 tahun 2021.

²²⁶ Nia Kurniati dan Efa Laela Fakhriah, *BPN Sebagai Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia Pasca Perkaban No. 11 Tahun 2016*, Jurnal Sosiohumaniora, Volume 19 No. 2 Juli 2017, hlm. 98.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal Syarat inisiatif kementerian didasarkan pada ketentuan Pasal 4 *Juncto* Pasal 5 Perkaban No. 11 Tahun 2016 tersebut, dimana awal mula adanya inisiatif dari kementerian tersebut terlebih dahulu dilaksanakan pemantauan oleh Kementerian Agraria/ Badan Pertanahan Nasional untuk mengetahui sengketa dan konflik pertanahan yang terjadi dalam suatu wilayah tertentu. Pemantauan tersebut dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah BPN atau Dirjen terhadap isu-isu (pengaduan dan pemberitahuan di surat kabar) mengenai sengketa dan konflik pertanahan. Hasil pemantauan tersebut oleh Kepala Kantor Pertanahan dilaporkan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN setiap 4 (empat) bulan sekali dan laporan tersebut ditembuskan kepada Menteri. Bilamana diperlukan adanya tindak lanjut maka Menteri atau Kepala Kanwil BPN memerintahkan Kepala Kantor Pertanahan untuk melakukan kegiatan penyelesaian sengketa dan konflik sesuai dengan ketentuan yang ditentukan dalam Perkaban No. 11 Tahun 2016. Kegiatan penyelesaian sengketa tersebut melewati beberapa tahapan antara lain:

- 1) Pengumpulan data dan analisis

Tahapan penyelesaian sengketa pertanahan baik yang berasal dari inisiatif kementerian (pemantauan) maupun pengaduan masyarakat yang telah diadministrasikan selanjutnya memasuki tahap kegiatan pengumpulan data. Adapun data yang dikumpulkan dapat berupa data fisik dan data yuridis; berkas-berkas dokumen perkara yang dikeluarkan instansi penegak hukum; data-data yang dikeluarkan oleh pejabat yang

berwenang; data lainnya yang dapat mempengaruhi serta memperjelas duduk persoalan sengketa dan konflik; dan/atau keterangan saksi. Setelah data tersebut terkumpul maka pejabat yang bertanggungjawab melakukan validasi terhadap data-data tersebut kepada pejabat atau lembaga yang menerbitkan dan apabila data tersebut diperoleh berasal dari keterangan saksi maka dilaksanakan permintaan keterangan saksi yang dituangkan dalam Berita Acara.

Setelah data terkumpul tahapan selanjutnya adalah analisis data oleh pejabat yang berwenang untuk menangani sengketa. Tujuan dilakukannya analisis adalah untuk mengetahui apakah sengketa tersebut merupakan kewenangan kementerian atau bukan kewenangan kementerian. Hasil analisis tersebut dibuat dalam format yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Bilamana hasil analisis tersebut merupakan kewenangan kementerian agraria maka, pejabat yang bertanggungjawab menanganinya melaporkan hasil pengumpulan data dan analisis tersebut kepada kepala kantor pertanahan, sedangkan bilamana bukan merupakan kewenangan kementerian agraria, maka pejabat yang bertanggungjawab dalam menangani sengketa, konflik, dan perkara menyampaikan penjelasan secara tertulis kepada pihak pengadu disertai dengan pernyataan bahwa penyelesaian sengketa tersebut diserahkan kepada pengadu.

2) Penyelesaian Sengketa Dan Konflik Yang Merupakan Kewenangan Kementerian

Berkenaan dengan penyelesaian sengketa atau konflik yang merupakan kewenangan kementerian langkah-langkah serta tahapannya terdiri dari : yang pertama penyampaian hasil pengumpulan data dan analisis oleh Kepala Kantor Pertanahan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri Agraria sesuai dengan kualifikasi sengketa atau konflik tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13 ayat (1) Perkaban No. 11 Tahun 2016. Selanjutnya dilakukan proses penyelesaian oleh pejabat yang berwenang.

Bilamana memerlukan maka dibentuklah tim penyelesaian sengketa dan konflik oleh Kepala Kanwil BPN atau Menteri. Setelah itu dilakukan tindakan penyelesaian sengketa atau konflik oleh pejabat yang bertanggungjawab atau tim penyelesaian sengketa atau konflik. Tahapan yang dilaksanakan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Perkaban No. 11 Tahun 2016 yakni: melakukan pengkajian dan pemeriksaan lapangan, melakukan paparan bilamana diperlukan, dan menyusun serta menyampaikan Laporan penyelesaian kasus pertanahan.

Setelah didapatkan keputusan terkait dengan penyelesaian kasus pertanahan oleh pejabat yang berwenang atau tim penyelesaian kasus pertanahan tersebut maka kasus tersebut diselesaikan sesuai dengan keputusan tersebut oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Penyelesaian Sengketa dan Konflik Yang Bukan Kewenangan Kementerian

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 37 sampai dengan 42 Perkaban No. 11 Tahun 2016 berkenaan dengan mediasi yang dilaksnaakan oleh BPN sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa atau konflik pertanahan, maka pada prinsipnya terhadap sengketa atau konflik yang bukan merupakan kewenangan kementerian, maka sengketa tersebut diserahkan kepada instansi yang berwenang. Dalam hal ini kementerian agraria/badan pertanahan nasional memiliki kewenangan untuk melakukan inisiatif menjadi mediator dalam perkara tersebut. Sehingga bila para pihak sepakat untuk diselesaikan dengan cara mediasi dan dimediasi oleh Badan Pertanahan Nasional maka mediasi dilaksanakan.

Namun apabil dalam penyelesaian sengketa tersebut ada salah satu pihak yang menolak, maka penyelesaian sengketa diserahkan keapda para pihak untuk diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 mengenai Petunjuk Teknis dan penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan Nomor: 05/Juknis/D.V/2007 tentang

Mekanisme Pelaksanaan Mediasi, adapun proses mediasi pertanahan yang dilaksanakan oleh BPN yakni sebagai berikut:²²⁷

- Adanya pengaduan dari pihak yang bersengketa kepada BPN berkaitan dengan sengketa tanah.
- BPN melakukan kajian untuk mengetahui pokok permasalahan yang kemudian melakukan pembentukan tim penanganan sengketa, selanjutnya menyiapkan bahan dan menentukan waktu serta tempat pelaksanaan mediasi.
- BPN melakukan pemanggilan kepada para pihak yang berkepentingan, instansiinstansi terkait apabila dipandang perlu, untuk melakukan musyawarah dan perundingan dalam rangka menyelesaikan sengketa.
- Dalam pelaksanaan perundingan pihak-pihak yang hadir diminta untuk membawa data-data/ informasi yang mendukung dan diperlukan dalam proses penyelesaian sengketa.
- Upaya mediasi dan perundingan dilaksanakan oleh para peserta mediasi untuk mencapai suatu hasil yakni menyelesaikan hambatan hubungan para pihak.
- Setelah mencapai kesepakatan, maka para pihak menuangkan kesepakatan tersebut dalam bentuk tertulis untuk selanjutnya didaftarkan di pengadilan negeri agar memperoleh akta perdamaian

²²⁷ Maria SW Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 9.

sesuai ketentuan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

- Setelah itu para pihak yang bersengketa melaksanakan hasil kesepakatan mediasi tersebut berdasarkan atas itikad baik.

F. Penyelesaian Sengketa Tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Sengketa pertanahan adalah merupakan gejala klasik yang tetap aktual dan selalu menarik untuk selalu dikaji oleh para peneliti. Sengketa merupakan cerminan dari suatu keadaan yang tidak terpenuhinya rasa keadilan bagi masyarakat yang mengandalkan hidupnya pada sektor pertanahan.²²⁸ Dalam penyelesaian sengketa memang tidak semudah yang dibayangkan, apalagi kalau tidak dibekali dengan pengetahuan atau pemahaman yang mendasar mengenai bagaimana cara mengelola sengketa, tentu sengketa tidak pernah akan mencapai titik penyelesaian. Oleh karena itu prioritas utama yang harus dilakukan sekarang ini mencari dan menemukan cara atau teknik dan strategi yang efektif untuk mengelola sengketa. Pihak-pihak yang terkait dalam sengketa harus mau duduk bersama dan saling mau menerima dan mengalah. Upaya penyelesaian sengketa yang terjadi dalam masyarakat dapat dilakukan melalui dua cara yaitu: melalui pengadilan formal dan di luar pengadilan formal.²²⁹

²²⁸ Abu Rohmad, *Paradigma Resolusi konflik Agraria*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), hlm. 1.

²²⁹ Sahnun, *Pilihan Hukum Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Studi Kasus Sengketa Tanah Hak Guna Bangunan (HGB) PT. Sinar Rowok Indah Di Kawasan Pariwisata Selong Belanak, Kabupaten Lombok Tengah, Provinsi Nusa Tenggara Barat)*, Desertasi Doktor, Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010. hlm. 286-287.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan formal penyelesaiannya sangat lambat dan berbelit, biaya perkara mahal, peradilan tidak tanggap dan penyelesaian pada umumnya tidak responsif, putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah, kemampuannya para hakim bersifat generalis.²³⁰

Jadi dapat dikemukakan bahwa putusan yang dikeluarkan oleh lembaga peradilan tidak mengantarkan para pihak yang bersengketa kearah penyelesaian masalah. Lembaga pengadilan seperti halnya lembaga-lembaga hukum formal lainnya dalam menangani sengketa tidak bersifat totalitas, karena putusannya hanya terbatas pada bagian-bagian kecil saja dari kasus-kasus aktual yang dihadapi. Hal ini dapat dipahami, karena setiap putusan pengadilan selalu didasari norma-norma normatif dan prosedur-prosedur yang telah dirumuskan secara normatif pula, tanpa memperhatikan nilai-nilai atau hukum yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat, sehingga tidak menyentuh rasa keadilan masyarakat. prosesnya berbelit-belit, dan menempatkan pihak-pihak yang bersengketa dalam posisi ada yang kalah dan ada yang menang. Hal tersebut seolah-olah dunia peradilan sebagai tempat bertarung bukan sebagai tempat mencari kebenaran.²³¹

Sedangkan penyelesaian sengketa di luar pengadilan akan menempatkan para pihak yang bersengketa dalam posisi menang-menang.

²³⁰ Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan Dan Penyelesaian Sengketa*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997), hlm. 154-158.

²³¹ Sahnun, *op.cit.*, hlm. 297-298.

Menurut Timonity Lindsey sebagaimana dikutip oleh Syahrizal Abbas menyatakan bahwa:²³²

penyelesaian sengketa melalui cara di luar pengadilan sudah lama di kenal dan dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Masyarakat Indonesia merasa penyelesaian sengketa secara damai telah mengantarkan mereka pada kehidupan yang harmonis, adil, seimbang dan terpeliharanya nilai-nilai kebersamaan (komunalitas) dalam masyarakat. Masyarakat mengupayakan penyelesaian sengketanya dengan secara cepat dan tepat dengan tetap menjunjung tinggi nilai kebersamaan dan tidak merampas atau menekan kebebasan individu.

Penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan pembatalan sertifikat dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dan di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui Pengadilan Tata Usaha Negara diselesaikan melalui dua cara yaitu.²³³

- Melalui upaya administrasi, cara ini di tempuh apabila seseorang atau badan hukum perdata tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara²³⁴. Upaya ini dapat dilakukan dengan cara banding administrasi dan keberatan.²³⁵
- Melalui gugatan, subjek atau pihak yang berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara ada dua pihak yaitu: Penggugat dan tergugat.

²³² Syahrizal Abbas, *Mediasi, Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum adat Dan Hukum Nasional*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 283.

²³³ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012), hlm. 235.

²³⁴ Banding administrasi adalah penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan. Sedangkan yang dimaksud dengan keberatan adalah penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan.

²³⁵ Lihat Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Sedangkan penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam hal ini dilakukan oleh BPN sendiri melalui pembatalan. Kewenangan BPN dalam melakukan pembatalan diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 66 yaitu: mengenai keputusan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang hanya dapat di batalkan apabila terdapat cacat: wewenang, prosedur, dan substansi. Keputusan Pembatalan tersebut hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menetapkan Keputusan, atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan dan atas Putusan Pengadilan.²³⁶

Kemudian lebih khusus dasar kewenangan pembatalan sertifikat oleh BPN diatur dalam Pasal 11 ayat (3) Permen ATR/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Petanahan yaitu mengenai:

- Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/ atau perhitungan luas.
- Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran.
- Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah.
- Kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar.
- Tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan.
- Kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah.

²³⁶ Lihat Pasal 66 ayat (3) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

- Kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti.
- Kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan.
- Kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin; i. Penyalahgunaan pemanfaatan ruang.
- Kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Proses penyelesaian sengketa pembatalan sertifikat yang dilakukan oleh BPN dalam lingkup kementerian tahapannya mulai dari Pengaduan, Pengumpulan Data, Analisis, Pengkajian, Pemeriksaan Lapangan, pemaparan dan pengambil keputusan yang berisi sebagaimana yang tercantum dalam pasal 24 ayat 1 dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Sedangkan proses penyelesaian sengketa di luar kewenangan kementerian dilakukan dengan cara mediasi. Namun apabila salah satu pihak menolak untuk dilakukan mediasi maka penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi apabila para pihak bersedia untuk melakukan penyelesaian sengketa dengan cara mediasi, maka pelaksanaan mediasi dilakukan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan pelaksanaannya paling lama 30 hari.

Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi menurut Gary Good paster adalah proses negosiasi pemecahan masalah dimana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) dan netral bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mereka dalam memperoleh kesepakatan dengan memutuskan.²³⁷

²³⁷ Gary Goodpaster, *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa dalam Agnes M. Toar, Seri Dasar Hukum Ekonomi 2, Arbitrase di Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 11.

Sedangkan menurut Ahmad Santosa dan Anton L.P. Hutapea menyatakan bahwa mediasi adalah negosiasi yang dihadiri oleh pihak ketiga yang netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan. Pihak ketiga yang dimaksud disini sebagai mediator yang berfungsi untuk membantu para pihak yang berselisih untuk menyediakan fasilitas bagi pihak-pihak di dalam negosiasi untuk mencapai suatu kesepakatan.²³⁸

Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi, menurut Moore sebagaimana di kutip oleh Jonathan G. Shailor menyatakan bahwa kehadiran pihak ketiga harus bisa diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, adil, dan netral, dan tidak mempunyai otoritas untuk membuat keputusan. Pihak-pihak yang bersengketalah yang dengan sukarela untuk memutus penyelesaian masalah yang menguntungkan bagi keduanya. Kewenangan mediator hanya sebatas untuk meberikan saran kepada para pihak yang bersengketa, dan hanya pihak yang bersengketalah yang mempunyai kewenangan untuk membuat keputusan.²³⁹

²³⁸ Mas Ahmad Santosa dan Anton L.P. Hutapea, *Mendayagunakan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan (MAPS) di Indonesia*, (Jakarta; USAID dan Walhi, 1992), hlm. 3.

²³⁹ Jonathan G. Shailor, *Emporwerment in Disput Mediation: a Critical Analisis of Communication*, (London: Wesport Connecticut, London, 1994), hlm. 1.

BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TELAH BERSERTIFIKAT

A. Kelemahan-Kelemahan Secara Sistem Hukum

Menurut Paisol Burlian dalam bukunya: *Sistem Hukum di Indonesia* menyatakan bahwa:²⁴⁰

sistem hukum ialah suatu kesatuan dari berbagai komponen-komponen hukum yang saling berkaitan dan bekerja sama untuk mencapai tujuan hukum yaitu keadilan, ketertiban, dan kemanfaatan bagi pergaulan hidup masyarakat.

Bellefroid mengemukakan bahwa sistem hukum adalah keseluruhan aturan hukum yang disusun secara terpadu berdasarkan atas asas-asas tertentu. Mariam Darus Badruzaman mengemukakan hal serupa tentang sistem hukum. Sistem hukum menurutnya adalah kumpulan asas-asas yang terpadu, yang merupakan landasan, di atas mana dibangun tertib hukum.²⁴¹

Kedua pendapat tentang sistem hukum tersebut di atas pada dasarnya melihat hukum yang terdiri atas sejumlah unsur/komponen atau fungsi/variabel yang selalu mempengaruhi dan terikat satu sama lain oleh satu atau beberapa asas. Semua unsur yang selalu mempengaruhi dan terikat satu sama lain oleh satu atau beberapa asas.

²⁴⁰ Paisol Burlian, *Sistem Hukum di Indonesia*, (Palembang: NoerFikri Offsert, 2015), hlm. 68-69.

²⁴¹ Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 15.

terorganisir menurut suatu struktur atau pola yang tertentu, sehingga senantiasinya saling pengaruh mempengaruhi.²⁴² Semua unsur itu terpaut dan terorganisir menurut suatu struktur atau pola yang tertentu, sehingga senantiasinya saling pengaruh mempengaruhi.²⁴³

Asas utama yang mengaitkan semua unsur atau komponen hukum adalah asas idil²⁴⁴ dan asas konstitusional²⁴⁵, di samping itu sejumlah asas-asas hukum yang lain yang berlaku universal maupun berlaku lokal, atau berlaku di dalam dan bagi disiplin hukum tertentu.²⁴⁶

Sistem hukum diartikan keseluruhan unsur-unsur hukum yang saling berkaitan atau berinteraksi, sehingga jika salah satu unsur tidak berfungsi maka keseluruhan unsur-unsur tersebut tidak dapat berjalan dengan baik. Hans Kelsen mengatakan bahwa sistem hukum adalah suatu sistem norma, yaitu patokan berperilaku yang dapat berwujud perintah, larangan, dan

²⁴² Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1996), hlm. 10.

²⁴³ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1996), hlm. 10.

²⁴⁴ Landasan idiilnya adalah Pancasila. Artinya semua kegiatan yang berlangsung harus sesuai dengan Pancasila sebagai dasar dan ideologi nasional. Landasan hukum bela negara terdapat dalam lima sila Pancasila: *Sila Pertama*, Ketuhanan yang Maha Esa, Bangsa Indonesia meyakini bahwa kemerdekaan dan kedaulatan setiap individu dan setiap bangsa adalah hak asasi manusia. Di mana kemerdekaan dan kedaulatan ini diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa. Bahkan dalam pokok pikiran pembukaan UUD 1945 alinea ketiga disebutkan bahwa kemerdekaan Indonesia adalah atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa. *Sila Kedua*, kemanusiaan yang adil dan beradab, menunjukkan bahwa bela negara wajib hukumnya bagi setiap warga negara terkait dengan kemanusiaan dan keadilan. *Sila ketiga*, persatuan Indonesia, dapat dijadikan sebuah landasan idiil yang sangat mendasar karena bela negara terkait langsung hubungannya dengan rasa cinta tanah air dan kewajiban membelanya. *Sila keempat*, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, menunjukkan landasan bela negara yang menyeluruh dan terorganisir diatur oleh negara. *Sila kelima*, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagai landasan idiil. Di dalam sila ini terkandung makna kerja keras, giat belajar, ikut serta dalam kegiatan pembangunan, yang merupakan perwujudan bela negara dalam kehidupan sehari-hari.

²⁴⁵ Undang-Undang Dasar 1945, karena UUD 1945 merupakan konstitusi Negara Indonesia, dan sumber hukum tertinggi di Indonesia. Dalam tiap batang tubuh UUD 1945 ini, tercantum hak dan kewajiban bela negara bagi setiap warga negara Indonesia.

²⁴⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 89.

kebolehan. Kelsen menekankan bahwa suatu sistem norma dikatakan valid jika diperoleh dari norma yang lebih tinggi di atasnya, yang selanjutnya sampai pada tingkat dimana norma tersebut tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, ini yang disebut sebagai norma dasar atau *grund norm*.²⁴⁷

Untuk menguatkan pelaksanaan sistem hukum, maka ia harus didukung oleh unsur-unsur yang mendukungnya. Unsur-unsur sistem terdiri atas:²⁴⁸

- Sistem senantiasa diciptakan dan diatur oleh sekelompok manusia, atau gabungan dari kelompok manusia, mesin dan fasilitas, akan tetapi dapat juga terdiri dari gabungan kelompok manusia, seperangkat pedoman dan alat pengolahan data.
- Rangkuman dari keseluruhan bagian (sub-sub sistem) yang dapat dipecah lagi menjadi sub-sistem, dan begitu seterusnya.
- Saling terkait satu sub-sistem dengan subsistem lainnya.
- Memiliki *self adjustment* sebagai suatu kemampuan yang secara otomatis mampu untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Terdapat juga mekanisme kontrol dan *self regulation* untuk mengatur diri sendiri.
- Memiliki tujuan yang jelas (terarah) dan untuk mencapai tujuannya tersebut harus mampu untuk melakukan transformasi terhadap setiap

²⁴⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2008), hlm 159-161.

²⁴⁸ Sudjana, *Penerapan Sistem Hukum Menurut Lawrence W Friedman Terhadap Efektivitas Perlindungan Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2000*. Al-Amwal: Vol. 2, No. 1, Agustus 2019.

masuk dan perubahan yang terjadi di luar dirinya, sehingga sistem sering juga disebut dengan transformator.

Sudikno Mertokusumo mengibaratkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi bagian-bagian kecil untuk kemudian dihubungkan kembali, sehingga tampak utuh seperti gambar semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan lain, tetapi kait mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.²⁴⁹ Pada bagian lain beliau menyatakan, bahwa suatu sistem hukum mempunyai sifat konsisten atau ajeg. Di dalam sistem tidak dikehendaki adanya konflik dan kalau terjadi konflik tidak akan dibiarkan. Karena di dalam masyarakat manusia itu terdapat banyak kepentingan, maka tidak mustahil terjadi konflik antara kepentingan-kepentingan itu. Tidak mustahil terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan, antara undang-undang dengan kebiasaan, antara undang-undang dengan putusan pengadilan. Untuk mengatasinya diperlukan adanya suatu ketentuan umum yang pelaksanaannya itu konsisten atau ajeg. Kalau terjadi konflik, akan berlaku secara konsisten asas-asas *lex specialis derogat legi generali, lex posteriori derogat legi priori* atau *lex superior derogat legi inferiori*.

²⁴⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan)*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 102-103.

Di Indonesia terdapat beberapa pengaturan atau regulasi yang mengatur tentang sertifikat tanah atau yang berhubungan dengan itu. Pengaturan ini hadir sebagai payung hukum atau unifikasi hukum untuk masyarakat Indonesia yang sebelumnya terdapat dualisme mengenai hal ini, di mana masyarakat masih memakai hukum adat dan hukum barat sebagai payung hukumnya. Sehingga sering terjadi benturan hukum. Oleh sebab itu, dalam dinamika perkembangannya pengaturan tentang sertifikat tanah terdapat di beberapa peraturan di Indonesia diantaranya:²⁵⁰

a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dasar hukum sertifikat tanah dalam UUPA di atur lebih rinci pada Pasal 19 ayat (1) dan (2), dengan penjabarannya sebagai berikut:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

b) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan

²⁵⁰ Anonim, *Undang-Undang Agraria*, (Yogyakarta: Pustaka Mahardika, 2018), hlm. 405.

Pendaftaran Tanah mengubah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

- c) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Bentuk dan Isi Sertifikat Hak Atas Tanah.

Sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh banyak negara yang telah menyelenggarakan pendaftaran tanah. Adapun sistem pendaftaran tanah tersebut sebagai berikut:

- 4) Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif merupakan sistem publikasi yang mengakui kebenaran data yang disajikan dalam buku dan surat tanda bukti hak, meskipun ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar. Sistem ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pendaftaran tanah yang dilakukan adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, kendatipun ternyata ia bukan pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Setiap nama seseorang yang telah tercatat sebagai pemegang hak dalam buku tanah adalah sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu pihak ketiga tidak perlu ragu-ragu apalagi akan melakukan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya

terdaftar dalam buku tanah sebagai pemegang hak. Dalam sistem publikasi positif, Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga selalu ada buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis serta selalu terdapat sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. Sertipikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Jika dalam sistem publikasi positif disebutkan bahwa surat tanda bukti hak mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak, maka dalam sistem publikasi negatif disebutkan bahwa surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Artinya keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Pendaftaran tanah yang dilakukan tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya.²⁵¹

5) Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, Negara tidak menjamin mengenai kebenaran data yang disajikan. Oleh karena itu dalam sistem ini, untuk peralihan hak atas tanah berlaku asas yang dikenal sebagai *memo plus juris*, atau secara lengkap disebut *Memo plus juris in alium transerre*

²⁵¹ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 32.

potest quam ipse habet, yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang sebenarnya. Dalam sistem ini, berpindahnya hak kepada pembeli tidak ditentukan oleh pendaftaran yang dilakukan, melainkan ditentukan oleh sahnya perbuatan hukum yang dilakukan. Maka tanpa dilakukan pendaftaran, sesuatu pemindahan hak sudah dianggap sah, apabila syarat-syarat yang bersifat materiil telah terpenuhi.

6) Sistem Publikasi di Indonesia

Didalam pendaftaran tanah di Indonesia, sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif tidak digunakan secara murni. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, sistem publikasi yang berlaku adalah negatif yang mengandung unsur positif, hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran dengan sistem Publikasi Negatif yang murni.²⁵²

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak menyatakan secara tegas bahwa sistem pendaftaran yang mana dianut dari tiga sistem yang telah diuraikan. Tetapi apabila didasarkan pada ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA, yaitu kegiatan

²⁵² Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2002), hlm. 89.

pendaftaran tanah yang berakhir adalah pemberian tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, jelas bahwa UUPA menganut sistem negatif dalam hal pendaftaran tanah.

Menurut penulis bahwa apabila melihat Pasal 87 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menganut sistem negatif dengan pertimbangan bahwa penyelenggaraan tanah menggunakan waktu relatif singkat. Hal ini berkaitan dengan sistem publikasi yang dianut oleh hukum pertanahan Indonesia yakni sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Jadi tidak sistem publikasi positif, karena menurut sistem publikasi positif adalah apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak Pihak ketiga (yang beritikad baik) yang bertindak atas dasar bukti-bukti tersebut tidak mendapat perlindungan, biarpun kemudian ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar.²⁵³

Sistem publikasi yang digunakan di Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Hal ini dapat dibuktikan dari hal-hal berikut:²⁵⁴

²⁵³ Syamsul Bahri, *Hukum Agraria Indonesia Dulu dan Kini*, (Padang: Universitas Andalas, 1981), hlm. 22.

²⁵⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: PT. Kencana, 2010), hlm. 263.

- 1) Pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak (sistem publikasi negatif).
- 2) Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak, bukan sistem pendaftaran akta (sistem publikasi positif).
- 3) Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum, dalam sertifikat (sistem publikasi negatif).
- 4) Petugas pendaftaran tanah bersifat aktif meneliti kebenaran data fisik dan yuridis (sistem publikasi positif).
- 5) Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum (sistem publikasi positif).
- 6) Pihak lain yang diragukan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat atau mengajukan gugatan ke pengadilan agar sertifikat dinyatakan tidak sah (sistem publikasi negatif).

Berdasarkan sistem hukum yang dianut di atas, di Indonesia dalam mengatur mengenai kepemilikan tanah, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), memberikan jaminan perlindungan hukum dengan tersedianya hukum tertulis dan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif. Pasal 19 UUPA menentukan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, maka terbitlah PP Nomor 18 Tahun 2021 yang mengatur tentang pendaftaran tanah.

PP tersebut mengatur tentang proses pendaftaran tanah di Indonesia dan akibat hukumnya dengan produk akhir adalah diterbitkannya surat tanda bukti hak yang disebut dengan sertifikat tanah.

Penggunaan sistem publikasi negatif berunsur positif memiliki kelemahan-kelemahan penggunaan sistem publikasi negatif berunsur positif yaitu meskipun seseorang telah memiliki sertipikat hak atas tanah, ia masih rentan terhadap gugatan terkait dengan sertipikat hak atas tanah tersebut. Hal ini dibuktikan dengan adanya Pasal 64 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021 yang berbunyi:

- (1) *Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan:*
 - a. *sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat Hak Atas Tanah, untuk:*
 - 1) *Hak Atas Tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau*
 - 2) *Hak Atas Tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau*
 - b. *karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah.*
- (2) *Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.*

Pasal tersebut di atas, menunjukkan bahwa dengan digunakannya sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, membuat pemilik tanah yang tercantum dalam sertipikat hak atas tanah tetap dimungkinkan untuk menghadapi gugatan dari orang yang merasa berkepentingan atau merasa memiliki tanah tersebut. Pemilik tanah yang tercantum dalam sertipikat belum tentu memilliki tanah tersebut selamanya.

Menurut analisis penulis, mengacu pendapatnya Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa:

“suatu sistem hukum mempunyai sifat konsisten atau ajeg”.

Diketahui adanya kelemahan dalam PP No. 18 Tahun 2021, yakni perbedaan ketentuan sebagaimana diatur pada Pasal 64 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 dengan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang mana dijelaskan bahwa sertifikat yang diterbitkan merupakan alat pembuktian yang paling kuat. Oleh karena itu, terjadi adanya kontradiktif antara Peraturan Pemerintah dengan Undang-Undang, sehingga menyebabkan kegaduhan di tengah-tengah masyarakat khususnya pemilik sertifikat tanah dan terjadinya praktik mafia tanah. Hal ini tidak sesuai dengan Falsafah UUPA sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menampilkan dua kata kunci yakni bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan memperoleh kewenangan dari bangsa Indonesia untuk menguasai bumi (termasuk tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan bahwa hak menguasai²⁵⁵ dari negara itu digunakan dengan tujuan untuk tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Adapun kewenangan negara untuk menguasai itu tidak hanya berisi kewenangan untuk mengatur, seperti yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, namun mencakup pula

²⁵⁵ Perluasan makna Hak Menguasai Negara tersebut sesuai dengan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam uji materi undang-undang terkait SDA. Demikian juga terhadap makna sebesar-besar kemakmuran rakyat, yakni; (1) manfaatnya bagi rakyat; (2) pemerataan pemanfaatannya; (3) partisipasi rakyat dalam penentuan manfaatnya; dan (4) penghormatan terhadap hak-hak rakyat. Demikian juga terhadap makna sebesar-besar kemakmuran rakyat, MK telah memberikan tolok ukurnya, yakni; (1) manfaatnya bagi rakyat; (2) pemerataan pemanfaatannya; (3) partisipasi rakyat dalam penentuan manfaatnya; dan (4) penghormatan terhadap hak-hak rakyat.

kewenangan untuk membuat kebijakan, melakukan pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan terhadap isi kewenangannya yang terdiri dari tiga hal, yakni berkenaan dengan (1) obyek yang diatur (bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya); (2) hubungan hukum antara subyek dengan obyek; dan (3) hubungan hukum dan perbuatan hukum terkait obyek yang diatur.

Apabila terjadi hal demikian, seharusnya suatu sistem hukum mempunyai sifat konsisten atau ajeg, sedangkan sekarang ini dengan terbitnya PP No. 18 Tahun 2021 malahan terjadi sebaliknya²⁵⁶. Berdasarkan asas hukum yang berbunyi: *Asas lex superior derogate legi inferiori*, bahwa peraturan perundang-undangan yang mempunyai derajat lebih rendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria derajatnya lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

²⁵⁶ Dari segi normatif, peraturan perundang-undangan yang ada tidak mampu memberikan akses yang adil kepada rakyat, termasuk masyarakat hukum adat (MHA) dalam pertarungan untuk memperoleh dan memanfaatkan SDA termasuk tanah, dan tidak mampu melindungi hak-hak rakyat serta cenderung memberikan hak-hak yang lebih kepada pemilik modal dan pihak-pihak yang mempunyai akses terhadap kekuasaan, serta mengabaikan melakukan pengawasan terhadap hak yang sudah diberikan kepada perorangan dan badan hukum, jelas berdampak terhadap eskalasi konflik. Ditambah lagi dengan kenyataan bahwa model-model penyelesaian sengketa secara ad hoc atau melalui pengadilan ternyata tidak mampu menyelesaikan secara tuntas konflik dan sengketa yang massif dan berskala luas tersebut. Di masa yang akan datang perlu dipikirkan keberadaan pengadilan yang secara khusus berwenang menyelesaikan perkara pertanahan, termasuk menyelesaikan konflik dan sengketa yang telah dapat dikategorikan sebagai konflik dan sengketa yang *extra-ordinary* karena dampaknya. Lihat Maria Sumardjono, *Pembaruan Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, makalah pada RDPU Komisi II DPR-RI, Jakarta, 9 Februari 2012.

B. Kelemahan-Kelemahan Secara Substansi Hukum

Substansi hukum adalah aturan norma dan perilaku masyarakat dalam system hukum tersebut. Produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan dan aturan baru yang mereka terapkan. Substansi hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis tersebut dengan sendirinya harus berakar dan mengakar pada falsafah bangsa Indonesia, yaitu Pancasila, yang berfungsi pula sebagai pedoman, pemandu, atau penuntun bagi pembentukan dan penerapan hukum di Indonesia.²⁵⁷

Menurut penulis bahwa terdapat kelemahan secara substansi hukum dalam Pasal 64 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan:*
 - a. *sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat Hak Atas Tanah, untuk:*
 - a) *Hak Atas Tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau*
 - b) *Hak Atas Tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau*
 - b. *karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah.*
- (2) *Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.*

Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 18/2021 tersebut membuktikan kalau peraturan perundang-undangan itu tidak membagikan perlindungan hukum

²⁵⁷ Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, (New York: W.W. Norton and Co., 1984), hlm. 7.

sehingga membuka kesempatan terbentuknya penerapan mafia tanah, sepatutnya peraturan perundang-undangan terbuat buat membagikan perlindungan hukum. Perihal ini tidak searah dengan tujuan seperti diatur dalam Undang- Undang Pokok Agraria.

Kepemilikan sertifikat telah menganut 2 (dua) asas sekaligus, yaitu apabila sampai dengan 5 (lima) tahun kepemilikan sertifikat, dan apabila ada pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu membuktikan bahwa tanah itu miliknya maka dapat menggugatnya ke Pengadilan dan sertifikat tersebut dapat dibatalkan.

Mengutip pemikiran Hans Kelsen, hukum merupakan suatu sistem norma. Norma merupakan statment yang menekankan pandangan sepatutnya ataupun das sollen dengan melibatkan sebagian peraturan mengenai apa yang wajib dicoba. Norma-norma merupakan produk serta kelakuan orang yang *deliberative*. Hukum yang bermuatan aturan- aturan yang bertabiat biasa jadi prinsip untuk orang berkelakuan laris dalam bermasyarakat, bagus dalam ikatan dengan sesama orang ataupun dalam ikatan dengan warga. Aturan- aturan itu jadi batas untuk warga dalam memberati ataupun melaksanakan aksi kepada orang.

Pada Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 telah diatur ketentuan pokok tentang pendaftaran tanah sebagaimana dijelaskan bahwa:

“(1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi: a. pengukuran, perpetaan dan

pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut”.

Menurut pendapat penulis bahwa Usaha untuk memberikan perlindungan hukum tersebut dilakukan dengan mengadakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht cadaster* dan melaksanakan konversi hak-hak atas tanah yang berasal dari hukum agraria lama menurut hak-hak atas tanah sesuai dengan ketentuan hukum agraria nasional yang baru (UUPA).

Pasal 20 ayat (1) UUPA:

Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

Maksud dari frasa kalimat di Pasal tersebut “terkuat dan terpenuh” menurut penjelasan Undang-Undang ini adalah untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang (ter artinya: paling, -kuat dan terpenuh).

Kemudian bunyi Pasal 20 ayat 1 tersebut dikaitkan dengan Pasal 6 yang berbunyi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. dalam Penjelasan Undang-Undang ini yang terangkum dalam Penjelasan Umum poin II angka 4 menjelaskan maksud fungsi sosial ini adalah penggunaan tanah harus

disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu.

Pasal-pasal dalam UUPA pada dasarnya merupakan penjelmaan dari sila-sila Pancasila. Pasal 1 ayat (2) UUPA yang berbunyi:

“Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Merupakan perumusan dari sila pertama Pancasila yaitu: *“Ketuhanan Yang Maha Esa”*. Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab termaktub dalam pasal 10 UUPA yang pada pokoknya mengatur kewajiban masyarakat untuk mengerjakan dan mengusahakan tanah pertanian yang menjadi haknya secara aktif dan menghindari unsur-unsur pemerasan, serta Pasal 11 UUPA yang prinsipnya mengatur hubungan hukum dengan tanah dan hak-hak atas tanah untuk mencegah penguasaan tanah yang melampaui batas. Sila Persatuan Indonesia terkandung dalam penjelasan umum UUPA yang menjelaskan tentang dasar kenasionalan serta dalam pasal 9 ayat (1) mengenai hubungan warga negara Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Sila keempat Pancasila dapat dilihat dalam pasal 9 ayat (2) yang

mengatur bahwa warga negara baik laki-laki maupun perempuan memiliki kesempatan yang sama dalam memperoleh hak atas tanah serta memanfaatkan hasilnya dengan sebaik mungkin untuk kebutuhan diri sendiri ataupun keluarganya. Perwujudan sila kelima Pancasila dapat ditemukan dalam Pasal 11 ayat 2, 13, 15, dan pasal-pasal yang mengatur *Landreform* yaitu Pasal 10, 7, 17, dan 53 UUPA. Semangat keadilan terangkum jelas bahwasannya UUPA dilahirkan untuk memperhatikan perbedaan masyarakat yaitu dengan menjamin perlindungan hukum terhadap golongan ekonomi menengah ke bawah.²⁵⁸ Sifat nasional UUPA dapat dilihat dari segi formil maupun materiil. Dari segi formil dapat dipahami dalam konsiderans menimbang dan Penjelasan Umum (I) yang menuliskan cacat dan kelemahan hukum pertanahan kolonial yang memuat politik penjajahan dan menindas hak-hak rakyat. Alasan tersebut yang mendasari penggantian hukum tanah lama menjadi hukum tanah nasional yang disusun oleh pembentuk undang-undang Indonesia yang dibuat di Indonesia dan menggunakan bahasa Indonesia, serta berlaku di seluruh wilayah Indonesia, meliputi semua tanah yang ada di wilayah negara Indonesia. Dari unsur-unsur tersebut, syarat nasional yang bersifat formil telah dipenuhi oleh UUPA. Kemudian dari segi materiil, nasionalitas harus mewarnai hukum agraria yang baru sehingga selaras dengan konsepsi dan tujuan dari kepentingan nasional untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur.

²⁵⁸ Budi Harsono, *op., cit.*, hlm. 221.

UUPA menjadi sandaran dan harapan rakyat Indonesia yang sebagian besar penghidupannya dipertanahan, untuk mendapatkan perlindungan hukum dan keadilan hukum. Harapan ini secara substansial dalam UUPA tercantum prinsip-prinsipnya yaitu:²⁵⁹

- 1) Prinsip Nasionalitas, Tuhan Yang Maha Esa telah mengkaruniakan wilayah Indonesia yang sangat luas untuk diperjuangkan bersama sehingga semua orang memiliki hak yang sama atas tanah dan dapat menikmati potensi yang terkandung di dalamnya;
- 2) Prinsip hak menguasai negara atas tanah, dimana negara bukan sebagai pemilik tanah, tetapi memiliki kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemilikan tanah serta bertanggung jawab terhadap ketersediaan hak-hak atas tanah;
- 3) Prinsip Land Reform, yang bertujuan untuk melaksanakan pembagian yang adil terhadap hak-hak petani pada khususnya;
- 4) Prinsip Pengakuan secara yuridis dan faktual tentang hukum adat, dijelaskan dalam pasal 3 dan pasal 5 UUPA, bahwasannya hak ulayat masyarakat adat tetap terjamin dan dilindungi oleh negara;
- 5) Prinsip fungsi sosial atas tanah, pada pasal 6 UUPA mengatur keselarasan dan keseimbangan hak-hak atas tanah antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum/sosial, karena hak atas tanah bukan sesuatu hak yang mutlak.

²⁵⁹ Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha, Vol. 6 No. 2, Agustus 2020, hlm. 440-455.

Menurut Penulis bahwa Prinsip Nasionalisme yang dicita-citakan UUPA dilanggar dengan adanya ketentuan di atas yakni Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 18/2021, yang mana Hak Bangsa Indonesia pada Pasal 1 UUPA menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali, jadi bukan semata-mata menjadi hak dari para pemilik tanah yang bersangkutan saja, sedangkan orang asing hanya boleh menguasai tanah-tanah di Indonesia dengan hak pakai yang luas dan waktunya terbatas. Hubungan antara tanah dengan bangsa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi yang berarti bahwa selama masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, dan rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia, maka dalam situasi bagaimanapun juga tidak ada yang dapat menghapuskan hubungan tersebut. Hukum dibuat untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat. Tugas negara dalam hal ini adalah memberikan rasa aman melalui tugas legislatif yang berwenang untuk menyusun suatu kebijakan dan aturan-aturan yang diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali. Menurut John Rawls, situasi ketidakadilan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi.

Pertama, situasi ketidakadilan menjamin *maximum minimorum* bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus

sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil.

Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa maka program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, *pertama*, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. *Kedua*, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.²⁶⁰

Dalam mewujudkan tujuan hukum Gustav Radbruch menyatakan perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Untuk itu, asas prioritas yang digunakan

²⁶⁰ John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, 1973, diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 17.

oleh Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan a) Keadilan Hukum; b) Kemanfaatan Hukum; c) Kepastian Hukum.²⁶¹

Bagi Radbruch ketiga aspek ini sifatnya relatif, bisa berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi. Diwaktu lain bisa ditonjolkan kepastian atau kemanfaatan. Hubungan yang sifatnya relatif dan berubahubah ini tidak memuaskan. Meuwissen memilih kebebasan sebagai landasan dan cita hukum. Kebebasan yang dimaksud bukan kesewenangan, karena kebebasan tidak berkaitan dengan apa yang kita inginkan. Tetapi berkenaan dengan hal menginginkan apa yang kita ingini. Dengan kebebasan kita dapat menghubungkan kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya ketimbang mengikuti Radbruch.²⁶²

Sedangkan menurut Mahfudz MD, bahwa keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan agar agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tidakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena tercidainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib

²⁶¹ Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2012), hlm. 123.

²⁶² Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 20.

kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.²⁶³

Jadi, menurut penulis bahwa di dalam regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagaimana diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 terdapat kelemahan secara substansi hukum, yakni:

- 1) Prinsip Nasionalisme yang dicita-citakan UUPA dilanggar dengan adanya ketentuan di atas yakni Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 18/2021, yang mana Hak Bangsa Indonesia pada Pasal 1 UUPA menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali, jadi bukan semata-mata menjadi hak dari para pemilik tanah yang bersangkutan saja, sedangkan orang asing hanya boleh menguasai tanah-tanah di Indonesia dengan hak pakai yang luas dan waktunya terbatas. Hubungan antara tanah dengan bangsa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi yang berarti bahwa selama masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, dan rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia, maka dalam situasi bagaimanapun juga tidak ada yang dapat menghapuskan hubungan tersebut. Hukum dibuat untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat. Tugas negara dalam hal ini adalah memberikan rasa aman melalui tugas legislatif yang berwenang untuk menyusun suatu

²⁶³ Moh. Mahfud MD, Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

kebijakan dan aturan-aturan yang diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali.

- 2) Ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 hanya disandarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan. Meskipun UUPA tidak disebutkan sebagai dasar mengingat, UUPA tetap wajib menjadi rujukan. Karena UUPA berisi asas hukum sebagai hukum yang khusus, sedangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja kedudukannya sebagai hukum yang umum. Maka konsekuensi daripada itu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak boleh mengandung substansi hukum yang bertentangan dengan UUPA.
- 3) Secara formal terlihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditempatkan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Walaupun demikian, akan tetapi secara substansi hukum tidak bisa, melainkan tetap harus Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjadi rujukan secara substansi.

C. Kelemahan-Kelemahan Secara Budaya Hukum

Budaya atau kebudayaan merupakan hasil karya, rasa dan cipta masyarakat.²⁶⁴ Hasil karya masyarakat menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan atau kebudayaan materiil yang diperlukan oleh manusia untuk memanfaatkan alam sekitarnya untuk memenuhi segala keperluan hidupnya. Rasa meliputi jiwa manusia, mewujudkan segala kaidah-kaidah serta nilai-nilai social budaya yang diperlukan untuk mengatur masalah kemasyarakatan.²⁶⁵

Menurut Satjipto Rahardjo bahwa budaya hukum itu berupa nilai-nilai, tradisi, dan lain-lain kekuatan spiritual yang menentukan bagaimana hukum itu dan dijalankan dalam masyarakat. Suatu bangsa dapat menggunakan suatu sistem hukum tertentu, tetapi apakah dalam kenyataannya ia akan digunakan atau tidak digunakan adalah soal lain dan hal itu berkaitan dengan budaya hukumnya.²⁶⁶

Konsep mengenai budaya hukum pertama kali digagas oleh Lawrence M. Friedman, budaya hukum adalah keseluruhan sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat, Sikap dan nilai tersebut memberikan pengaruh, baik positif maupun negatif, terhadap tingkah laku yang berkaitan dengan hukum dan pranata hukum. Budaya

²⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1976), hlm. 24.

²⁶⁵ Esmi Warassih dalam Karolus Kopong Medan dan Mahmutarom HR (Ed), *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: PT Suryandaru Utama, 2005), hlm. 102.

²⁶⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, (Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2004), hlm. 77.

hukum sangat berpengaruh menentukan tingkah laku dalam menerima atau menolak hukum, mematuhi atau tidak mematuhi hukum.²⁶⁷ Oleh karena itu budaya hukum masyarakat bisa juga diartikan sebagai nilai-nilai dan sikap serta perilaku anggota masyarakat dalam kehidupan hukum. Budaya hukum masyarakat tercermin oleh perilaku pejabat (eksekutif, legislatif maupun yudikatif), tetapi juga perilaku masyarakat. Budaya hukum masyarakat juga dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum.²⁶⁸ Walaupun struktur hukum dan substansi hukum bekerja dan berlaku secara nasional di seluruh Indonesia, namun terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan kinerja aparatur hukum dan penerapannya. Hal ini dikarenakan struktur dan substansi hukum tersebut berinteraksi pula dengan budaya, nilai, keyakinan, dan opini hukum dalam masyarakat yang bersangkutan.

Sedangkan menurut Hilman Hadikusuma, budaya hukum merupakan tanggapan umum yang sama darima-syarakat tertentu terhadap gejala-gejala hukum. Tanggapan itu merupakan kesatuan pandangan terhadap nilai-nilai dan perilaku hukum. Jadi budaya hukum menunjukkan pola perilakuindividu sebagai anggota masyarakat yang menggambarkan tanggapan (orientasi) yang sama terhadap kehidupan hukum yang dihayati masyarakat yang bersangkutan.²⁶⁹

²⁶⁷ Lawrence M. Friedman, *op., cit*, hlm. 15.

²⁶⁸ Kesadaran hukum lebih merupakan hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi yang dibuat oleh para ahli, khususnya ahli hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Lihat Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1996), hlm. 154.

²⁶⁹ Ika Darmika, *Budaya Hukum (Legal Culture) Dan Pengaruhnya Terhadap Penegakan Hukum Di Indonesia*, *Jurnal Hukum tô-râ*, Vol. 2 No. 3, Desember 2016, hlm. 429-436.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara persatuan yang mengatasi paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa terkecuali. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, kepentingan individu diakui secara seimbang dengan kepentingan bersama. Negara persatuan mempersatukan seluruh bangsa Indonesia dalam wadah NKRI. Tugas negara secara umum adalah pengayoman, partisipator masyarakat dan tugas pelayanan. Selanjutnya tugas tersebut berkembang dan ditambah tugas pemberian informasi secara terbuka dan penguasaan hal-hal vital. Dalam melaksanakan tugasnya secara khusus, pemerintah memiliki hak yang istimewa yakni kebebasan atau kemerdekaan bertindak atas inisiatifnya sendiri dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang harus segera diambil tindakan penyelesaian sedangkan peraturan yang mengatur permasalahan tersebut belum ada. Hak istimewa tersebut disebut *freise ermesssen*. Dengan adanya *freise ermesssen* maka terjadi pergeseran kekuasaan (*delegatie van wetgeving*) dari legislatif ke eksekutif yang memiliki tujuan, yakni:²⁷⁰

- 1) Untuk mencegah kekosongan dalam undang-undang.
- 2) Mencegah kemacetan dalam pemerintahan.
- 3) Mencari kaidah-kaidah baru dalam lingkungan undang-undang Dalam *delegatie van wetgeving* terdapat kemerdekaan yang disebut *Droit*

²⁷⁰ Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, (Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2016), hlm. 21-22.

Function, yakni kemerdekaan pejabat pemerintah dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang konkret, tanpa berdasarkan pada delegasi yang ditetapkan secara jelas. Meski demikian, *freie ermessen* harus dijaga agar tidak terjadi penyimpangan wewenang dari apa yang telah diatur oleh Undang-undang.

Potensi hukum terletak pada dimensi utama dari fungsi hukum, yaitu fungsi preventif dan fungsi represif. Preventif diartikan sebagai fungsi pencegahan yang dituangkan dalam bentuk pengaturan pencegahan (*prevention regulation*) yang pada dasarnya merupakan konsep dari setiap tindakan yang hendak dilakukan oleh masyarakat. Sedangkan fungsi represif adalah fungsi penanggulangan yang dituangkan dalam bentuk penyelesaian sengketa atau pemulihan terhadap kerusakan keadaan yang diakibatkan oleh resiko tindakan yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang abstrak. Hukum dibuat untuk dilaksanakan. Oleh sebab itu perlu adanya suatu kegiatan untuk mewujudkan ide-ide tersebut ke dalam masyarakat. Rangkaian kegiatan dalam rangka untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan merupakan suatu proses penegakan hukum. Untuk mewujudkan ide-ide ini selalu melibatkan lingkungan serta berbagai pengaruh faktor lainnya.

Melihat budaya hukum sebagai landasan bagi dijalankannya atau tidak suatu hukum positif di dalam masyarakat, karena pelaksanaan hukum positif banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayatinya. Oleh karena itu budaya hukum bagi masyarakat modern dengan system terbuka

akan berbeda dengan budaya hukum masyarakat tradisional yang bersifat tertutup. Sedangkan bagi masyarakat yang mengalami perkembangan ia menyebut sebagai budaya hukum personal sebagai perwujudan dari adanya kecenderungan untuk memperlakukan hukum serta lembaganya dengan cara yang mudah dan menurut keinginan pribadi. Kultur hukum atau budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya system hukum sebagai suatu proses, dimana budaya hukum berfungsi sebagai keadilan. 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.²⁷¹

Pemerintah mempunyai tugas dan fungsi untuk melaksanakan pencegahan terkait sengketa dan konflik pertanahan. Sebab itu seluruh pihak diharapkan ikut serta untuk melaksanakan tindakan pencegahan. Mencegah ini sebagai usaha kita terhadap suatu yang tidak kita harapkan itu terjadi sehingga rasanya kita tidak dapat melaksanakan sendiri. Butuh seluruh lini untuk bersama melaksanakan pencegahan dan pengawasan terkait berbagai kejahatan ataupun aktivitas mafia pertanahan. Salah satu isu strategis yang menjadi fokus penanganan masalah pertanahan ialah persoalan dasar hak. Apabila penyebab- penyebab persoalan semacam ini dapat diketahui lebih dini dan ditekan sehingga potensi permasalahan yang nantinya akan berujung pada sengketa dan bentrokan pertanahan pula akan dapat dicegah.

²⁷¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 85.

Sebagian permasalahan yang sering terjadi antara lain terbitnya sertifikat ganda, sertifikat palsu ataupun penyerobotan tanah oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Keberadaan tanah sebagai benda yang mempunyai nilai ekonomis yang tinggi menjadi salah satu aspek yang mengakibatkan timbulnya aktivitas- aktivitas yang ilegal yang berhubungan dengan tanah baik yang berkaitan dengan aspek hukum baik administrasi, perdata ataupun pidana. Berbagai keluhan, pengaduan bahkan laporan melalui lembaga- lembaga yang terkait semakin hari semakin meningkat baik yang diajukan melalui Badan Pertanahan Nasional, Ombudsman, kepolisian maupun melalui lembaga peradilan.

Upaya pemberantasan mafia tanah akan berhadapan dengan pihak-pihak yang mempunyai keahlian menempuh cara-cara tidak sah dalam mendapatkan keuntungan dari tanah. Eksistensi mafia tanah sebagai suatu kelompok yang bekerja sistematis tentu saja memerlukan upaya- upaya yang ekstra dan tidak berhenti hanya pada pembentukan Satgas Mafia.

Untuk bisa membasmi mafia tanah maka Pemerintah dan Kementerian ATR atau BPN perlu mengambil langkah-langkah positif dan tegas yakni antara lain:

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2009 Tentang Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum.
2. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

3. Peraturan Menteri ATR/ Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
4. Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Pengawasan Penataan Ruang.
5. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik.
6. Petunjuk Teknis Nomor: 01/JUKNIS/D.VII/2018 Tentang Pencegahan Mafia Tanah.

Dengan adanya langkah tersebut di atas, hal ini menunjukkan adanya problematika administrasi pertanahan sering kali muncul menjadi sengketa pertanahan seperti sengketa yang diakibatkan atas tidak terdaftarnya hak kepemilikan atas tanah, tumpang tindih penggunaan tanah, dan terbitnya sertipikat tanah ganda.²⁷² Temuan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional menunjukkan masih terdapat 9000 Kepemilikan atas tanah didefinisikan sebagai seperangkat hak dan kewajiban atas tanah yang dipakai, diperjual belikan, dan diwarisi oleh seseorang. Dalam sejarah *common law*, kepemilikan atas tanah dibagi menjadi 3 dimensi essensial, yakni pengakuan otoritas pemerintah atas hak milik tanah, hak untuk menyewakan tanah, kepemilikan komunal atas tanah. Secara mendetail,

²⁷² Anatami, Darwis, *Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertipikat Ganda Atas Sebidang Tanah*, Jurnal Hukum Samudera Keadilan 12, No. 1 (2017), hlm. 10.

Libecap melaporkan hak atas tanah terdiri dari hak khusus lainnya seperti hak untuk tidak memberikan akses kepada bukan pemilik, hak atas profit ekonomis tanah yang terdapat dalam penggunaannya, dan hak menjual serta pemindahan hak terhadap orang lain.²⁷³

Jadi, menurut penulis bahwa di dalam regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat terdapat kelemahan secara budaya hukum, yakni terlihat jelas dan nyata bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ini merupakan suatu peraturan yang disandurkan guna melaksanakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Namun Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai dasar rujukan pembentukan. Sehingga situasi ini menyebabkan banyaknya konsepsi dan substansi hukum yang tidak jelas, hal ini seharusnya dikaji ulang guna tercapainya perlindungan hukum.

Kontrol penuh yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah menjadikan kepemilikan tanah mempengaruhi produktifitas sektor agraria dalam kehidupan bermasyarakat. Tidak hanya kepemilikan pribadi, hak atas tanah juga mengandung fungsi sosial. Kedudukan negara selaku penjamin kesejahteraan warga menjadikan peran negara untuk mengatur, merencanakan, mengelola, dan melaksanakan pengawasan terkait penggunaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Negara wajib mempunyai

²⁷³ Libecap, *G.D. Contracting For Property Rights*, (Arizona: Cambridge University Press, 1989), hlm. 89.

peran guna menjamin keseimbangan antara hak kepemilikan pribadi dan kepentingan warga secara luas. Dengan begitu, negara dan masyarakat wajib bersinergi dalam memanfaatkan tanah bagi kemakmuran rakyat, melindungi, menjamin hak atas tanah, dan mencegah segala tindakan penyalahgunaan tanah.²⁷⁴



²⁷⁴ Rejekiningsih, Triana, *Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)*, Yustisia 5, No. 2 (2016), hlm. 299.

BAB V

REKONSTRUKSI REGULASI PERLINDUNGAN HUKUM

TERHADAP PEMILIK TANAH YANG TELAH BERSERTIFIKAT

SEBAGAI UPAYA PENCEGAHAN MAFIA TANAH

BERBASIS KEADILAN

A. Perbandingan Pendaftaran Tanah di Berbagai Negara

1. Sistem Pendaftaran Tanah

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. Lengkapnya disebutkan:²⁷⁵

“The register consists of the individual grant, certificates of folios contained within it at any given time. Added to these are documents that may be deemed to be embodied in the register upon registration. Together these indicated the parcel of land in a particular title, the person entitled to interests therein and the nature and extent of these interests. There are also ancillary registers which assist in the orderly administration of the system such as a parcel index, a nominal index listing registered proprietors and a day book in which documents are entered pending final registration”.

Dengan terdaftarnya bagian tanah tersebut sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum. Bahkan seseorang pemilik akan

²⁷⁵ Douglas J. Whillan, *The Torren System In Australia*, (Sydney Melbourne: Brisbane Perth, 1982), hlm. 18.

mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal sebagai berikut:²⁷⁶

- adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*).
- mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (*simplity*).
- adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*).
- mudah dilaksanakan (*expedition*).
- 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*).

2. Penggunaan Sistem Regulasi Pertanahan di Berbagai Negara

Berikut ini nama Negara yang menggunakan sistem pendaftaran hak dan sistem pendaftaran akta:

a) Negara-negara yang menganut sistem pendaftaran hak

- Filipina

Filipina mempergunakan sistem pendaftaran hak. Untuk memperoleh hak atas tanah dengan berdasarkan Dekrit Presiden Marcos No. 27, bahwa penggarap tanah menjadi pemilik hak atas tanah yang digarapnya. Hal ini untuk memperbaiki hubungan yang buruk antara tuan tanah dengan penggarap tanah. Kepada petani penggarap tersebut diberikan sertifikat sementara yaitu *Certificate of Land Transfer*, oleh

²⁷⁶ S. Rowton Simpson, *Land & Registration*, (Inggris: Cambridge University, 1976), hlm. 260, dalam A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (Bandung, Mandar Maju, 2004), hlm. 10.

pemerintah. Sistem pendaftaran tanah didasarkan pada Pasal 709 *Code Civil* bahwa pendaftaran tanah di Filipina apabila hak milik tersebut tidak atau belum terdaftar atau terekam pada daftar milik, maka tidak berarti tanah tersebut dianggap sebagai hak orang ketiga. Pasal 1544 *Code Civil* menyatakan mengenai siapa yang menjadi pemilik diantara 2 (dua) orang tersebut yang akan menjadi pemilik dari lahan yang dimaksud. Maka kepada orang yang dapat menunjukkan atas hak yang terlama yang dapat dibuktikan dengan itikad baik menjadi pemilik tanah itu.

- Jerman

Peralihan eigendom terjadi dengan perjanjian kebendaan dan pendaftaran pada *grundbuch* (buku tanah), yaitu seluruh daftar yang menyatakan keadaan hukum dan berbagai persil. Harus dibuat akta otentik oleh notaris dan kemudian pendaftaran dilakukan oleh hakim distrik (*kantor rechter*) yang akan meneliti lebih dahulu kebenaran segala sesuatu formalitas, termasuk kesesuaian kehendak pihak-pihak. Pejabat khusus yang bertanggung jawab untuk tiap kali memeriksa pada setiap pendaftaran pada daftar yang ada disebut *Grundbuchrichter*.

- Swiss

Menggunakan sistem positif atau sistem pendaftaran hak. Bagi pemegang sertifikat kekuatannya mutlak, tidak di bawah kuasa pengadilan, tidak dapat diganggu gugat walau terbukti ada penipuan.

Dalam mengurus sertifikat, pihak kantor pendaftaran tanah harus mengadakan pemeriksaan yang teliti atau aktif. Pendaftaran dilakukan dengan permohonan tertulis dari orang yang namanya tercatat dalam Grund Buch dengan melampirkan akta otentiknya yang berisikan peralihan kepada pemilik yang baru.

- Inggris

Di Inggris terdapat *Law of Property Act 1925* (UU Pertanahan), *Land Registration Act 1925* (UU Pendaftaran Tanah), *Land Charges Act 1925* (UU Gugatan Atas Tanah). Pada tahun 1925, terdapat tanah terdaftar dan tanah tidak terdaftar, dan karena penduduk semakin terpelajar (bisa baca dan tulis) maka rata-rata setelah tahun 1925 para pemilik tanah mendaftarkan property-nya di kantor pertanahan (register office). Mengenai peralihan hak yang di Inggris disebut *conveyancing*, maka pada section 40 *Law Property Act* dinyatakan perjanjian peralihan. Di Inggris berlaku sistem pendaftaran hak, dimana harus dilaksanakan dihadapan pejabat penyimpanan daftar pemilik tanah (*registor*), dimana dapat dilakukan secara langsung oleh penjual dan pembeli atau dilaksanakan dihadapan solicitor (notaris).

f) Negara Yang Menganut Sistem Pendaftaran Akta

- Perancis

Peralihan eigendom sudah terjadi pada saat perjanjian obligasi yaitu dari penyerahan eigendom tersebut. Dengan akte perjanjian untuk peralihan hak dianggap telah terjadi peralihan eigendom dari yang

punya kepada yang memperoleh. Publikasi dari peralihan eigendom dilaksanakan dengan pendaftaran akta otentik pada daftar. Pejabat yang bertanggungjawab untuk melaksanakan pendaftaran tersebut adalah notaris dimana akta itu dilaksanakan.

- Bahamas Di negara Bahamas, Pendaftaran Tanah dilakukan oleh Departemen Pendaftaran secara umum yang mengoperasikan sistem pendaftaran akta (dengan pencatatan secara khususnya). Dan sistem pendaftaran akta yang dianutnya mengakibatkan sistem publikasi negatif yang dianut negara Bahamas tersebut.
- Belanda Jika terjadi jual beli dibuatkan akta jual beli, namun hak belum berpindah karena jual beli adalah perjanjian dimana penjual berjanji akan menyerahkan haknya kepada pembeli dan pembeli berjanji akan membayar harga. Untuk pemindahan haknya (Penyerahan Yuridisnya) dibuat akata transport yang juga dibuat di hadapan notaris seperti pada akta jual beli. Salinan akta transport ini disimpan di kantor notaris dan didaftarkan di Kantor Pendaftaran dengan diberi nomor, tanggal dan dibuat salinannya. Grosse akta ini untuk pemegang hal yang baru.

g) Negara yang Menggunakan Sistem Campuran

Amerika Serikat merupakan salah satu negara terbesar di dunia yang mempunyai 50 negara bagian dan sejumlah 3141 wilayah kabupaten atau kota administratif yang berhubungan dengan kabupaten tersebut, yang diperintah oleh pemerintah yang dipilih di

muka umum dan juga oleh pegawai sipil. Tanggung jawab dari pemerintah di setiap negara bagian sangatlah besar dari suatu wilayah ke wilayah lain, seperti hubungan antara ibukota negara bagian dengan wilayah pemerintahan kotapraja di wilayah tersebut. Dalam sistem pendaftaran tanah di Amerika Serikat, hampir sebagian besar sistem Pendaftaran Akta dipilih dan resmi dilaksanakan dalam suatu wilayah negara bagian yang terdapat dalam Republik Amerika Serikat.²⁷⁷

Sebagai informasi tambahan, bahkan di beberapa wilayah negara bagian, sistem pendaftaran akta juga diberlakukan untuk melakukan tindakan pembukuan terhadap dokumen publik yang tidak ada kaitannya dengan tanah, seperti anggaran dasar suatu perusahaan, pemberhentian anggota militer, segala sesuatu yang berhubungan dengan izin perkawinan, dalam badan-badan peradilan, dan sebagainya. Namun, di beberapa negara bagian di Amerika Serikat pendaftaran suatu akta didasarkan pada Sistem Torrens, yang berarti menggunakan sistem pendaftaran hak dalam pendaftaran maupun beberapa implementasi yang terkait dengan sistem pendaftaran tersebut. Negara bagian Amerika Serikat yang masih mengikuti sistem pendaftaran hak antara lain Iowa, Minnesota, Massachusetts, Colorado, Hawaii, New York, North Carolina, Ohio,

²⁷⁷ Trevor Mills, *A case for Torrens's system of Title Registration*, (Makalah yang disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan oleh International School of Business, University of South Australia, Kuala Lumpur, 26-30 Januari 1999.

Washington, Illinois (Cook County), dan Georgia. Sedangkan, negara-negara bagian lainnya, kebalikan dari sebelas negara bagian yang disebutkan di atas, masih menggunakan sistem pendaftaran akta.²⁷⁸

3. Perbandingan Sistem Regulasi Pertanahan di Beberapa Negara

Sertipikat tanah sebagai bukti yang mutlak di Australia disebut pendaftaran tanah dengan sistem Torrens, di Jerman disebut Grundbuch.²⁷⁹ Pendaftaran tanah dengan sistem Torrens telah merevolusi hukum pertanahan di Australia, sistem Torrens dipelopori oleh Sir Robert Torrens di Australia Selatan tahun 1858, sistem Torrens bertujuan untuk menyelesaikan masalah pertanahan dan biaya tinggi dalam pendaftaran tanah. Dalam pendaftaran tanah dengan sistem Torrens harus memeriksa sejarah dari hak atas tanah yang didaftarkan yang tujuannya untuk memberikan validitas dari hak atas tanah yang didaftarkan.²⁸⁰

| No | Negara | Penjelasan Regulasi Pertanahan |
|----|-----------|--|
| 1. | Australia | Negara pertama yang mempraktekkan sertipikat hak atas tanah sebagai bukti yang mutlak, yaitu yang dikenal dengan sistem Torrens. Sistem Torrens asal mulanya berasal |

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan, Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek*, (Bandung: Mandar Maju, 2013), hlm. 351.

²⁸⁰ Kelvin F K Low, *The Nature of Torrens Indefeasibility: Understanding the Limits of Personal Equities*, (Melbourne: Melbourne University Law Review, 2009), hlm. 206.

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>dari Australia, sehingga Australia menjadi rujukan negara-negara di dunia dalam menerapkan sertipikat hak atas tanah sebagai bukti yang mutlak. Di Australia sebelum diberlakukannya sistem Torrens, pembeli tanah harus memeriksa validitas tanah yang akan dibeli ke Kantor Pertanahan dan hal ini memerlukan biaya tinggi, pembeli tanah harus memeriksa kebenaran sertipikat tanah milik penjual sebelum ditandatangani Akta Jual Beli dan hal ini menghambat perekonomian di Australia karena pendaftaran tanah tidak dapat menjamin kebenaran sertipikat milik penjual. Setelah diberlakukannya sistem Torrens di Australia, pembeli tanah tidak perlu untuk memeriksa kebenaran sertipikat milik penjual karena Negara menjamin kebenaran sertipikat tanah yang sudah terdaftar. Karakteristik sistem Torrens di Australia adalah <i>security of title</i>, sehingga adanya kebenaran dan kepastian dari hak atas tanah baik dari rangkaian peralihan haknya, dan jaminan bagi yang memperolehnya untuk</p> |
|--|--|---|

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>adanya suatu klaim dari seseorang yang lain. Karakteristik yang lain adalah peniadaan dari keterlambatan dan pembiayaan yang berlebihan. Dengan adanya pendaftaran tersebut tidak perlu selalu harus mengulang dari awal setiap adanya peralihan hak, apakah pemilik tanah berhak atau tidak, dan peniadaan bagaimana rangkaian dan peralihan hak tersebut. Sistem Torrens di Australia juga melakukan penyederhanaan atas alas hak dan yang berkaitan. Dengan demikian, peralihan hak itu disederhanakan dan segala proses akan dapat dipermudah tetapi tidak mengurangi unsur ketelitian karena dengan adanya pendaftaran, maka ketelitian sudah tidak diragukan lagi.²⁸¹</p> <p>Sistem Torrens memiliki kecenderungan pada sistem positif, sertifikat tanah dalam sistem Torrens dengan demikian merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat. Hak tersebut tidak lagi dapat</p> |
|--|--|--|

²⁸¹ Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2011), hlm. 123.

| | | |
|--------------------------|--|---|
| | | <p>diganggu gugat oleh siapapun. Untuk merubah buku tanah adalah tidak dimungkinkan lagi terkecuali jika sertipikat tanah diperoleh melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan. Apabila ternyata ada pemilik hak atas tanah yang sebenarnya maka diberikan ganti rugi melalui dana asuransi. Besarnya premi asuransi di Australia diambil dari persentase harga tanah.²⁸²</p> |
| <p>2. Inggris</p> | | <p>Tujuan diterapkannya sistem Torrens adalah untuk memberikan rasa aman kepada pemilik tanah yang akan menyewakan tanahnya kepada orang lain atau memberikan hak mempergunakan tanah kepada orang lain. Sebelum diterapkannya sistem Torrens, orang yang menguasai tanah dapat menjadi pemilik tanah karena bukti-bukti kepemilikan tanah yang sudah terdaftar atas nama pemilik sebenarnya tidak cukup memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah. Oleh</p> |

²⁸² Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 48.

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>karena itu pemberlakuan sistem Torrens di Inggris dapat memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah yang sudah terdaftar dari penyewa yang tidak beritikad baik. Pendaftaran tanah sistem Torrens dapat lebih menjamin kepentingan yang adil dan dapat digunakan sistem properti di masa depan.²⁸³ Sistem Torrens memiliki kekuatan pembuktian untuk hak terdaftar.²⁸⁴ Pendaftaran tanah dengan sistem Torrens adalah pendaftaran tanah yang murah, sederhana, cepat dan akurat.²⁸⁵ Pendaftaran tanah sistem Torrens adalah sistem untuk pendaftaran tanah atas permohonan pemilik tanah, dimana sertipikat hak milik merupakan bukti kepemilikan yang meyakinkan dan tidak dapat diubah. Siapa pun yang berurusan dengan tanah terdaftar, seperti pembeli, tidak perlu meragukan kepemilikan tanah penjual</p> |
|--|--|--|

²⁸³ Glen Anderson, *Future Property and The Torrens System*, Deakin Law Review, University of Newcastle, Australia, Volume 22, 2017: hlm. 14.

²⁸⁴ François Brochu, *Le Système Torrens et la Publicité Foncière Québécoise*, 47 McGill L.J, McGill Law Journal, May, 2002: hlm. 625

²⁸⁵ Seow Zhixiang, *Rationalising the Singapore Torrens System*, Singapore Journal of Legal Studies, July, 2008: hlm. 165.

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>yang sudah terdaftar dalam daftar umum.²⁸⁶</p> <p>Dengan demikian sistem Torrens lebih menjamin kepastian hukum bagi pembeli tanah. Pendaftaran tanah sistem Torrens mempunyai prinsip bahwa pemilik yang terdaftar memiliki hak yang tidak dapat dibantah. nama pemilik terdaftar tidak dapat dikalahkan oleh orang lain yang tidak terdaftar (kecuali dalam kategori tertentu yang ditentukan oleh undang-undang). Prinsip utama adalah bahwa register adalah segalanya.²⁸⁷ Filosofi Torrens bahwa daftar adalah segalanya tunduk pada kualifikasi tertentu. Namun demikian Sistem Torrens tidak menghilangkan hak seseorang untuk menggugat tanah yang sudah terdaftar. Dalam sistem Torrens masih memungkinkan Public Notary membatalkan tanah yang sudah didaftarkan, yaitu dalam keadaan adanya gagal bayar dari pembeli kepada penjual. Di</p> |
|--|--|--|

²⁸⁶ Barbara J. Van Arsdale, J.D., *Registration of Land Titles, Definition and purposes*, 66 Am. Jur. 2d Registration of Land Titles, American Jurisprudence, Second Edition, February 2019: hlm. 2.

²⁸⁷ Tang Hang Wu, *Beyond the Torrens Mirror: A Framework of the in Personam Exception to Indefeasibility*, Melbourne University Law Review, 2008: hlm. 672.

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>negara-negara yang menerapkan sistem Torrens, tranfer uang pembelian tanah atau properti dilakukan pada saat dihadapan Public Notary, setelah dilakukan pengecekan data-data tanah milik penjual melalui aplikasi on line, setelah data-data tanah benar kemudian dilakukan tranfer uang dari pembeli kepada penjual, setelah itu baru Public Notary membuat Akta Jual Beli dan melakukan pendaftaran tanah ke Kantor Pertanahan dengan mengubah sertipikat tanah dari penjual kepada pembeli.²⁸⁸</p> <p>Apabila jual beli tidak dilakukan secara tunai dan baru dilakukan sebagian pembayaran, maka Public Notary tetap membuat Akta Jual Beli dan melakukan pendaftaran tanah, hanya kalau terjadi gagal bayar dari pembeli terhadap sisa harga rumah, maka penjual berhak meminta pembatalan pendaftaran tanah. Di Indonesia pada umumnya pembeli tanah atau properti</p> |
|--|--|--|

²⁸⁸ Elizabeth Cooke, Pamela O'connor, *Purchaser liability to third parties in the English land registration system: a comparative perspective*, Law Quarterly Review, 2004, L.Q.R. 2004, 120(Oct): hlm. 640-666.

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>mentransfer uang seluruh atau sebagian pada saat sebelum dibuat Akta Jual Beli. Dalam sistem Torrens juga memungkinkan hak atas tanah yang sudah didaftarkan untuk dibatalkan apabila terbukti pada saat pendaftaran hak atas tanah dilakukan dengan cara pemalsuan.²⁸⁹ Di Australia pembatalan pendaftaran tanah dapat dilakukan pada saat pelaku pemalsuan dokumen pendaftaran tanah dengan status terdakwa. Begitu juga di Malaysia yang menggunakan sistem Torrens, pendaftaran tanah masih dapat dibatalkan apabila terbukti pemohon pendaftaran tanah dilakukan dengan cara pemalsuan.²⁹⁰</p> <p>Di Inggris bahwa semua tanah adalah milik raja dan tidak ada orang lain yang memiliki tanah. Bagi mereka yang mendapatkan penguasaan tanah dari raja diwajibkan membayar sebagian dari hasil tanahnya atau uang sewa kepada raja, khususnya tanah-tanah pertanian. Pemilik hak</p> |
|--|--|--|

²⁸⁹ Elise Bant, *Registration as a defence to claims in unjust enrichment: Australia and England compared*, *Conveyancer and Property Lawyer*, 2011, Conv. 2011, 4: hlm. 309-326.

²⁹⁰ Pamela O'Connor, *Deferred and immediate indefeasibility: bijural ambiguity in registered land title systems*, *Edinburgh Law Review*, 2009, Edin. L.R. 13(2): hlm. 194-223

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>atas tanah raja disebut sebagai penyewa. Penguasaan atas tanah atau pendaftaran hak atas tanah raja dilakukan oleh lembaga pertanahan Land Registry. Lembaga pertanahan Land Registry di Inggris menerapkan sistem Torrens dalam menerapkan sistem pendaftaran tanah oleh pengguna tanah. Sistem Torrens di Inggris lebih mudah diterapkan karena tidak ada sengketa kepemilikan di Inggris karena semua tanah milik Raja. Pengguna atau penyewa tanah di Inggris wajib didaftarkan kepada Land Registry sehingga akan memberikan kepastian hukum bagi pengguna atau penyewa tanah. Pendaftaran tanah oleh pengguna atau penyewa bersifat mutlak dan tidak bisa disangkal oleh orang kecuali oleh Negara sesuai dengan prinsip Pendaftaran Tanah sistem Torrens.²⁹¹</p> |
|--|--|---|

²⁹¹ Arifin Rudiyanto, dkk., Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif di Indonesia, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional, file:///C:/Users/lenovo/Downloads/adoc.pub_tim-penyusun-laporan.pdf, diakses 02 Desember 2022, pukul 09.50 WIB.

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>Inggris mempunyai sistem teknologi informasi yang sangat canggih, teknologi informasi adalah komponen penting yang harus dipunyai suatu negara yang akan menerapkan sertipikat tanah sebagai bukti yang mutlak. Semakin canggih, lengkap dan akurat sistem teknologi informasi suatu negara, maka besar kemungkinan akan sukses dan berhasil dalam menerapkan sertipikat tanah sebagai bukti yang mutlak. Inggris adalah negara yang mempunyai perhatian yang begitu besar terhadap sistem pendaftaran tanah dinegaranya, hal ini diwujudkan dengan diaturnya pendaftaran tanah dengan aturan hukum selevel Undang-undang. Di Inggris, asuransi tanah diatur dalam Undang-Undang Pendaftaran Tanah dan didalamnya juga terdapat sistem pendaftaran tanah. Di Inggris, melindungi pihak-pihak yang beritikad baik yang kehilangan haknya karena telah terdaftar atas nama orang lain, perlindungan hukum dilakukan dengan memberikan ganti rugi melalui lembaga asuransi. Di Inggris, ganti</p> |
|--|--|---|

| | | |
|----------------------------------|--|--|
| | | <p>rugi tidak hanya diberikan kepada pemilik sebenarnya, tetapi juga di berikan kepada pembeli yang berikad baik. Pembeli beritkad baik yang kehilangan haknya dan sudah membuat akta jual beli dapat menuntut Notaris Publik, apabila terjadi kesalahan pembuatan akta oleh Notaris Publik, maka Notaris Publik memberikan ganti rugi melalui perusahaan asuransi. Di Inggris, setiap akta yang dibuat, maka harus asuransikan, Notaris Publik membayar premi asuransi kepada perusahaan Asuransi setiap akta yang dibuatnya. Dengan demikian Sistem Torrens di Di Inggris, dapat melindungi pemilik tanah sebenarnya dan pembeli yang beritkad baik.²⁹²</p> |
| <p>3. Amerika Serikat</p> | | <p>Amerika Serikat sudah memberlakukan asuransi pendaftaran tanah. Terdapat (dua) model perlindungan asuransi pendaftaran tanah di Amerika Serikat. Pertama, adalah model asuransi yang melindungi pemilik sebenarnya dengan memberikan kompensasi</p> |

²⁹² Sebastian Ko, *Rectification and Indemnity in Land Title Registration: A Risk Analysis for Reform*, Hong Kong Law Journal, 43 Hong Kong L. J. 111, 2013: hlm. 129.

| | | |
|-----------|------------------------|---|
| | | <p>kepada pemilik terakhir atau pembeli terakhir.</p> <p>Model pertama adalah model yang berlaku disebagian besar yuridiksi di Amerika Serikat.</p> <p>Model kedua adalah melindungi pemilik terakhir atau pembeli terakhir dengan memberikan kompensasi kepada pemilik sebenarnya.</p> |
| <p>4.</p> | <p>Malaysia</p> | <p>Malaysia mempunyai budaya yang mirip dengan Indonesia, yaitu bahwa hukum di Malaysia dipengaruhi oleh hukum Islam, hukum adat, dan hukum Barat. Hal ini penting untuk menjadi bahan perbandingan terutama untuk mempelajari data riwayat tanah sebagai dasar dalam melakukan pendaftaran tanah.</p> <p>Riwayat tanah adalah hal yang sangat penting untuk ditelusuri sebelum melakukan pendaftaran tanah karena akurat data dalam pendaftaran tanah tergantung dari riwayat tanah. Mempelajari riwayat tanah tanah yang benar harus memahami hukum yang hidup, berlaku, berkembang di masyarakat (<i>living law</i>), dan Indonesia sama Malaysia mempunyai <i>living law</i> yang hampir mirip.</p> |

| | | |
|-----------|-------------------------|--|
| | | <p>Malaysia juga merupakan negara kepulauan yang cukup luas walaupun tidak seluas Indonesia, akan tetapi dapat menerapkan sertipikat hak atas tanah sebagai bukti yang mutlak.</p> |
| <p>5.</p> | <p>Singapura</p> | <p>Sistem Torrens diatur dalam <i>The Real Property Act of 1856</i>. Adapun pokok-pokok dari sistem ini adalah sebagai berikut :</p> <p>a) Pendaftaran hak dilakukan dengan menggunakan <i>Register Book</i>. Sebelum pencatatan dalam <i>register book</i> dilaksanakan maka harus dilakukan pemeriksaan yang teliti mengenai hak dari pemohon. Jika hasil pemeriksaan ini memuaskan maka permohonan pendaftaran ini diumumkan dalam Lembaran Negara dan surat kabar. Adapun tujuan pengumuman ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada mereka yang merasa lebih berhak untuk mengajukan keberatan atau mengajukan gugatan. Kesempatan menggugat ini dibatasi sampai 3 tahun sejak diumumkannya permohonan.</p> <p>b) Apabila tidak ada sanggahan atau keberatan dari pihak lain, maka atas permohonan pemegang hak dilakukan pendaftaran oleh <i>Register General/ Recorder of Title</i>, yaitu dengan cara</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>dibuatkan sertipikat dalam rangkap 2, di mana yang satu diberikan kepada pemegang hak dan yang satunya lagi dijadikan bagian dari register book. Dalam sertipikat ini hak atas tanah yang bersangkutan diuraikan secara lengkap dengan disertai pula peta dari tanah tersebut.</p> <p>c) Selanjutnya diadakan suatu dana asuransi yang besarnya 1/5 % dari harga tanah, dan dibayarkan pada saat pendaftaran. Dana asuransi yang dimaksud bertujuan untuk memberikan ganti rugi kepada pemilik tanah yang sebenarnya, yang haknya terlanjur telah terdaftar atas nama orang lain.</p> <p>d) Dalam hal terjadinya pemindahan hak atas tanah yang telah terdaftar maka dibuatkan akta penyerahan. Akta penyerahan tersebut memuat pula <i>causa</i> dari penyerahan itu. Akta penyerahan beserta sertipikatnya diserahkan kepada pejabat pendaftaran untuk didaftarkan. Untuk keperluan pengesahan tanda tangan pemegang hak yang mengalihkan hanya atas kemauan sendiri, maka akta tersebut harus dilegalisir oleh Notaris atau pejabat yang lain yang berwenang. Karena adanya kewajiban legalisasi ini maka pejabat pendaftaran tidak perlu lagi mengadakan penelitian identitas dan</p> |
|--|--|--|

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>persetujuan dari prang yang mengalihkan haknya. Jika pengalihan hak mengenai seluruh bidang tanahnya, maka pendaftaran dilakukan dengan mencatat pada sertipikat yang ada dalam register book dan pada sertipikat yang diterima nama dari pemegang hak yang baru. Akta pengalihan hak menyangkut sebagian saja dari tanah yang bersangkutan, maka untuk pendaftaran karena pengalihan hak itu oleh pejabat pendaftar tanah dibuatkan sertipikat baru untuk bidang tanah yang dialihkan dan pada sertipikat yang lama diadakan penacatatan tentang peralihan sebagian itu. Sertipikat baru diserahkan kepada yang menerima hak sedang sertipikat lama diserahkan kembali kepada yang menyerahkan hak.</p> <p>e) Setiap orang yang merasa dirugikan karena adanya pendaftaran atas suatu hak atas tanah atas nama orang lain, maka keberatannya dapat dicatat dalam suatu daftar yang disebut <i>Caveat</i>. Dalam waktu paling lama 21 hari setelah <i>caveat</i> dicatatkan maka yang bersangkutan harus sudah menyampaikan keberatan ini ke pengadilan. Jika tenggang waktu ini dilampau maaka <i>caveat</i> hapus karen hukum. Menurut</p> |
|--|--|---|

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>sistem Torrens, suatu caveat diajukan oleh:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pemegang hak yang sebenarnya (<i>caveator</i>). <i>Caveator</i> dapat mengajukan suatu <i>caveat</i> karena adanya keadaan <i>adverse possession</i>, di mana seseorang menguasai tanah miliknya (milik <i>caveator</i>) yang karena lampaunya waktu maka orang lain memperoleh hak atas tanah tersebut. - Petugas Pendaftaran Tanah (<i>registrar</i>). Petugas Pendaftaran Tanah (PPT) dapat juga mengajukan <i>caveat</i> atas nama Ratu atau terhadap orang-orang yang dianggap tidak cakap hukum. Tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya penipuan atau mencegah terjadinya kekeliruan data dalam register. - Pemegang hak terakhir (pembeli). Pengajuan suatu <i>caveat</i> juga dapat dilakukan oleh pemegang hak terakhir dalam hak sertifikat hak tanahnya yang hilang atau dicuri sehingga dengan hilangnya sertifikat tersebut dapat membahayakan hak kepemilikan atas tanah yang bersangkutan seperti dijual oleh pihak yang tidak berhak dan kemudian didaftarkan atas nama orang lain. |
|--|--|--|

| | | |
|----|----------------|--|
| | | <p>Singapura adalah salah satu negara yang berhasil menerapkan sertipikat hak atas tanah sebagai bukti yang mutlak karena dukungan teknologi informasi yang canggih. Di Singapura tidak semua tanah menggunakan sertipikat hak atas tanah sebagai bukti yang mutlak dan terdapat tanahtanah yang masing menggunakan sertipikat hak atas tanah sebagai bukti yang kuat, hal ini karena masih dalam proses perubahan dari sertipikat hak atas tanah sebagai bukti yang kuat menjadi sertipikat hak atas tanah sebagai bukti yang mutlak. Indonesia dapat belajar mengenai aturan peralihan dan mekanisme perubahannya agar mendapatkan perubahan yang mulus dan tertata rapi serta memberikan perlindungan hukum bagi para pihak terkait. Singapura juga merupakan negara yang sudah menerapkan lembaga asuransi dalam pendaftaran tanah, sebagaimana diketahui bahwa di Indonesia lembaga asuransi tanah merupakan sesuatu yang baru dan belum diterapkan sehingga Indonesia bisa belajar dari Singapura.</p> |
| 6. | Belanda | <p>Pada negara Belanda, Indonesia dapat belajar mengenai tugas dan kewenangan public notary atau di Indonesia dikenal dengan istilah notaris dan PPAT. Di Belanda public notary bertanggung jawab penuh terhadap kebenaran akta pengalihan hak atas</p> |

| | | |
|----|------------------|--|
| | | <p>tanah. Public notary dapat menjamin kebenaran dari akta-akta yang dibuatnya. Hal ini penting karena akan memudahkan tugas dari kantor kadaster dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah. Pendaftaran Tanah di Belanda melibatkan kadaster dan notaris. Kantor Kadaster memelihara daftar umum pendaftaran tanah, memelihara peta kadaster, melakukan survei yang diperlukan dan merupakan instansi yang berwenang melakukan pendaftaran tanah. Kantor kadaster merupakan lembaga negara yang diberikan wewenang besar dalam mengelola keuangan terkait pendaftaran tanah termasuk memberikan ganti rugi pendaftaran tanah.</p> |
| 7. | Indonesia | <p>Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta (<i>registration of deeds</i>) dan sistem pendaftaran hak (<i>registration of titles</i>). Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Dalam sistem pendaftaran akta tiap kali terjadi</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Sehingga dalam sistem ini, data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum dalam suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan apa yang disebut <i>title search</i>, yang bisa memakan waktu dan biaya karena memerlukan bantuan ahli. Maka diciptakanlah sistem yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan <i>title search</i> pada akta-akta yang ada yaitu sistem pendaftaran hak. Dalam sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya</p> |
|--|--|--|

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>kemudianlah yang didaftar. Akta hanya merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi, kemudian disediakan suatu daftar isian, yang biasa disebut “register” atau di Indonesia disebut buku tanah, sehingga jika terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku tanah baru, melainkan dicatatkan pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, sehingga pejabatnya dapat dikatakan bersikap aktif. Dalam sistem ini buku-buku tanah disimpan di Kantor Pendaftaran Tanah dan terbuka untuk umum. Sebagai tanda bukti hak, diterbitkan sertipikat yang merupakan salinan register, yang di Indonesia sertipikat hak atas tanah terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen.</p> |
|--|--|---|

B. Nilai-Nilai Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pencegahan Mafia Tanah Berbasis Keadilan

Indonesia adalah negara yang becorak multi etnik, agama, ras, dan multi golongan. Bhinneka Tunggal Ika secara *de facto* mencerminkan kemajemukan budaya bangsa dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Wilayah negara yang membentang luas dari Sabang sampai Merauke selain memiliki sumber daya alam (*natural resources*) juga mempunyai sumber daya budaya (*cultural resources*) yang beraneka ragam coraknya.²⁹³

Pancasila merupakan dasar negara, ideologi negara, dan dasar filosofi negara. Dalam Tap MPR Nomor: III/MPR/2000 Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Urutan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber hukum dasar nasional dan sumber hukum itu didefinisikan sebagai sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Dengan demikian, keseluruhan hukum, termasuk didalamnya peraturan perundang-undangan, harus didasarkan pada Pancasila. Peraturan perundang-undangan dimaksud meliputi UU, peraturan pemerintah (PP), peraturan presiden (presiden), peraturan daerah (perda), serta bentuk peraturan lainnya.

²⁹³ I Nyoman Nurjaya, *Reorientasi Paradigma Pembangunan Hukum Negara dalam Masyarakat Multikultural: Perspektif Hukum Progresif*, Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Progresif I, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Program Doktor Ilmu Hukum dan Universitas Trisakti Jakarta, Semarang, 15 Desember 2007, hlm. 13.

Apabila bangsa Indonesia menginginkan masyarakatnya menjadi masyarakat Pancasila, dalam arti masyarakat yang segala perbuatan dan hubungan antar manusianya dijiwai oleh Pancasila, maka salah satu alat yang efektif untuk mewujudkannya adalah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasari oleh nilai-nilai Pancasila. Penerapan nilai-nilai Pancasila dapat dilakukan sejak proses awal sampai akhir pembentukan peraturan perundang-undangan dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan. Pada tahap perencanaan misalnya, penerapan tersebut dapat dilakukan dengan memastikan arah pengaturan di dalam dokumen perencanaan telah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Dokumen dimaksud dapat berupa program legislasi nasional atau program penyusunan peraturan perundang-undangan kementerian atau lembaga. Sementara pada tahap penyusunan, dilakukan *exercise* kesesuaian setiap norma pasal dengan nilai-nilai Pancasila. Demikian seterusnya sampai dengan tahap pengundangan.²⁹⁴

Kemudian dengan merujuk dari penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa:

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Saat ini, bangsa Indonesia sedang mengejar ketertinggalan

²⁹⁴ Humas Setkab RI, *Penerapan Nilai-Nilai Pancasila ke dalam Peraturan Perundang-Undangan*, <https://setkab.go.id/penerapan-nilai-nilai-pancasila-ke-dalam-peraturan-perundang-undangan/> 27 Agustus 2022. Diakses pada tanggal 15 Desember 2022.

dengan negara-negara di dunia dalam hal pertumbuhan ekonomi. Salah satu yang sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah tingkat investasi yang masih cukup rendah di Indonesia. Dampak yang dirasakan dan dikhawatirkan akan mempengaruhi Indonesia dalam jangka menengah ke depan adalah meningkatnya angka pengangguran sehingga Indonesia tidak bisa lepas dari bahaya middle income trap.

Pemerintah memberikan respons dengan cepat dan tepat dalam mereformulasi kebijakan dalam pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial. Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diharapkan dapat menjadi stimulus terhadap perubahan struktur ekonomi yang mampu menggerakkan semua sektor, untuk mendorong pertumbuhan ekonomi mencapai 5,7% (lima koma tujuh persen) sampai dengan 6,0 % (enam koma nol persen) melalui penciptaan lapangan kerja, peningkatan investasi, dan peningkatan produktivitas.

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini akan menjadi kebijakan strategis nasional yang akan mengatur secara rinci pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Secara menyeluruh, arahan kebijakan dalam penguatan Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, termasuk percepatan Pendaftaran Tanah berbasis elektronik adalah untuk mengatasi berbagai hambatan dan tantangan birokrasi dan regulasi yang menghambat pertumbuhan ekonomi dan bisnis di Indonesia.

Peraturan Pemerintah ini menyatukan (omnibus law), mengharmoniskan, mensinkronkan, memperbarui, dan mencabut ketentuan yang sudah tidak relevan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia, serta beberapa pengaturan mengenai penguatan Hak Pengelolaan juga akan memperbarui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.

Selain itu, Peraturan Pemerintah ini juga akan mengatur kebijakan baru terkait pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah. Tujuannya adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah (contoh: mass rapid transit, fasilitas penyeberangan, dan pusat perbelanjaan bawah tanah).

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan metode atau cara untuk membangun hukum nasional, disamping penerapan hukum dan penegakan hukum. Pembangunan hukum hanya akan terlaksana secara komprehensif apabila meliputi substansi hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum serta dibarengi dengan penegakkan hukum secara konsisten dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia, dengan begitu fungsi hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan nasional yang diharapkan dapat berjalan sesuai cita hukum dan Tujuan Negara.²⁹⁵

Pembukaan UUD 1945 Alinea keempat berbunyi:

Kemudian dari pada itu 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 serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menurut penulis bahwa regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagaimana diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 terdapat kelemahan secara substansi hukum, yakni:

- 4) Prinsip Nasionalisme yang dicita-citakan UUPA dilanggar dengan adanya ketentuan di atas yakni Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 18/2021,

²⁹⁵ Astomo, P, *Ilmu Perundang-Undangan (Teori dan Praktik di Indonesia)*, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 71.

yang mana Hak Bangsa Indonesia pada Pasal 1 UUPA menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali, jadi bukan semata-mata menjadi hak dari para pemilik tanah yang bersangkutan saja, sedangkan orang asing hanya boleh menguasai tanah-tanah di Indonesia dengan hak pakai yang luas dan waktunya terbatas. Hubungan antara tanah dengan bangsa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi yang berarti bahwa selama masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, dan rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia, maka dalam situasi bagaimanapun juga tidak ada yang dapat menghapuskan hubungan tersebut. Hukum dibuat untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat. Tugas negara dalam hal ini adalah memberikan rasa aman melalui tugas legislatif yang berwenang untuk menyusun suatu kebijakan dan aturan-aturan yang diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali.

- 5) Ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 hanya disandarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan. Meskipun UUPA tidak disebutkan sebagai dasar mengingat, UUPA tetap wajib menjadi rujukan. Karena UUPA berisi asas hukum sebagai hukum yang khusus, sedangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja kedudukannya sebagai hukum yang umum. Maka konsekuensi daripada itu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak boleh mengandung substansi hukum yang bertentangan dengan UUPA.

- 6) Secara formal terlihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditempatkan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Walaupun demikian, akan tetapi secara substansi hukum tidak bisa, melainkan tetap harus Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjadi rujukan secara substansi.

C. Perbandingan Kasus-Kasus Mafia Tanah di Indonesia

1. Contoh Kasus Mafia Tanah

Tabel 5.1.
Contoh Kasus Mafia Tanah di Indonesia

| No | Kasus | Modus Operandi |
|----|--------------------|--|
| 1. | Sport Center Medan | Dugaan pemalsuan surat tanah dengan membuat surat keterangan tanah sebanyak 95 surat tanah seluas kurang-lebih 138 hektare lebih. Seolah-olah itu adalah milik para penggarap di lahan yang bakal digunakan untuk Sport Center. Surat tanah ini, diduga menjadi alat para tersangka melakukan gugatan terhadap Pemprov Sumut. Itulah alas hak yang digunakan untuk menggugat di pengadilan. Mulai dari |

| | | |
|----|--|---|
| | | Pengadilan tingkat Negeri, Pengadilan Tinggi sampai di Mahkamah Agung. ²⁹⁶ |
| 2. | Kasus penipuan tanah di daerah Salatiga, Jawa Tengah | Awalnya dua orang pengusaha membeli 10 bidang tanah di daerah Salatiga. Diketahui keduanya sudah membayar uang muka. Mengetahui kondisi korban mudah diperdayai, pelaku kemudian meminjam sertifikat tanah untuk dilakukan pengecekan di kantor pertanahan. Namun, oleh pelaku serta seorang notaris di Salatiga, sertifikat di pindah nama atas nama pelaku untuk diagunkan di salah satu bank. ²⁹⁷ |
| 3. | Kasus penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah | Dugaan kasus permainan dalam penerbitan Sertipikat tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). ²⁹⁸ |

²⁹⁶ Sentral Berita, *FKPPN: Tangkap Dalang Utama Kasus Mafia Tanah Sport Center*, 18 Desember 2020. <https://sentralberita.com/2020/12/fkppn-tangkap-dalang-utama-kasus-mafia-tanah-sport-center/>. Diakses pada tanggal 15 Desember 2022.

²⁹⁷ KompasTV, *Polda Jateng Bongkar Kasus Mafia Tanah, 12 Tersangka Ditangkap*, <https://www.kompas.tv/article/311455/polda-jateng-bongkar-kasus-mafia-tanah-12-tersangka-ditangkap>, Kamis, 21 Juli 2022. Diakses pada tanggal 15 Desember 2022.

²⁹⁸ Wulan Febriana Putri, *Penyelesaian Hukum Terhadap Kasus Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Cacat Hukum Pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) Baturaja Provinsi Sumatera Selatan*, Tesis, (Palembang: Program Studi Magister Hukum, Universitas Muhammadiyah Palembang, 2021).

| | | |
|----|---|--|
| | yang cacat hukum terjadi di daerah Baturaja. | |
| 4. | Kasus Penyerobotan lahan di Kota Jakarta Barat | Dugaan pemalsuan sertifikat itu kian menguat, karena ada sertifikat di dalam objek tanah yang sama sudah dibatalkan terlebih dahulu. ²⁹⁹ |
| 5. | Kasus penggelapan asset di kawasan Jakarta Barat. | Dugaan perpindahan nama, bermula dari keresahan yang merasa surat tanahnya hilang sehingga meminta tolong untuk mengurus sertifikatnya yang hilang tersebut. Namun kenyataannya surat tersebut disalahgunakan untuk mengubah nama kepemilikannya. ³⁰⁰ |

2. Analisis Kasus

Berdasarkan data tabel 5.1. di atas, penulis sengaja memberikan contoh kasus mafia tanah yang terbaru ini di Indonesia dari tahun 2020 hingga tahun 2022 sebagai pembuktian bahwa regulasi perlindungan

²⁹⁹ Megapolitan, *Minta Usut Tuntas Kasus Mafia Tanah, Belasan Warga Geruduk Kantor ATR/BPN Jakarta Barat*, <https://poskota.co.id/2022/12/16/minta-usut-tuntas-kasus-mafia-tanah-belasan-warga-geruduk-kantor-atrbpn-jakarta-barat>, Jumat, 16 Desember 2022. Diakses pada tanggal 15 Desember 2022.

³⁰⁰ Viva.co.id, *Etika Notaris PPAT dalam Kasus Mafia Tanah Nirina Zubir*, <https://www.viva.co.id/vstory/opini-vstory/1430181-etika-notaris-ppat-dalam-kasus-mafia-tanah-nirina-zubir>, Rabu, 8 Desember 2021. Diakses pada tanggal 15 Desember 2022.

hukum terhadap pemilik sertifikat tanah harus direkonstruksi, karena menimbulkan keresahan dan kegaduhan serta tidak adanya jaminan perlindungan sehingga berdampak terhadap pemilik sertifikat tanah tidak memperoleh keadilan. Oleh karena itu, penulis akan menjelaskan analisis terhadap beberapa kasus tersebut sebagai berikut:

- a. Adanya jaringan kinerja organisasi mafia tanah secara faktual nyata adanya dengan segala perilaku-perilakunya yang bertentangan dengan hukum atau melanggar hukum termasuk kerugian-kerugian yang diderita pihak lain yang menjadi korban. Jaringan kinerja mafia tanah yang terorganisir, rapi, dan sistematis mampu menyembunyikan fakta yang sebenarnya sehingga perilaku yang tampak adalah sebuah kewajaran.
- b. Adanya upaya pencarian dokumen kepemilikan tanah, pemalsuan dokumen kepemilikan tanah dengan tampilan hasilnya mendekati atau bahkan sama dengan aslinya, proses pendekatan dalam rangka negosiasi dengan pemilik tanah, serta melakukan pengajuan gugatan dengan logika berpikir yang sistematis dan logis.
- c. Adanya kemampuan mafia tanah mencari celah dari peraturan perundang-undangan bidang pertanahan, informasi terkait dengan administrasi pemberian hak atas tanah dan sertifikasi hak atas tanah yang pernah diterbitkan, serta kemampuan mendapatkan alat bukti kepemilikan tanah dan mengidentifikasi tanah-tanah yang

ditinggalkan dan dibiarkan tidak termanfaatkan oleh pemegang haknya.

- d. Adanya celah baik yang terdapat dalam ketentuan hukum dan administrasi pertanahan maupun sikap abai dari pemegang hak atas tanah terbuka dijadikan peluang untuk melaksanakan kinerja ilegalnya untuk memperoleh keuntungan dan merugikan pihak lain.
- e. Adanya kelemahan regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik sertifikat tanah, sehingga menghasilkan kebijakan pemberian Hak Atas Tanah yang bebas membuka peluang bagi mafia tanah

D. Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pencegahan Mafia Tanah

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 *juncto* Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 yang merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan perlindungan hukum untuk pemegang hak atas tanah dengan bukti yang dihasilkan dari akhir proses pendaftaran tanah yang berupa Buku Tanah dan Sertifikat Tanah yang terdiri dari salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.³⁰¹

Perlindungan hukum diberikan apabila terjadi pelanggaran atau tindakan yang bertentangan atau berlawanan dengan hukum yang berlaku yang dikeluarkan oleh pemerintah, baik dari perbuatan seorang penguasa yang melanggar undang-undang maupun dari masyarakat yang harus

³⁰¹ Aries S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm. 81.

diperhatikan. Dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945, yang berarti bahwa negara menjamin hak-hak hukum warga negaranya untuk memberikan perlindungan hukum. Dalam hal perlindungan hukum untuk pemilik tanah UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bertujuan untuk mengatur kepemilikan hak atas tanah, agar pemegang hak atas tanah merasa terlindungi. Salah satunya aspek dalam UUPA yaitu pendaftaran tanah, hal ini sangat penting, karena erat kaitannya dalam mempertahankan hak kepemilikan warga negara terhadap tanah miliknya serta perlindungan yang didapatkan oleh pemilik tanah yang sah.

Perlindungan hukum yang dimaksud adalah perlindungan hukum yang menyangkut data fisik dan data yuridis mengenai penguasaan atas suatu tanah. Dari hasil analisa penulis, diperoleh bahwa perlindungan hukum terhadap pemilik tanah di negara Indonesia sudah sangat kuat, dengan catatan pemilik tanah memiliki bukti kepemilikan atas tanah yang bersengketa tersebut. Alat buktinya yaitu berupa sertifikat tanah yang merupakan tanda bukti pembuktian yang paling kuat bagi kepemilikan atas suatu hak atas tanah, seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA. Selain itu keputusan yang Majelis Hakim ambil adalah keputusan yang tepat, berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945, yang berarti bahwa negara menjamin hak-hak hukum warga negaranya untuk memberikan perlindungan hukum khususnya terhadap penyalahgunaan wewenang oleh mafia terhadap pemilik tanah yang sah.

Sengketa pertanahan adalah merupakan gejala klasik yang tetap aktual dan selalu menarik untuk selalu dikaji oleh para peneliti. Sengketa merupakan cerminan dari suatu keadaan yang tidak terpenuhinya rasa keadilan bagi masyarakat yang mengandalkan hidupnya pada sektor pertanahan.³⁰²

Penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan pembatalan sertifikat dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dan di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui Pengadilan Tata Usaha Negara diselesaikan melalui dua cara yaitu.³⁰³

- a) Melalui upaya administrasi, cara ini di tempuh apabila seseorang atau badan hukum perdata tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara. Upaya ini dapat dilakukan dengan cara banding administrasi dan keberatan.³⁰⁴
- b) Melalui gugatan, subjek atau pihak yang berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara ada dua pihak yaitu: Penggugat dan tergugat.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam hal ini dilakukan oleh BPN sendiri melalui pembatalan. Kewenangan BPN dalam melakukan pembatalan diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 66 yaitu mengenai keputusan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang hanya dapat di batalkan apabila terdapat cacat

³⁰² Abu Rohmad, *Paradigma Resolusi konflik Agraria*, (Semarang: Walisongo Press, 2008), Cetakan I, hlm. 1.

³⁰³ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012), Cetakan I, hlm. 235.

³⁰⁴ Banding administrasi adalah penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan. Sedangkan yang dimaksud dengan keberatan adalah penyelesaian upaya administrasi yang dilakukan sendiri oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan. Lihat Pasal 48 UndangUndang Nomor 5 Tahun 1986.

wewenang, prosedur, dan substansi. Keputusan Pembatalan tersebut hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan, Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan dan Atas Putusan Pengadilan.

Kemudian lebih khusus dasar kewenangan pembatalan sertifikat oleh BPN diatur dalam Pasal 11 ayat (3) Permen ATR/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Petanahan yaitu mengenai:

- Kesalahan prosedur dalam proses pengukuran, pemetaan dan/ atau perhitungan luas;
- Kesalahan prosedur dalam proses pendaftaran;
- Kesalahan prosedur dalam proses penetapan dan/atau pendaftaran hak tanah;
- Kesalahan prosedur dalam proses penetapan tanah terlantar;
- Tumpang tindih hak atau sertifikat hak atas tanah yang salah satu alas haknya jelas terdapat kesalahan;
- Kesalahan prosedur dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah;
- Kesalahan prosedur dalam proses penerbitan sertifikat pengganti;
- Kesalahan dalam memberikan informasi data pertanahan;
- Kesalahan prosedur dalam proses pemberian izin;
- Penyalahgunaan pemanfaatan ruang; atau
- Kesalahan lain dalam penerapan peraturan perundang-undangan.

Dari semua kewenangan pembatalan sertifikat oleh BPN di atas, bisa berasal dari inisiatif dari Kementerian, dan bisa dari pengaduan oleh masyarakat, yang penyelesaiannya dapat dilakukan oleh kementerian dan di

luar kementerian. Sengketa atau konflik yang dapat diselesaikan melalui kementerian harus mempunyai karakteristik tertentu sebagaimana yang maksud pada ayat 1 huruf b angka 2 pasal 13 ayat 3 yaitu:

- menjadi perhatian masyarakat;
- melibatkan banyak pihak;
- mempunyai nilai yang tinggi baik dari segi budaya, ekonomi, kepentingan umum, pertahanan dan keamanan, dan/atau
- permintaan instansi yang berwenang atau penegak hukum.

Kewenangan negara dalam mengurus hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan dari negara melalui Hak Menguasai Negaranya untuk mengatur peruntukan penguasaan dan pemilikan hak atas telah di atur dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA yaitu:

- mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selain wewenang yang disebutkan dalam pasal 2 ayat 2 UUPA di atas, menurut Boedi Harsono Negara memiliki tugas dan wewenang dibidang hukum publik lain seperti:³⁰⁵

- Mengatur dan menyelenggarakan penyediaan alat-alat pembuktian mengenai hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan yang terdapat dalam pasal 2 ayat 2 UUPA di atas dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang meliputi seluruh wilayah Negara.
- Mengatur penyelenggaraan sistem informasi pertanahan terpadu dan penyediaan data pertanahan yang meliputi data fisik dan data yuridis serta data persediaan kemampuan, peruntukan dan penggunaan serta nilai tanah yang diperlukan bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan oleh negara dan masyarakat.
- Mengatur penyelesaian sengketa hukum di bidang pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara.
- Mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga pelaksanaan tugas tersebut baik pada tingkat pemerintah pusat maupun daerah, serta menyediakan sumber daya manusia yang ahli dan berkemampuan melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan profesional.

Apabila mengacu pada teori kewenangan bahwa kewenangan BPN dalam menyelesaikan sengketa pertanahan dalam kaitannya pembatalan sertifikat berasal dari kewenangan atribusi yang sudah diamanatkan dalam

³⁰⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 49.

peraturan perundangundangan untuk mengurus dan mengelola segala hal dibidang pertanahan, salah satunya tugas berupa penerbitan suatu keputusan pendaftaran tanah berupa sertifikat maupun penerbitan keputusan berupa pembatalan sertifikat hak milik atas tanah atau penyelesaian sengketa pertanahan. Penyelesaian sengketa melalui Pembatalan sertifikat atas tanah didasarkan atas apakah keputusan yang dikeluarkan oleh BPN mengandung cacat adminitrasi atau tidak. Di dalam peraturan yang tercantum dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala BPN nomor 11 Tahun 2016 disebutkan bahwa cacat adminitrasi yang dimaksudkan diatur dalam Pasal 11 ayat 3.

Kewenangan BPN dalam menyelesaikan suatu sengketa pertanahan, sengketa yang timbul didasarkan atas cacat administarsi yang sudah dijelaskan dalam Pasal 11 ayat 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Selain bentuk kewenangan atribusi yang berikan kepada BPN sebagaimana yang kemukakan di atas, ada juga bentuk kewenangan yang diberikan kepadanya yaitu delegasi. Kewenangan dengan delegasi adalah merupakan suatu peyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Pemerintah pusat atau BPN pusat bisa menyerahkan kewenangan kepada bawahannya dalam hal ini BPN provinsi atau Kepala kantor pertanahan Kabupaten/kota untuk menyelesaikan berbagai masalah atau sengketa yang ada. Kewenangan BPN di wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan sengketa dengan membuat suatu

keputusan berupa pembatalan sertifikat didasarkan atas kewenangan delegasi yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 2016. Dasar Hukum yang menugaskan secara tegas dan jelas BPN untuk melakukan suatu pembatalan sertifikat sebagaimana di atur dalam Pasal 24 ayat (7) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yaitu:

“Dalam hal di atas satu bidang tanah terdapat tumpang tindih sertifikat hak atas tanah, Menteri atau Kepala Kantor Wilayah BPN sesuai kewenangannya menerbitkan Keputusan pembatalan sertifikat yang tumpang tindih, sehingga di atas bidang tanah tersebut hanya ada 1 (satu) sertifikat hak atas tanah yang sah”.

Cacat administrasi yang sudah disebutkan dalam Pasal 11 ayat 3 khususnya huruf e berkaitan dengan tumpang tindih sertifikat yang salah satu haknya terdapat kesalahan merupakan obyek sengketa yang menjadi kewenangan BPN dan berproses atau diselesaikan oleh BPN Wilayah Provinsi. Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri menyelesaikan sengketa dan konflik dengan menerbitkan suatu keputusan Pembatalan Hak Atas Tanah, Keputusan Pembatalan Sertifikat yang dasar hukumnya diatur dalam Pasal 24 Peraturan Menteri No.11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. BPN yang diberi tugas dan kewenangan untuk menjalankan urusan dibidang pertanahan selain menerbitkan keputusan dalam hal pendaftaran tanah juga memiliki kewenangan dalam pembatalan sertifikat yang sudah ia keluarkan yang menjadi produk hukum berupa keputusan tata usaha negara.

Pembatalan suatu sertifikat hak milik atas tanah diatur dalam Pasal 12 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara yaitu:

- pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang terdapat cacat hukum dalam penerbitannya;
- pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah yang kewenangan pemberiannya dilimpahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi, untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

Kewenangan yang dimiliki oleh BPN dalam membuat suatu keputusan berupa pembatalan sertifikat hak milik atas tanah yang didalamnya terdapat cacat hukum administrasi yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kakantah) yang kewenangannya telah dilimpahkan oleh Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil) maupun keputusan berupa pembatalan sertifikat yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Wilayah untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hal ini juga dijelaskan dalam Pasal 49 aturan baru Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 11 Tahun 2016 Tentang penyelesaian Kasus Pertanahan yaitu:

- Pelaksanaan putusan pengadilan merupakan tindak lanjut atas putusan lembaga peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- Amar putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang berkaitan dengan penerbitan, peralihan, pembatalan hak atas tanah dan/atau pembatalan penetapan tanah terlantar antara lain perintah untuk membatalkan hak atas tanah, menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum hak atas tanah, menyatakan tanda bukti hak tidak sah/tidak berkekuatan hukum, perintah dilakukannya pencatatan atau pencoretan dalam Buku Tanah, perintah penerbitan hak atas tanah, perintah untuk membatalkan penetapan tanah terlantar; dan amar yang bermakna menimbulkan akibat hukum terbitnya peralihan hak atau batalnya peralihan hak.

Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa dalam hal pembatalan sertifikat yang didalamnya terdapat suatu cacat administrasi bisa dilakukan oleh BPN dan atau kewenangannya bisa dilakukan dalam bentuk pendelegasian kepada Kepala Kantor BPN Wilayah dalam melakukan pembatalan sertifikat yang tumpang tindih. Penyelesaian sengketa pembatalan sertifikat diatur di atur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Selain dari ketentuan di atas, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan No. 30 Tahun 2014 juga bisa dijadikan landasan hukum untuk mendasari keputusan dan/atau tindakan

pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam menyelesaikan sengketa atau permasalahan yang terjadi ditengah masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dapat menimbulkan kegaduhan dan konflik di tengah masyarakat, karena bertentangan berdasarkan landasan filosofis yaitu UUD 1945 negara berkewajiban memberikan, menjamin serta menjaga setiap hak yang dimiliki oleh warga negaranya, tanpa terkecuali. Hal ini tidak terlepas dari isi Pancasila yang terdapat pada sila ke-5 yaitu: *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*.

Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk membuat rakyatnya sejahtera, tidak terjadi ketimpangan sosial, menjaga bahkan meminimalisir agar tidak adanya konflik di dalam masyarakat, terlebih lagi mengenai sengketa tanah yang sudah terlalu banyak memakan korban dan menjadi kecemburuan sosial antar golongan kemudian berubah menjadi konflik horisontal. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sangat berpengaruh terhadap roda kehidupan masyarakat, jika seandainya kebijakan itu merugikan salah satu kelompok, maka tugas pemerintah dalam mewujudkan keadilan sosial itu telah diciderai.

Seperti halnya terdapat dalam Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 18/2021 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan:*
 - a. *sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat Hak Atas Tanah, untuk:*

- a) Hak Atas Tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau
 - b) Hak Atas Tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- b. karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah.
- (2) Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.

Pasal tersebut di atas, memberikan legitimasi hukum bahwa sekalipun masyarakat sudah melaksanakan pendaftaran tanah dan sudah memperoleh sertifikat sebagai alat bukti otentik sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman karena memperoleh perlindungan hukum yang kuat dan sempurna. Namun, malah sebaliknya dengan lahirnya Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 18/2021 saling kontradiktif dengan Pasal 20 ayat 1 UUPA:

“Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6”.

Maksud dari frasa kalimat di Pasal tersebut “terkuat dan terpenuh” menurut penjelasan Undang-Undang ini adalah untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang “ter” (artinya: paling)-kuat dan terpenuh.

Kemudian bunyi Pasal 20 ayat 1 tersebut dikaitkan dengan Pasal 6 yang berbunyi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. dalam Penjelasan Undang-Undang ini yang terangkum dalam Penjelasan Umum poin II angka 4 menjelaskan maksud fungsi sosial ini adalah penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga

bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu.

Pasal 19 ayat (1) UUPA:

“Pemerintah buat menyelenggarakan registrasi tanah untuk terjaminnya kejelasan hukum atas tanah-tanah di semua area Republik Indonesia, serta pula memercayakan pembuatan sesuatu Peraturan Pemerintah buat pelaksanaannya”.

Menurut penulis, hal ini artinya Pasal 64 ayat 1 dan ayat 4 PP No. 18/2021 tersebut menunjukkan tiadanya perlindungan hukum dan keadilan terhadap pemegang sertifikat hak milik atas tanah yang dimilikinya tersebut serta membuat keresahan atau kegaduhan di tangan-tengah masyarakat, membuka ruang penuh kepada pihak lain terutama mafia tanah yang sewaktu-waktu dapat menggugat pemilik sertifikat, hal ini menjadi penyebab terjadinya praktik mafia tanah yang sangat merugikan masyarakat khususnya pemilik sertifikat.

Walaupun pemerintah telah menerbitkan peraturan terbaru, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Namun Peraturan Pemerintah tersebut tidak efektif untuk mencegah mafia tanah bahkan peraturan tersebut memberikan ruang gerak mafia tanah leluasa melakukan

kejahatan pertanahannya, yang biasanya melibatkan sekelompok orang yang saling bekerja sama untuk memiliki ataupun menguasai tanah milik orang lain secara tidak sah. Para pelaku menggunakan cara-cara yang melanggar hukum yang dilakukan secara terencana, rapi, dan sistematis.

Tidak adanya bentuk perlindungan hukum bagi pihak pemegang sertifikat hak milik terhadap penerbitan sertifikat, masih terdapat kekosongan hukum di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah dan di dalam aturan lainnya. Kekosongan Hukum itu sendiri dapat diartikan sebagai suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum) yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat dalam upaya memberantas mafia tanah adalah dengan menutup atau memperbaiki celah yang menjadi peluang masuknya jaringan mafia tanah, diantaranya:

- Belum terintegrasinya administrasi pertanahan yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan administrasi pertanahan yang ada di desa, misalnya terkait tanah Letter C, adanya kewenangan Ketua Adat menerbitkan Surat Keterangan Tanah (SKT) atau Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA);
- Belum selesainya proses pendaftaran tanah, sehingga masih dibuka penggunaan tanda bukti hak atas tanah yang ada sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

- Tidak segera dilakukan tindakan administratif terhadap tanah yang haknya berakhir atau telah hapus; atau;
- Terdapat sertifikat ganda yang saling tumpang tindih.

Menurut penulis bahwa Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 saling kontradiktif sehingga tidak bersesuaian tujuan dibentuknya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang mana di dalam Pasalnya mengandung nilai-nilai keadilan, dalam hal ini adalah keadilan Pancasila, karena menurut penulis bahwa:

- a) Pembentukan UUPA menggunakan *Stufen Theorie* (teori tangga) yang dijelaskan oleh Hans Kelsen. Adapun teorinya adalah bahwa tertib hukum atau *legal order* itu merupakan *a system of norm* yang berbentuk seperti tangga-tangga piramida. Pada tiap tangga terdapat kaidah (*norms*) dan dipuncak piramida terdapat kaidah yang disebut kaidah dasar (*grundnorm*). Di bawah kaidah dasar terdapat kaidah yang disebut Undang-Undang Dasar, dibawah Undang-Undang terdapat kaidah yang disebut peraturan, dibawah peraturan ini terdapat kaidah yang disebut ketetapan. Maka dasar berlaku dan legalitas suatu kaidah terletak pada kaidah yang ada di atasnya.³⁰⁶
- b) Berdasarkan *Teori Stufen*, maka dasar berlaku dan legalitas UUPA dapat dijelaskan bahwa: Pancasila dengan kelima silanya tercantum dalam alinea IV pembukuan UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan batang tubuh UUD 1945 atau

³⁰⁶ Bachsan Mustafa, *Op., Cit*, hlm. 66.

dengan kata lain, keduanya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 itu menjiwai Batang tubuh UUD 1945, artinya sila-sila dalam Pancasila dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal-Pasal (Batang Tubuh) UUD 1945. Jadi karena Pancasila dijabarkan lebih lanjut dalam batang tubuh UUD 1945, ini berarti bahwa dasar berlaku dan legalitas UUD 1945 terletak pada Pancasila.³⁰⁷

- c) Salah satu Pasal UUD 1945 adalah Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa bumi, Air dan Kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini yang dijadikan dasar dalam pembentukan UUPA, sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 2 ayat(1) UUPA, yaitu atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal sebagai mana 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. Jadi dasar berlaku dan legalitas UUPA terletak pada UUD 1945.
- d) Ketentuan-ketentuan dalam UUPA yang menunjukkan bahwa UUPA didasarkan pada Pancasila dapat dijelaskan sebagai berikut:
- Dalam konsideran UUPA dibawah perkataan berpendapat huruf c dinyatakan bahwa:

“hukum agraria Nasional itu harus mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan,

³⁰⁷ *Ibid*, hlm. 61.

kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial, sebagai asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar”.

- Penjelasan Umum Angka 1 UUPA menyebutkan bahwa:

“Hukum Agraria Nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada Asas kerohanian negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 33 UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang tercantum dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan didalam Pidato Presiden 17 Agustus 1960.

Sedangkan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 mengandung pemahaman bahwa dalam kepemilikan sertifikat telah menganut 2 (dua) asas sekaligus, yaitu *pertama*, apabila sampai dengan 5 (lima) tahun kepemilikan sertifikat. *Kedua*, apabila ada pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu membuktikan bahwa tanah itu miliknya maka dapat menggugatnya ke Pengadilan dan sertifikat tersebut dapat dibatalkan. Hal ini kontradiktif dengan *Pasal 19 ayat (1) UUPA*:

“Pemerintah buat menyelenggarakan registrasi tanah untuk terjaminnya kejelasan hukum atas tanah-tanah di semua area Republik Indonesia, serta pula memercayakan pembuatan sesuatu sesuatu Peraturan Pemerintah buat pelaksanaanya”.

Dan Pasal 20 ayat 1 UUPA:

“Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6”.

Maksud dari frasa kalimat di Pasal tersebut “terkuat dan terpenuh” menurut penjelasan Undang-Undang ini adalah untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang “ter” (artinya: paling)-kuat dan terpenuh.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian tersebut, maka menurut penulis Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 1/2021 harus dilakukan rekonstruksi, karena kontradiktif dengan Pasal 19 ayat 1 dan Pasal 20 ayat 1 UUPA serta Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Hal ini berdasarkan asas hukum yang berbunyi: *Asas lex superior derogate legi inferiori*. Bahwa perundang-undangan yang mempunyai derajat lebih rendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria derajatnya lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, PP No. 18 Tahun 2021 tidak bertentangan (kontradiktif) dengan UUPA.

Tabel 5.1.
Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Yang Telah Bersertifikat
Sebagai Upaya Pencegahan Mafia Tanah Berbasis Keadilan

| Jenis Kepemilikan | Sebelum Rekonstruksi | Kelemahan | Sesudah Rekonstruksi |
|---|---|---|--|
| SERTIFIKAT HAK MILIK (SHM) | <p>1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah Pasal 64 ayat 1 yang berbunyi sebagai berikut:</p> <p><i>(1) Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan:</i></p> <p><i>a. sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak</i></p> | <p>1. Secara sistem hukum: Diketahui adanya kelemahan dalam PP No. 18 Tahun 2021, yakni perbedaan ketentuan sebagaimana diatur pada Pasal 64 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 dengan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang mana dijelaskan bahwa sertipikat yang diterbitkan merupakan alat pembuktian yang paling kuat. Oleh karena itu, terjadi adanya kontradiktif</p> | <p>1. Perubahan redaksi Pasal 64 ayat (1), sehingga berbunyi:</p> <p><i>a. Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi hanya dapat dilakukan melalui badan pertanahan nasional setempat sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat Hak Atas Tanah, untuk:</i></p> <p><i>1) Hak Atas Tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau</i></p> <p><i>2) Hak Atas Tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan</i></p> |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <p>diterbitkannya sertifikat Hak Atas Tanah, untuk:</p> <p>1) Hak Atas Tanah yang diterbitkan pertama kali dan belum dialihkan; atau</p> <p>2) Hak Atas Tanah yang telah dialihkan namun para pihak tidak beriktikad baik atas peralihan hak tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau</p> <p>b. karena adanya tumpang tindih Hak Atas Tanah.</p> | <p>antara Peraturan Pemerintah dengan Undang-Undang, sehingga menyebabkan kegaduhan di tengah-tengah masyarakat khususnya pemilik sertifikat tanah dan terjadinya praktik mafia tanah.</p> <p>2. Kelemahan secara substansi hukum:</p> <p>a) Prinsip Nasionalisme yang dicitakan UUPA dilanggar dengan adanya ketentuan di atas yakni Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 18/2021, yang mana Hak Bangsa Indonesia pada Pasal 1 UUPA menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa</p> | <p><i>perundang-undangan; atau</i></p> <p>2. Penambahan readaksi dalam Pasal 64 ayat (1) huruf c, berbunyi:</p> <p><i>Dalam hal terjadi cacat administrasi sebagaimana point a maka cacat adminitrasi tersebut maka dikembalikan pada pemilik pertama.</i></p> |
|--|---|--|--|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | <p>2. PP No. 18 Tahun 2021 Pasal 64 ayat 2 yang berbunyi sebagai berikut:</p> <p>(2) <i>Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.</i></p> | <p>dalam wilayah Republik Indonesia menjadi hak seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali, jadi bukan semata-mata menjadi hak dari para pemilik tanah yang bersangkutan saja, sedangkan orang asing hanya boleh menguasai tanah-tanah di Indonesia dengan hak pakai yang luas dan waktunya terbatas. Hubungan antara tanah dengan bangsa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi yang berarti bahwa selama masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, dan rakyat</p> | |
|--|--|---|--|

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia, maka dalam situasi bagaimanapun juga tidak ada yang dapat menghapuskan hubungan tersebut. Hukum dibuat untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat. Tugas negara dalam hal ini adalah memberikan rasa aman melalui tugas legislatif yang berwenang untuk menyusun suatu kebijakan dan aturan-aturan yang diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali. b)</p> | |
|--|--|--|--|

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>Ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 hanya disandarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan. Meskipun UUPA tidak disebutkan sebagai dasar mengingat, UUPA tetap wajib menjadi rujukan.</p> <p>Karena UUPA berisi asas hukum sebagai hukum yang khusus, sedangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja kedudukannya sebagai hukum yang</p> | |
|--|--|---|--|

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>umum. Maka konsekuensi daripada itu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak boleh mengandung substansi hukum yang bertentangan dengan UUPA. c) Secara formal terlihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditempatkan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Walaupun demikian, akan tetapi secara substansi hukum tidak bisa,</p> | |
|--|--|--|--|



| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>melainkan tetap harus Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjadi rujukan secara substansi</p> | |
| | | <p>3. Kelemahan secara budaya hukum: Terlihat jelas dan nyata bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ini merupakan suatu peraturan yang disandurkan guna melaksanakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Namun Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak</p> | <p>3. Penambahan readaksi dalam Pasal 64 ayat (3), berbunyi: <i>Dalam hal lebih dari 5 tahun tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka tidak dapat dilakukan pembatalan sertifikat.</i></p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai dasar rujukan pembentukan. Sehingga situasi ini menyebabkan banyaknya konsepsi dan substansi hukum yang tidak jelas, hal ini seharusnya dikaji ulang guna tercapainya perlindungan hukum.</p> | |
|--|--|---|--|



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dibahas di atas, penulis hendak menyimpulkan dari pembahasan sebagaimana diuraikan dalam pembahasan diatas dengan kesimpulan sebagai berikut:

1. Regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah belum berkeadilan, karena PP No. 18 tahun 2021 telah mengandung 2 (dua) asas, yaitu bila sampai dengan 5 (lima) tahun kepemilikan sertifikat, dan apabila ada pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu membuktikan bahwa tanah itu hak miliknya maka dapat saja ia menggugatnya ke Pengadilan dan sertifikat tersebut dapat dibatalkan, inilah yang dimaksud dengan perlindungan hukum yang belum berkeadilan dan merugikan masyarakat yang benar-benar sebagai pemilik sah serta kondisi demikian telah membuka peluang praktik mafia tanah. Pembatalan/pencabutan sertifikat adalah suatu wewenang dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Tetapi apabila kepemilikannya telah lewat 5 (lima) tahun maka pemilik Sertifikat itu sudah tidak dapat lagi dituntut pembatalan (pencabutan sertifikat). Jadi menganut asas positif (mutlak). Dengan adanya Pasal 64 ayat 2 PP No. 18 tahun 2021, belum ada suatu perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat paling kurang 5 (lima) tahun.

Sebab Pasal 64 ayat 2 yang isinya mengatakan: *Dalam hal jangka waktu 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terlampaui maka pembatalan dilakukan melalui mekanisme peradilan.* Konsekuensi dari Pasal tersebut di atas, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah dapat menuntut pelaksanaan hak tersebut di pengadilan. Padahal kepemilikan sebuah bidang tanah pada dasarnya memiliki semua kekuatan hukum didalamnya, baik dari kepemilikan haknya, tanah fisiknya, maupun sebuah perlindungan hukum guna pemilik sah atas tanah tersebut dari adanya gangguan atau sengketa tanah lainnya.

2. Kelemahan-kelemahan regulasi saat ini dalam memberikan perlindungan hukum terhadap pemilik, yaitu: 1) Kelemahan secara sistem hukum, diketahui adanya kelemahan dalam PP No. 18 Tahun 2021, yakni perbedaan ketentuan sebagaimana diatur pada Pasal 64 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 18 Tahun 2021 dengan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang mana dijelaskan bahwa sertifikat yang diterbitkan merupakan alat pembuktian yang paling kuat. Oleh karena itu, terjadi adanya kontradiktif antara Peraturan Pemerintah dengan Undang-Undang, sehingga menyebabkan kegaduhan di tengah-tengah masyarakat khususnya pemilik sertifikat tanah dan terjadinya praktik mafia tanah. 2) Kelemahan secara substansi hukum, a) Prinsip Nasionalisme yang dicita-citakan UUPA dilanggar dengan adanya ketentuan di atas yakni Pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 PP No. 18/2021, yang mana Hak Bangsa Indonesia pada Pasal 1 UUPA menegaskan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah

Republik Indonesia menjadi hak seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali, jadi bukan semata-mata menjadi hak dari para pemilik tanah yang bersangkutan saja, sedangkan orang asing hanya boleh menguasai tanah-tanah di Indonesia dengan hak pakai yang luas dan waktunya terbatas. Hubungan antara tanah dengan bangsa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi yang berarti bahwa selama masih ada dan selama bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, dan rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia, maka dalam situasi bagaimanapun juga tidak ada yang dapat menghapuskan hubungan tersebut. Hukum dibuat untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat. Tugas negara dalam hal ini adalah memberikan rasa aman melalui tugas legislatif yang berwenang untuk menyusun suatu kebijakan dan aturan-aturan yang diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali. b) Ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 hanya disandarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tidak menyebutkan UUPA sebagai dasar rujukan. Meskipun UUPA tidak disebutkan sebagai dasar mengingat, UUPA tetap wajib menjadi rujukan. Karena UUPA berisi asas hukum sebagai hukum yang khusus, sedangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja kedudukannya sebagai hukum yang umum. Maka konsekuensi daripada itu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak boleh mengandung substansi hukum yang

bertentangan dengan UUPA. c) Secara formal terlihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditempatkan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Walaupun demikian, akan tetapi secara substansi hukum tidak bisa, melainkan tetap harus Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjadi rujukan secara substansi. 3) Kelemahan secara budaya hukum, yakni terlihat jelas dan nyata bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ini merupakan suatu peraturan yang disandurkan guna melaksanakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Namun Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai dasar rujukan pembentukan. Sehingga situasi ini menyebabkan banyaknya konsepsi dan substansi hukum yang tidak jelas, hal ini seharusnya dikaji ulang guna tercapainya perlindungan hukum.

3. Rekonstruksi regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah berbasis keadilan adalah suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum. Rekonstruksi hukumnya adalah *pertama*, mengamandemen tentang perlindungan hukum kepemilikan sertifikat tanah. Adapun pasal tersebut antara lain: Pasal 64 Peraturan Pemerintah No. 18/2021 diamandemen adanya penambahan Pasal dalam Pasal 64 PP No. 18 Tahun 2021 terkait pengaturan yang

mengatur mafia tanah, yang bertujuan pemberantasan pihak-pihak (oknum) mafia tanah sehingga masyarakat pemilik sertifikat tanah memperoleh perlindungan hukum. *Kedua*, pemilik sertifikat tanah memperoleh alat bukti otentik sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman serta mendapat perlindungan hukum yang kuat dan sempurna, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) UUPA: “*pendaftaran tanah meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat*”. *Ketiga*, Penghapusan dan/atau perubahan redaksi pasal 64 ayat 1 dan ayat 2. Berdasarkan asas hukum yang berbunyi: *Asas lex superior derogate legi inferiori*, bahwa peraturan perundang-undangan yang mempunyai derajat lebih rendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria derajatnya lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, PP No. 18 Tahun 2021 tidak boleh bertentangan (kontradiktif) dengan UUPA.

B. Saran-Saran

1. Perlu adanya harmonisasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah agar tidak saling kontradiktif yang mengandung substansi hukum dan bertentangan dengan Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sehingga terwujud perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang telah bersertifikat sebagai upaya pencegahan mafia tanah.

2. Perlu adanya penambahan Undang-Undang sebagai dasar “Mengingat” dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah yakni disebutkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai dasar ”mengingat”, karena UUPA berisi asas hukum sebagai hukum yang khusus (pertanahan), bukan hanya satu undang-undang saja dengan merujuk pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Karena substansial dalam UUPA tercantum Prinsip Nasionalitas, Prinsip hak menguasai negara atas tanah, Prinsip Land Reform, Prinsip Pengakuan secara yuridis dan faktual tentang hukum adat, dan Prinsip fungsi sosial atas tanah, sehingga tercipta perlindungan hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan sebagaimana termaktub pada Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.
3. Perlu adanya regulasi khusus dalam hal ini undang-undang sebagai hukum acara dalam penyelesaian kasus pertanahan, yang sementara ini masih diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Hal ini menjadi kerancuan, karena tidak sesuai dengan *Asas lex superior derogat legi inferiori* berarti hukum yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan

keberlakuannya daripada hukum yang lebih rendah. yang menjadi obyeknya (tanah) pengaturannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (*superior*), sedangkan teknis penyelesaiannya diatur dengan peraturan dibawahnya, yaitu Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan (*inferiori*).

C. Implikasi Kajian Disertasi

1. Implikasi Teoritis

Implikasi teoritis dari penelitian: “*Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Yang Telah Bersertifikat Sebagai Upaya Pencegahan Mafia Tanah Berbasis Keadilan*” adalah Pemilik sertifikat tanah memperoleh alat bukti otentik sehingga masyarakat merasa aman dan nyaman serta mendapat perlindungan hukum yang kuat dan sempurna sehingga pemilik sertifikat tanah mendapat keadilan sebagaimana terdapat pada sila ke-5 yaitu: *Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*.

2. Implikasi Praktis

Penelitian ini menunjukkan bahwa adanya penambahan Pasal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, yaitu:

- a) Adanya pengaturan khusus yang mengatur mafia tanah, yang tujuannya guna pemberantasan pihak-pihak (oknum) mafia tanah sehingga masyarakat pemilik sertifikat tanah memperoleh perlindungan hukum; dan

- b) Penghapusan dan/atau perubahan redaksi pasal 64 ayat 1 dan ayat 2 diselaraskan dengan Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Berdasarkan asas hukum yang berbunyi: *Asas lex superior derogate legi inferiori*, bahwa peraturan perundang-undangan yang mempunyai derajat lebih rendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan (kontradiktif) dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yakni: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria derajatnya lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.



DAFTAR PUSTAKA

2) Buku-Buku

A.P.Parlindungan, 1989, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju.

Abdurrahman, 1995, *Kedudukan Sertifikat Sebagai Alat Bukti*, Jakarta: Rineka Cipta.

Abdurrahman, 1995, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni.

Abu Rohmad, 2008, *Paradigma Resolusi konflik Agraria*, Semarang: Walisongo Press.

Adrian Sutedi, 2017, *Sertifikat Hak atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.

Ali Achmad Chomzah, 2002, *Pedoman Pelaksanaan U.U.P.A dan Tata Cara Penjabat Pembuat Akta Tanah*, Bandung: Alumni.

Ali Achmad, 2010, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume I Pemahaman Awal*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Ali Achmad, 2022, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Gunung Agung.

Arie S. Hutagalung, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.

Arief, Sidharta 2007, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama.

Arikunto Suharsimi, 1997, *Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Bhineka Cipta.

Aristoteles, 2004, *Nicomachean Ethics (Sebuah Kitab Suci Etika)* diterjemahkan oleh: Embun Kenyowati, Jakarta: Teraju.

Attracta Ingram, 1993, *A Political Theory of Rights*, Clarendon Press, Inggris: Oxford.

Bachtiar Effendie, 1993, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Bandung: Alumni.

Bachtiar Effendie, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni.

Badan Pertanahan Nasional, 2007, *Reforma Agraria: Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"*, Jakarta: BPN RI.

Bertens K., 2000, *Pengantar Etika Bisnis*, Yogyakarta: Kanisius.

Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jakarta: Djambatan.

Bryan A. Garner (Editor in Chief), 2004, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, West Publishing Co, St. Paul.

Budhayati Christiana Tri, 2017, *Hak Atas Tanah, Peralihan dan Pendaftaran*, Salatiga: FH UKSW.

Chang William, 2002, *Menggali Butir-butir Keutamaan*, Yogyakarta: Kanisius.

Chomzah Ali Achmad, 2003, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III-Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV-Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta: Prestasi Pustaka.

Chulaemi Ahmad, 1996, *Hukum Agraria Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Coser Lewis, 1956, *The Function Of Social Conflict*, Free Press, New Of Social Conflict, Free Press, New York, 1956, hlm. 151-210, Dikutip Oleh Benhard Limbong, Op. Cit.

Daniel Oran, 2000, *Oran's Dictionary of the Law*, 3rd Edition, Canada: West Legal Studies.

Daniel W/Gebriel dan Melkamu Belachew, 2009, *Land Law Teaching Material*, Prepared under the Sponsorship of the Justice and Legal System Research Institute.

Departemen Pendidikan Nasional, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan, 2016, *Kajian Persiapan Perubahan Publikasi Positif Di Indonesia*, Jakarta: Kementerian Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dosminikus Rato, 2010, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: PT Presindo.

Ediwarman, 2003, *Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-Kasus Pertanahan*, Medan: Pustaka Bangsa Press.

Effendi, Bachtiar, 1983, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni.

Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Fea Dyara Radhite Oryza, 2018, *Panduan Mengurus Tanah dan Perizinannya*, Yogyakarta: Legality.

Garner Bryan A., 1999, *Black' Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group.

Gautama Soedargo, 1993, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung.

Guba dan Lincoln, 2009, *Handbooks of Qualitative Research*, London: Sage Publication. Denzim Norman K., Yvonna S Lincoln, terjemahan Dariyanto, dkk, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Gumelar Agum, 2002, *Reformasi Pertanahan*, Bandung: Mandar Maju.

Soesangobeng, 2008, *Upaya Pembentukan Materi Hukum dan Kebijakan Pertanahan*, Yogyakarta: STPN-BPN.

Hadi Sutrisno, 1995, *Metodologi Research*, Yogyakarta: Andi Offest.

Harsono Boedi, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan.

Hasan Iqbal, 2002, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Jakarta: Ghalia IKAPI. Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Head John W., 2002, *Pengantar Umum Hukum Ekonomi*, Yogyakarta: ELIPS Project.

Hidayat Dedy Nur, 2003, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, Jakarta: Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia.

HS Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Ismaya Samun, 2013, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Cetakan ke-1, Yogyakarta: Graha Ilmu.

J.B. Daliyo, dkk, 2001, *Hukum Agraria I*, Jakarta: PT Prenhallindo.

John Rawls, 1999, *A Theory of Justice*, (London: OUP Oxford, Revised Edition).

Kansil C.S.T., 1989, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Kansil CST, Christine, S.T Kansil, Engelién R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta: Alumni.

Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja, 2004, *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Medika.

Keraf A. Sonny, 1998, *Etika Bisnis (Tuntutan dan Relevansinya)*, Yogyakarta: Kanisius.

Kreps Gary L., 1986, *Organizational Communication: Theory and Practice*, New York: longman.

Lamandasa Raimond Flora, 2011, *penegakan hukum, dikutip dari Fauzie Kamal Ismail, Tesis berjudul Kepastian Hukum Atas Akta notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan*, Depok: Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

Libecap, G.D, 1989, *Contracting For Property Rights*, Arizona: Cambridge University Press.

Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, 1994, *Filasafat Hukum: Mazhab dan Refleksinya*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Limbong Benhard, 2011, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka.

Lubis Muhammad Yamin dan Abdul Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju.

M. Abdurrachman, 2008, *Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Universitas Trisakti.

Marbun B.N., 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Maria S.W Sumardjono, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan*, Jakarta: Kompas Gramedia.

Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Mariam Badrul Zaman dikutip oleh Elza Syarief, 2014, *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Mariam Darus Badruzaman, 2001, *Kompilasi hukum Perikatan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Martin Sicker, 1978, *Jeremy Bentham on Law and Jurisprudence*, Modern Age: Summer.

Marzuki Peter Mahmud, 2014, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.

Michael Quinn Patton, 2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods. 3rd Edition*. California: Thousand Oaks. Sage Publications. Inc.

Moh. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2008, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Mandar Maju.

Muchsan, 2000, *Hukum Pertanahan Di Indonesia Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Seminar Nasional Pertanahan, Yogyakarta.

Muchsin dkk, 2007, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama.

Muhammad Abdulkadir, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Mulyana Deddy, 2003, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Narbuko Cholid, dan Abu Ahmani, 1997, *Metode Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara.

ND Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Notohamidjojo O., 1975, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, Jakarta: BPK Gunung Mulia.

Nugroho Heru, 2002, *Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah*, Bandung: Mandar Maju.

Otto Jan Michiel, 2003, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia.

Parlindungan AP., 2008, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju.

Perangin Effendi, 1986, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Rajawali.

Perlindungan A.P., 2003, *Pendaftaran Tanah di Indonesia Berdasarkan PP No.24 Tahun 1997*, cetakan I, Bandung: Mandar Maju.

Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana.

Philipus M. Hadjon, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Poerwadarminta W.J.S., 2006, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta: Balai Pustaka.

R.Hermanses, 1981, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Jenderal Agraria.

Rahardjo Satjipto, 1981, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Bandung: Penerbit Alumni.

Rahardjo Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Rasunto Bur, 2005, *Keadilan Sosial (Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas: Dua Teori Filsafat Politik Modern)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Rifai Ahmad, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim Dalam Prespektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika.

Robbins Stephen P., 1996, *Organizational Behavior, Concepts, Controversies, Applications, prentice-hall International Editions*, USA, Bernhard Limbong.

Rubaie Achmad, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia.

Sajipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti,

Santoso Urip, 2006, *Hukum Agraria dan Hak-hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana.

Satjipto Rahardjo, 2007, *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Kompas.

Siahaan Marihot Pahala, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan*, Cetakan ke-1, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Soejono, 1995, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Rineka Cipta.

Soekanto Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia.

Subroto Suryo, 2003, *Manajemen Pendidikan Sekolah*, Jakarta: PN Rineka Cipta.

Sudikno Mertokusumo, 2005, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.

Sumardjono Maria S. W., 2011, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Penerbit Kompas, yang dikutip oleh Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka.

Sumardjono Maria S. W., 2011, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Penerbit Kompas, yang dikutip oleh Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka.

Sumardjono Maria S.W, 2007, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan*, Jakarta: Kompas.

Sumardjono Maria S.W., 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, edisi revisi, Jakarta: Kompas.

Sumarjono Maria SW, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jakarta: Kompas Gramedia.

Sumaryono E., 2002, *Etika & Hukum (Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas)*, Yogyakarta: Kanisius.

Supriadi, 2006, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika.

Supriadi, 2008, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika.

Suratman dan H. Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta.

Suseno Frans Magnis, 2001, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Sutedi Adrian, 2010, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Edisi ke-1, Cetakan ke-4, (Jakarta: Sinar Grafika).

Syahrani Riduan, 2009, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Urip Santoso, 2005, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta: Kencana.

Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana.

W. Friedmann, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan & Problema Keadilan (susunan II)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Wahid Muhtar, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis Dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*, Republika.

Waluyo Bambang, 1996, *Sistem Pembuktian Dalam Peradilan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Waskito dan Hadi Arnowo, 2017, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Jakarta: Kencana.

3) **Jurnal**

Anatami, Darwis, *Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertipikat Ganda Atas Sebidang Tanah*, Jurnal Hukum Samudera Keadilan 12, No. 1 (2017).

Arsyilla Destriana, Tiurma Mangihut Pitta Allagan, *Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Administrasi Pertanahan Melalui Sertipikat Tanah Elektronik*, Jurnal PALAR (Pakuan Law Review), aculty of Law, Pakuan University, Volume 08, Nomor 01, Januari-Juni 2022.

Bambang Prayitno, *Pertanggungjawaban Pidana Mafia Tanah Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi, Volume 9, Nomor 2, 2021.

Derta Rahmanto, *Penyelesaian Konflik dan Sengketa Sertifikat Kepemilikan Hak atas Tanah*, Adil Jurnal Hukum Vol. 5 Nomor 1, Juli 2014.

Emmy Solina dkk, "Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Kota Tanjung Pinang dalam Mengeluarkan Sertifikat hak Kepemilikan Permukiman yang di Atas Air", Jurnal Selat, Volume 7, Nomor 1, Oktober 2019.

Emmy Solina dkk, "Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Kota Tanjung Pinang dalam Mengeluarkan Sertifikat hak Kepemilikan Permukiman yang di Atas Air", Jurnal Selat, Volume 7, Nomor 1, Oktober 2019.

Faisal, Lalu Muhammad, *Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Journal Ilmiah Rinjani, Universitas Gunung Rinjani Vol. 5 No. 1 Tahun 2017.

Felix S. Cohen, 1954, *Dialogue on Private Property*, Rutgers Law Review, Volume IX, Number 2, Winter.

Fence M. Wantu, *Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim*, Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Volume 19, Nomor 3, (Oktober 2007).

Fina Ayu Safitri dkk, *Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang*, Jurnal NOTARIUS, Volume 13 Nomor 2 (2020).

Hairan, "Pendaftaran Tanah Dalam Sertifikasi Hak Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah", Makalah disampaikan di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Kalimantan Timur, 5 Februari 2012.

Harris Yonatan Parmahan Sibuea, “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama kali”, Jurnal Negara Hukum, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2011.

Harris Yonatan Parmahan Sibuea, “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertamakali”, Jurnal Negara Hukum, Volume 2, Nomor 2, Tahun 2011.

Henry Mouds, 1964, *Private Property in John Locke’s State of Nature*, The American Journal of Economics and Sociology, Vol. 23, No.2, April.

Ida Nurlinda, “Telaah atas Materi Muatan Rancangan Undang-Undang Pertanahan”, Jurnal Bina Mulia Hukum, Volume 1, Nomor 1, September 2016.

Ilyas Ismail, I. (2011). Sertifikat sebagai Alat Bukti Hak Atas Tanah dalam Proses Peradilan. Kanun Jurnal Ilmu Hukum, 13 (1).

Imam Ali Bashori, “Mediasi Perspektif Hukum Islam” (Studi Perma No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan), Jurnal Hukum, Vol. 12 Nomor 2 Tahun 2015, (STAI Khozinatul Ulum, Jawa Tengah).

Inge Dwisvimiar, Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.11, Edisi No. 3, (2011).

Joyo Winoto, Laporan Seminar Nasional: *Penataan Ulang Kelola Sumber Daya Agraria Sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Daya Dukung Lingkungan dan Kemakmuran Rakyat*, Universitas Jember, 16 April 2006.

KSPA, Pokja PSDA dan KPA, 2001. *Meneguhkan Komitmen Mendorong Perubahan: Argumen-argumen dan usulan Ketetapan MPR RI tentang Pelaksanaan Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Adil dan Berkelanjutan*.

Lyra Bennett Moses, 2000, *The Applicability of Property Law in New Contexts: From Cells to Cyberspace*, Sidney Law Review, Vol. 30.

Mahfud MD, Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara” yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

Margareta Sevilla Rosa Angelin, Inez Devina Clarissa, Zefaki Widigdo, “Permasalahan Mafia Tanah Yang Mengenai Nirina Zubir: Apakah Dampak dari Lemahnya Hukum Pertanahan”, 1st Seminar Nasional Teknologi Dan Multidisiplin Ilmu Semnastekmu 2021 Universitas Sains dan Teknologi Komputer Semarang, 11 Desember 2021,

<https://prosiding.stekom.ac.id/index.php/SEMNASTEKMU/article/view/99/96>

Novina Sri Indiraharti, “Penerapan Sistem Torrens Dalam Pendaftaran Tanah (Studi Komparatif Terhadap Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dengan Singapura)”, Jurnal Clavia, Edisi No.1, Vol.10, 2009.

Novita Riska Ratih, (2021). Analisis Yuridis Sertifikat Tanah Hak Milik Elektronik (E-Certificate) Demi Mewujudkan Kepastian Hukum. SIGNIFIKAN, 2(4).

Nur Agus Susanto, Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus “ST” Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

Nur Choerunn Nisa, Nadiroh Nadiroh, Eko Sisswono, “Kemampuan Berpikir Tingkat Tinggi (HOTS) Tentang Lingkungan Berdasarkan Latar Belakang Akademik Siswa”, Jurnal Ilmiah Pendidikan Lingkungan dan Pembangunan, 2018.

Prama Widyanugraha, “Tinjauan Normatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dikaitkan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Jurnal Bina Mulia Hukum, Volume 3, Nomor 2, Maret 2019.

Prama Widyanugraha, “Tinjauan Normatif Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Dikaitkan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Jurnal Bina Mulia Hukum, Volume 3, Nomor 2, Maret 2019.

Putri Fransiska Purnama Pratiwi, “Upaya Pemberantasan Mafia Tanah Di Kota Palangka Raya”, Literasi Hukum, Vol 5, No 2 (2021), Program Studi Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tidar Magelang.

Rahmat Ramadhani dalam penelitiannya yang berjudul “Peran Serta Masyarakat Dalam Upaya Pemberantasan Mafia Tanah Pasca Pandemi Covid-19”, SANKSI 2022: Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi, Vol 1, No 1 (2022), Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. <http://jurnal.umsu.ac.id/index.php/sanksi/issue/view/1356>

Rejekiningsih, Triana, *Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan Dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)*, Yustisia 5, No. 2 (2016).

Reksodiputro, Mardjono, *Resolution Legal Institution and Alternative Dispute*, Hasil Penelitian yang disajikan pada seminar nasional menyongsong penggunaan Hukum Era 2000, Semarang-13 Agustus 1996.

Sodiki Achmad, 1994, *Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang*, Surabaya: Disertasi Program Pasca Sarjana Unair.

Tata Wijayanta, *Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 14, Nomor 2, (Mei 2014).

Thomas W. Merrill dan Henry E. Smith, 2007, *The Morality of Property*, *William and Mary Law Review*, Vol. 48.

Tubagus Haedar Ali, “*Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Agraria dan Keterkaitannya Dengan Penataan Ruang*”, Makalah disampaikan di Ceramah Dasawarsa Bhumi Bhakti Adiguna, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta 29 Februari 1998.

Wahid, A., Kusuma, E., & Sarip, S. (2020). Upaya Hukum Penyelesaian Sengketa Jual Beli Tanah Secara Di Bawah Tangan. *Mahkamah: Jurnal Kajian Hukum Islam*, 5 (1), 22-35.

Wignjosebroto Soetandjo, *Metode Penelitian Sosial/Nondoktrinal untuk Mengkaji Hukum dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial*, *Digest Epsitema*, Volume 3/2013.

4) **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, Sengketa pertanahan.

Putusan MA Nomor 210/K/Sip/1956; Putusan MA Nomor 361/K/Sip/1958.

5) Internet

Maria SW Sumarjono, *Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan*, dalam <http://els.bappenas.go.id/upload/other/Penyempurnaan%20UUPA%20dan%20Sinkronisasi%20Kebijakan.htm>, hlm. 1, diakses pada tanggal 20 Mei 2022.

Soetandjo Wignjosoebroto, *“Mengkaji dan Meneliti Hukum Dalam Konsepnya Sebagai Realitas Sosial”*, <https://soetandyo.wordpress.com/2010/08/19/mengkaji-dan-meneliti-hukum-dalam-konsepnya-sebagai-realitas-sosial/>, diakses tanggal 20 Mei 2022.

Tipologi Penelitian Hukum, diakses dalam situs: <http://pojokhukum.blogspot.co.id/2008/03/tipologi-penelitian-hukum.html> diakses pada tanggal 20 Mei 2022.

<http://makalah-update.blogspot.co.id/2012/12/pengertian-metode-induktifdan-metode.html>, diakses pada tanggal 20 Mei 2022.

Yeremi sukoyo, "Mafia tanah penyebab tingginya konflik pertanahan" <https://www.beritasatu.com/nasional/547120/>

Fadli, Ardiansyah. Konflik Pertanahan 9.000 Kasus, Pengamat Sarankan Pemerintah Bagi-bagi Tanah. <https://www.kompas.com/properti/read/2020/11/04/185030121/konflikpertanahan-9000-kasus-pengamat-sarankan-pemerintah-bagi-bagi?page=all>, Diakses tanggal 02 Juni 2022.

Persatuan Jaksa Indonesia, *Tegas, Jaksa Agung Ancam Para Mafia, Burhanuddin: Saya Benamkan Ke Penjara*, <http://pji.kejaksaan.go.id/index.php/home/berita/1967>. Diakses tanggal 18 Juni 2022.

Burhanudin, *Sambutan Jaksa Agung Republik Indonesia Pada Acara Penandatanganan Nota Kesepakatan Antara Kejaksaan Republik Indonesia Dengan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Ri Tentang Koordinasi Dan Kerja Sama Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Dalam Rangka Penegakan Hukum Dan Pemulihan Aset Di Bidang Agraria/Pertanahan Dan Tata Ruang*, <https://www.kejaksaan.go.id/pidato.php?idu=1&id=252&hal=3>. Diakses tanggal 18 Juni 2022.

Detiknews, "*Jaksa Agung Beri Pesan ke Jampidsus Baru: Sikat Mafia Tanah-Pelabuhan!*" selengkapnya <https://news.detik.com/berita/d-5891519/jaksa-agung-beri-pesan-ke-jampidsus-baru-sikat-mafia-tanah-pelabuhan>. Diakses tanggal 18 Juni 2022.



