

**MEDIASI PENAL PADA TINDAK PIDANA PENYEROBOTAN
TANAH (STUDI PUTUSAN NOMOR
438/PDT.G/2021/PN.JKT.UTR)**

TESIS



Oleh:

WINDY APRILLIANTIN

NIM : 20302400560

Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2025**

**MEDIASI PENAL PADA TINDAK PIDANA PENYEROBOTAN
TANAH (STUDI PUTUSAN NOMOR
438/PDT.G/2021/PN.JKT.UTR)**

TESIS



**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2025**

**MEDIASI PENAL PADA TINDAK PIDANA PENYEROBOTAN TANAH
(STUDI PUTUSAN NOMOR 438/PDT.G/2021/PN.JKT.UTR)**

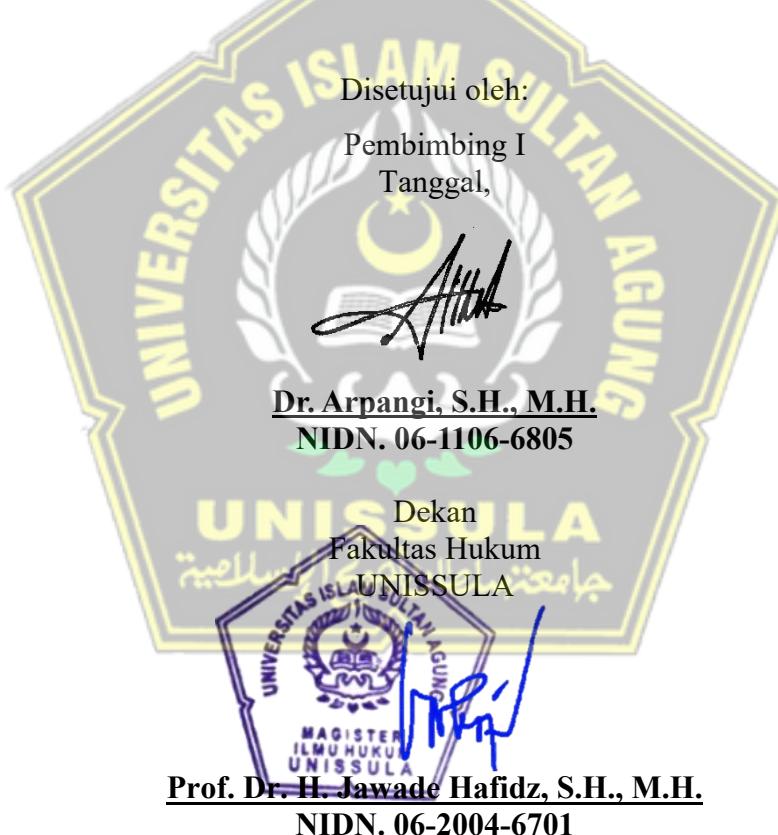
Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : WINDY APRILLIANTIN

NIM : 20302400560

Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)



**MEDIASI PENAL PADA TINDAK PIDANA PENYEROBOTAN
TANAH (STUDI PUTUSAN NOMOR
438/PDT.G/2021/PN.JKT.UTR)**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Pengudi
Pada Tanggal 13 November 2025
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Pengudi
Ketua,
Tanggal,

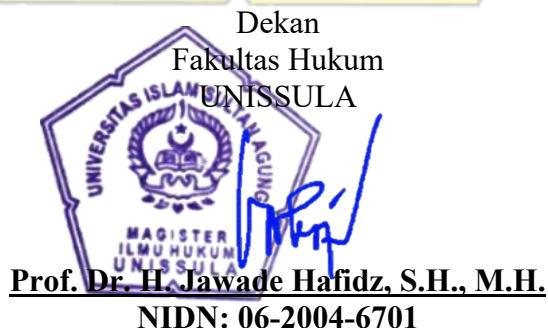
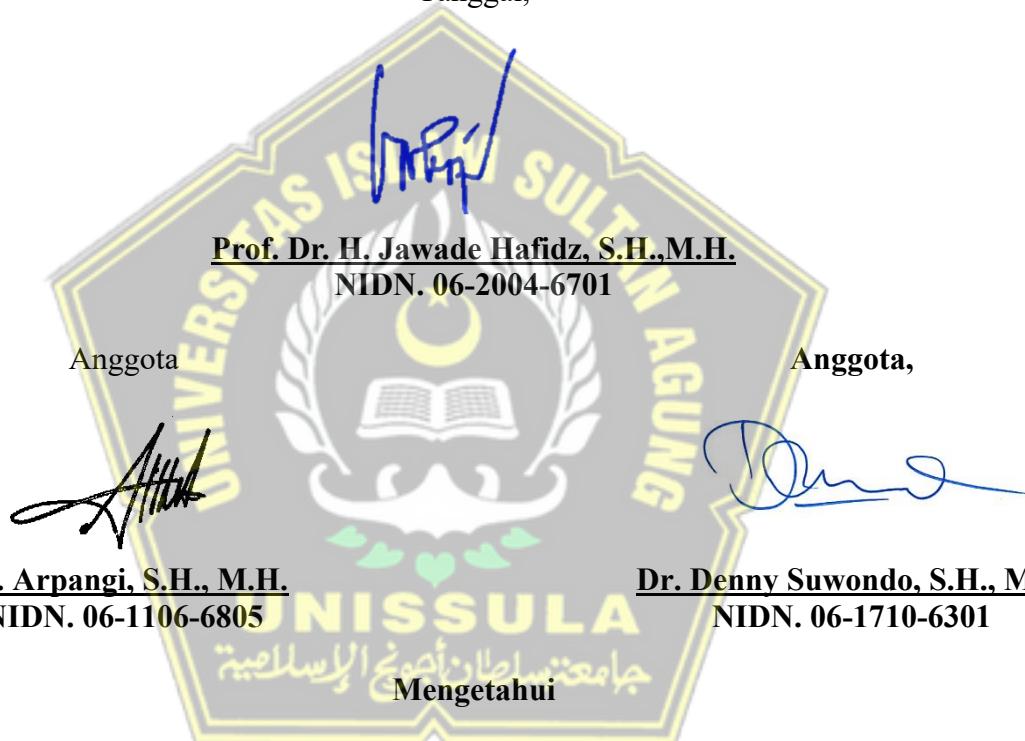
Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H.
NIDN. 06-2004-6701

Anggota

Anggota,

Dr. Arpangi, S.H., M.H.
NIDN. 06-1106-6805

Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H.
NIDN. 06-1710-6301



SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : WINDY APRILLIANTIN
NIM : 20302400560

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

MEDIASI PENAL PADA TINDAK PIDANA PENYEROBOTAN TANAH (STUDI PUTUSAN NOMOR 438/PDT.G/2021/PN.JKT.UTR)

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 30 Oktober 2025
Yang Membuat Pernyataan.

(WINDY APRILLIANTIN)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : WINDY APRILLIANTIN

NIM : 20302400560

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

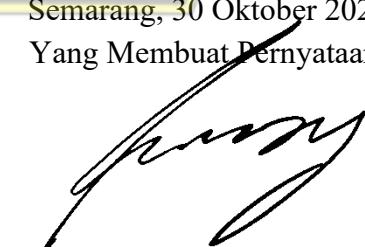
Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi* dengan judul:

MEDIASI PENAL PADA TINDAK PIDANA PENYEROBOTAN TANAH (STUDI PUTUSAN NOMOR 438/PDT.G/2021/PN.JKT.UTR)

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-ekslusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 30 Oktober 2025
Yang Membuat Pernyataan.


(WINDY APRILLIANTIN)

*Coret yang tidak perlu

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
DAFTAR ISI.....	ii
ABSTRAK.....	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian	9
E. Kerangka Konseptual	10
F. Kerangka Teoritis	12
G. Metode Penelitian.....	20
H. Sistematika Penulisan.....	23
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	25
A. Tinjauan Tentang Politik Hukum Agraria Di Indonesia.....	25
B. Tinjauan Tentang Perlindungan Hukum.....	53
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	61
A. Pengaturan Regulasi Mediasi Penal Dalam Pidana Penyerobotan Tanah Saat Ini	61
B. Kelemahan Dan Solusi Dalam Persoalan Regulasi Mediasi Penal Dalam Pidana Penyerobotan Tanah.....	89
BAB IV PENUTUP.....	98
A. Kesimpulan	98
B. Saran.....	100
DAFTAR PUSTAKA	101



ABSTRAK

Tanah memiliki nilai ekonomis tinggi, tingginya nilai ekonomis tanah menjadi penyebab tanah selalu menjadi objek dalam tindak pidana penyerobotan. Tindak pidana penyerobotan tanah yang diselesaikan melalui jalur peradilan memiliki konsekuensi waktu proses hukum yang lama, biaya yang tinggi, serta ketiadaan jaminan bahwa korban penyerobotan tanah akan mendapatkan hak milik atas tanahnya kembali. Mediasi penal menjadi alternatif baru dalam penyelesaian sengketa penyerobotan tanah secara efesien dan optimal, namun mediasi penal dalam kasus peyerobotan tanah belum berjalan optimal, khususnya di Kota Cirebon. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan regulasi mediasi penal dalam pidana penyerobotan tanah saat ini. Untuk mengetahui dan menganalisis kelemahan dan Solusi dalam persoalan regulasi mediasi penal dalam pidana penyerobotan tanah.

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yang yuridis sosiologis, sehingga penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan suatu deskriptif mengenai nilai-nilai keadilan untuk kepentingan masyarakat secara umum dan cara pelaksanaan penal sebagai alternatif penyelesaian kasus penyerobotan tanah, penelitian tesis ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dapat diketahui bahwa mediasi dalam kasus penyerobotan tanah tidak diatur dalam Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana, namun secara khusus diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Sekalipun telah diatur, namun mediasi dalam penyelesaian kasus penyerobotan tanah belum optimal dilakukan di masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan sebagian masyarakat menyelseaiakan sengketa penyerobotan tanah melalui jalur peradilan pidana.

Kata Kunci: (*Mediasi, Tanah, Penyerobotan, Penal*)

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah merupakan negara yang berdasar atas hukum, hal ini secara tegas diamanatkan di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kenyataan tersebut melahirkan konsekuensi bahwa setiap bidang kehiduupan masyarakat di negara ini haruslah berdasarkan pada hukum yang dibuat secara jelas oleh negara ini. Termasuk didalamnya dalam hal kepemilikan. Perihal tersebut dapat teramat di dalam Pasal 28G ayat (1) yang menyatakan bahwa:

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan Hak Asasi Manusia.

Pada perkembangannya terdapat beberapa hak atas tanah yang diatur secara lengkap di dalam Pasal 4, Pasal 16, dan Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria. Pasal 4 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria dengan jelas menyatakan bahwa:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang

langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Kemudian Pasal 16 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria menyatakan bahwa:

- (a) Hak milik,
- (b) Hak guna-usaha,
- (c) Hak guna-bangunan,
- (d) Hak pakai,
- (e) Hak sewa,
- (f) Hak membuka tanah,
- (g) Hak memungut-hasil hutan, dan
- (h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hakhak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Kemudian Pasal 53 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria menyatakan bahwa:

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

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa politik hukum agraria di Indonesia telah secara jelas mengatur perihal hak-hak atas tanah sehingga penggunaan tanah dalam hal kepentingan sosial-budaya, ekonomi, dan pembangunan nasional akan secara mudah terlaksana di negara ini. Keberadaan tata pengaturan perihal hak milik atas tanah pada perkembangannya belum mampu memastikan perlindungan kepemilikan atas

tanah. Hal ini ditunjukan dengan besarnya sengketa pertanahan di masyarakat. Sengketa tanah yang terjadi di masyarakat kerap menimbulkan pertentangan hukum terkait kepemilikan atas suatu lahan. Keadaan ini dapat terlihat dalam persoalan Perbuatan Melawan Hukum terkait tata pengaturan peruntukan dan status tanah yang bertentangan dengan Pasal 4 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria. Salah satu kasus yang dapat terlihat ialah kasus pemecahan HGB milik Perumahan Pantai Indah Kapuk di wilayah pesisir Jakarta Utara.

Kompleks perumahan mewah Pantai Indah Kapuk (PIK) di Jakarta Utara, pada awalnya status hukum tanahnya merupakan tanah garapan bekas hutan dan merupakan milik Negara. Dengan demikian jika tanah garapan apabila selama lebih dari lima tahun digarap maka akan dibuatkan sertifikatnya. Objek sengketa tanah adalah tanah garapan bekas hutan yang kemudian diterbitkan Hak Guna Bangunan (HGB) No. 3514 seluas 666.000 m² dan (HGB) No 3515 seluas 481.500 m², pada tanggal 19 Maret 1997 berlokasi di Kelurahan Kapuk Muara, Kecamatan Penjaringan, Jakarta Utara, atau sekarang dikenal dengan perumahan mewah Pantai Indah Kapuk (PIK).¹

Permasalahan awal timbul ketika HGB no 3515 dipecah menjadi empat bidang, tetapi didalamnya terdapat pemilik tanah seluas 86 hektar yang berada di kawasan HGB 3515 belum diberikan ganti rugi oleh pihak Mandara Pengembang dan menggugat di Pengadilan. Empat sertifikat tanah pecahan

¹<https://www.neraca.co.id/article/6831/kasus-pantai-indah-kapuk-ketika-tanah-negara-dijadikan-agunan>, diakses pada 11 Juni 2025.

sertifikat HGB 3515 diagunkan ke Bank Panin itu berhasil menarik kredit sebesar Rp825 miliar, yang akhirnya menjadi bermasalah dan Bank Panin mengajukan eksekusi lelang lewat pengadilan. Hal itu disebabkan penebitan empat sertifikat HGB tanah yang diagunkan tersebut merupakan hasil pecahan sertifikat HGB induk No. 3515 yang sudah bermasalah sejak lama dan belum diselesaikan secara yuridis formal.²

Sengketa lahan di wilayah Pesisir pantai Indah kapuk tersebut sampai sekarang ini masih ada yang sedang diperiksa di Pengadilan dalam perkara nomor 438/Pdt.G/2021/PN.Jkt.Utr. Sementara itu disisi yang lain wilayah pesisir telah diatur secara lex spesialis berdasarkan UU N0 27 tahun 2007 jo N0 1 Tahun 2014 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Penataan ruangnya juga menggunakan dasar hukum berbeda karena tunduk pada rencana zonasi wilayah pesisir.³

Berbagai kasus dia atas menunjukkan bahwa seluruh pihak yang terlibat seperti perbankan, pengembang Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemprov DKI Jakarta, harus bertanggung jawab atas tanah negara di kawasan Perumahan Pantai Indah Kapuk dengan membongkar praktik kecurangan penguasaan tanah oleh pengusaha yang melanggar ketentuan hukum perbankan, pertanahan maupun perizinan yang dikeluarkan Pemprov DKI Jakarta.⁴

²*Loc, cit.*

³*Loc, cit.*

⁴*Loc, cit.*

Perbuatan yang dilakukan ini jelas termasuk dalam kategori penyerobotan tanah. Penyerobotan tanah adalah perbuatan menguasai, menduduki, atau mengambil alih tanah milik orang lain secara melawan hukum, melawan hak, atau melanggar peraturan hukum yang berlaku. Guna memperterang kasus penyerobotan tanah ini maka salah satu cara yang dapat ditempuh ialah melalui mediasi penal, dimana para pihak yang terkait menjadi para pihak yang berkewajiban memberikan bukti kuat terkait persoalan hak kepemilikan tanah dalam kasus penyerobotan tanah.

Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, penyelesaian sengketa tanah dimungkinkan melalui proses mediasi, yang merupakan inisiatif dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa dibidang pertanahan. Sekalipun demikian, mediasi yang dilakukan BPN dalam persoalan sengketa lahan masih memiliki berbagai kendala, yaitu:⁵

- a. Pihak yang tidak beriktikad tidak baik untuk memanfaatkan proses mediasi sebagai cara untuk mengulur-ulur waktu, pura-pura lupa atau ketidak jujuran pihak dalam menyelesaikan sengketa. Faktor pertama ini sangat sering ditemukan dalam proses mediasi di Kantor Pertanahan, contohnya dengan pemanggilan pihak yang terkait misalnya camat atau lurah yang ikut bertanda tangan terhadap surat penetapan ahli waris

⁵Eva Mardalena, “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Proses Mediasi Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kepahiang Perspektif Hukum Islam”, *Qiyas*, Vol. 7, No. 2, 2022, hlm. 130.

menyatakan diri lupa terhadap salah satu ahli waris sehingga tidak memasukkan namanya di dalam daftar ahli waris.

- b. Rendahnya tingkat partisipasi pihak bersengketa dalam menyelesaikan sengketa tanah, contohnya salah satu pihak tidak memenuhi undangan untuk hadir di proses mediasi, salah satu atau kedua belah pihak yang bersengketa sulit meluangkan waktunya untuk melaksanakan mediasi sehingga pihak BPN tidak jarang mengikuti jadwal para pihak hingga membutuhkan waktu penyelesaian yang lebih dari 30 hari dan salah satu pihak enggan untuk dipertemukan satu dengan yang lainnya.
- c. Kurangnya Sumber Daya Manusia di Kantor Pertanahan khususnya di Sub Seksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan yang bertugas untuk menyelesaikan kasus pertanahan yang ada di Kantor pertanahan setempat. Dengan banyaknya sengketa, konflik dan perkara didaerah dan SDMnya hanya 2 orang, sangat membutuhkan bantuan tambahan tenaga kerja agar kasus pertanahan dapat diselesaikan dengan maksimal dan dalam tempo yang sesuai dengan peraturannya selama 30 hari.
- d. Tidak ada sanksi yang tegas daripada BPN apabila terjadi kesengajaan salah satu pihak yang bersengketa menghambat proses mediasi, sehingga undangan pemanggilan mediasi hanya di anggap sebelah mata.

Berbagai kelemahan mediasi di atas menunjukkan betapa mediasi penal melalui jalur pidana sangat dibutuhkan. Menurut Muladi model konsensus

yang dianggap menimbulkan konflik baru harus diganti dengan model asensus, karena dialog antara yang berselisih untuk menyelesaikan masalahnya, adalah langkah yang sangat positif. Dengan konsep ini muncul istilah ADR yang dalam hal-hal tertentu menurut Muladi lebih memenuhi tuntutan keadilan dan efesien. ADR ini merupakan bagian dari konsep *restorative justice* yang menempatkan peradilan pada posisi mediator.⁶

Perihal mediasi penal dapat ditemukan dalam *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention* yang menyatakan bahwa *restorative justice* merupakan sebuah istilah baru terhadap konsep lama. Pendekatan restorative justice telah digunakan dalam memecahkan masalah konflik antara para pihak dan memulihkan perdamaian di masyarakat. Karena pendekatan-pendekatan *retributive* atau *rehabilitative* terhadap kejadian dalam tahun-tahun terakhir ini dianggap sudah tidak memuaskan lagi. Oleh karenanya menyebabkan dorongan untuk beralih kepada pendekatan *restorative justice*. Kerangka pendekatan *restorative justice* melibatkan pelaku, korban dan masyarakat dalam upaya untuk menciptakan keseimbangan, antara pelaku dan korban.⁷

Menurut Adam Graycar, *Directur of Australian Institute of Criminologi*, menyatakan bahwa dalam praktiknya *restorative justice*, memerlukan dukungan teori reintegrative shaming dalam menyelesaikan

⁶Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997, hlm. 67.

⁷United Nations Office For Drug Control and Crime Prevention, *Handbook on Justice for Victims*, centre for International Crime Prevention, New York, 1999, hlm. 42- 43.

konflik. Graycar menjelaskan dengan mensitir pendapat Braithwaite mengenai teori *reintegrative shaming*, bahwa ada dua segi utama yang melekat pada proses *restorative*. Pertama untuk mencapai keberhasilan reintegrasi itu, maka proses yang dilakukan harus melibatkan kehadiran dan peran serta masyarakat bagi dukungan terhadap pelaku dan korban. Kedua adalah proses yang memerlukan adanya perasaan malu (shaming) sebagai pencelaan (confrontation) atas perbuatan salah antara pelaku dan korban. Proses melalui pendekatan restorative ini bertujuan menjelaskan kepada pelaku bahwa perbuatan tersebut merupakan perbuatan yang tercela di masyarakat, dukungan dan menghargai seseorang walaupun perbuatannya tersebut merupakan perbuatan yang tercela. Dengan demikian, tujuan dari program restorative tersebut, ialah mengembalikan pelaku dan korban ke dalam masyarakat, agar mereka dapat menjadi anggota masyarakat yang bertanggung jawab, mematuhi hukum dan menjunjung tinggi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.⁸ Namun demikian pelaksanaan mediasi penal dalam kasus penyerobotan tanah saat ini belum terlihat. Sebagian besar penyelesaian kasus pidana penyerobotan tanah diselesaikan dengan melalui jalur penuntutan dalam perkara pidana di Pengadilan yang membutuhkan waktu lama dan biaya besar, hal demikian jelas merugikan juga bagi pemilik tanah.

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada maka perlu kiranya dibahas lebih mendalam terkait “**MEDIASI PENAL PADA TINDAK PIDANA**

⁸Australian Institute of Crimonology, *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, Bullying and Victimation In School: A Restorative Justice Approach*, No. 219, Februari 2002, hal.2-3. <http://www.aic.gov.au>

PENYEROBOTAN TANAH (STUDI PUTUSAN NOMOR 438/Pdt.G/2021/PN.Jkt.Utr)”.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan regulasi mediasi penal dalam pidana penyerobotan tanah saat ini?
2. Bagaimana kelemahan dan Solusi dalam persoalan regulasi mediasi penal dalam pidana penyerobotan tanah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan regulasi mediasi penal dalam pidana penyerobotan tanah saat ini.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kelemahan dan Solusi dalam persoalan regulasi mediasi penal dalam pidana penyerobotan tanah.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Penelitian tesis ini diharapkan dapat memberikan pembaharuan dalam kajian menyangkut penyelesaian kasus penyerobotan tanah dengan pendekatan mediasi.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan baru terhadap pemerintah untuk dapat membuat regulasi penyelesaian kasus penyerobotan tanah berbasis *restorative justice* melalui mediasi penal.

E. Kerangka Konseptual

1. Mediasi

Mediasi berasal dari istilah “*mediation*” yang pada gilirannya berasal dari kata latin “*mediare*” yang berarti “berada di tengah” atau *medius* yang berarti “tengah” maka dapat didefinisikan secara bebas sebagai “setiap tindakan yang diambil oleh seseorang atau suatu institusi untuk dengan prakarsanya mencoba menyelesaikan suatu silang selisih dengan cara bertindak menengahi dua (atau lebih) pihak yang tengah bersengketa. Kata mediation ini dapat juga diartikan pihak ketiga yang ikut campur perkara cendrung mencari penyelesaiannya.⁹

2. Penal

Makna kata penal adalah mengacu pada segala sesuatu yang berkaitan dengan hukum pidana, termasuk perbuatan yang dilarang dan diancam pidana, serta mekanisme penegakannya. Upaya penal, dalam konteks penanggulangan kejahatan, menitikberatkan pada tindakan represif setelah kejahatan terjadi, seperti penerapan sanksi pidana.¹⁰

3. Tindak Pidana

Istilah tindak pidana berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana Belanda yaitu *strafbaar feit*. *Straf* diartikan sebagai pidana atau hukum, *baar* diartikan sebagai dapat atau boleh dan *feit*

⁹Riska Fitriani, “Alternatif Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi dalam Masyarakat Adat Melayu Riau”, *Riau Law Journal*, Vol. 1 No.2, 2017, hlm. 231.

¹⁰Jacob Hattu, “Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan Anak”, *Jurnal Sasi*, Vol. 20, No 2, 2014, hlm. 48.

diartikan sebagai tindak, peristiwa, pelanggaran dan perbuatan. Tetapi tidak ada penjelasan resmi tentang apa yang dimaksud dengan *strafbaar feit* itu. Pembentuk undang-undang telah menggunakan istilah *strafbaar feit* untuk menyebutkan apa yang kita kenal sebagai tindak pidana. Oleh karena itu, para ahli hukum berusaha untuk memberikan arti dan isi dari istilah itu. Sayangnya sampai saat ini belum ada keseragaman pendapat. “Tindak pidana merupakan pengertian dasar dalam hukum pidana (yuridis normative). Kejahatan atau perbuatan jahat dalam arti yuridis normative adalah perbuatan seperti yang terwujud in abstracto dalam peraturan pidana. Artinya aturan yang mengatur perbuatan yang diancam pidana, pihak-pihak yang dapat dipidana dan sanksi pidana yang dapat dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana.¹¹

4. Penyerobotan Tanah

Penyerobotan tanah terdiri dari dua kata yaitu penyerobotan dan tanah. Menurut kamus besar bahasa indonesia (KBBI) kata penyerobotan berasal dari kata dasar serobot yang artinya sebuah tindakan mengambil hak dengan tidak mengindahkan hukum atau aturan, sedangkan penyerobotan sendiri diartikan sebagai proses atau cara untuk melakukan tindakan serobot.¹²

¹¹Adami Chazawi, 2005, *Pelajaran Hukum Pidana 1*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 69.

¹²Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 1051.

F. Kerangka Teoritis

Pendekatan melalui jalur ADR, pada mulanya termasuk dalam wilayah hukum keperdataan, namun dalam perkembangannya dapat pula digunakan oleh hukum pidana, hal ini sebagaimana diatur dalam dokumen penunjang Kongres PBB ke-6 Tahun 1995 dalam Dokumen A/CO NF.169/6 menjelaskan dalam perkara-perkara pidana yang mengandung unsur fraud dan white-collar crime atau apabila terdakwanya korporasi, maka pengadilan seharusnya tidak menjatuhkan pidana, tetapi mencapai suatu hasil yang bermanfaat bagi kepentingan masyarakat secara menyeluruh dan mengurangi kemungkinan terjadinya pengulangan. Pentingnya mediasi penal ini juga termasuk dalam penyelesaian persoalan penyerobotan tanah. secara *das sollen* mediasi penal diharapkan mampu menyelesaikan persoalan sengketa lahan akibat adanya penyerobotan tanah sehingga sengketa lahan tidak menjadi persoalan besar yang merambat hingga pada persoalan stabilitas agraria nasional. Secara *das sein* mediasi penal belum dilakukan untuk penyelesaian persoalan penyerobotan tanah di masyarakat, sehingga kasus penyerobotan tanah menjadi membesar akibat diselesaikan melalui jalur peradilan yang membutuhkan waktu lama. Hal ini jelas mengakibatkan terciderainya Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 tentang kesamaan hak di hadapan hukum.

Pembahasan tesis ini menggunakan beberapa teori sebagai pisau analisis dalam melakukan kajian persoalan di dalam tesis ini. Teori-teori tersebut ialah:

1. Teori Keadilan

John Rawls memberikan arti keadilan adalah kebaikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial. Akan tetapi kebaikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.¹³ Selanjutnya John Rawls pada dasarnya melihat keadilan masyarakat lebih pada aspek bentuk pendistribusian keadilan dalam masyarakat. Keadilan diterjemahkan sebagai *fairness* dimana prinsip tersebut dikembangkan dari prinsip utilitarian. Teori tersebut diadopsi dari prinsip maksimin, yaitu proses pemaksimalan dari sebuah hal yang minimum dalam suatu masyarakat yang dilakukan oleh setiap individu yang berada pada posisi awal di mana pada posisi tersebut belum terdapat tawar-menawar akan peran dan status seorang anggota masyarakat. Prinsip ini berusaha menjawab sejauh mungkin tentang pemaksimalan suatu hal yang minimum yang berkaitan erat dengan keuntungan kalangan masyarakat bawah yang lemah.¹⁴

Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls terdapat dua tujuan utama yang hendak disampaikan yakni: *Pertama*, teori ini ingin mengartikulasikan sederet prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan kondisi tertentu seseorang secara khusus untuk mendapatkan keadilan dilihat dari tindakan sosial yang dilakukan

¹³ Pan Muhammad Fais, *Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi, 2009, hal 135.

¹⁴ John Rawls, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, hlm.12-40.

seseorang. Kedua, konsep keadilan distributif pada dasarnya dikembangkan dari konsep utilitarianisme dengan memberikan batasan yang lebih sesuai terhadap individu. Bahwa keadilan dipandang sebagai cara yang lebih tepat dan etis untuk memberikan keuntungan bagi individu sesuai dengan keputusan moral etis.¹⁵

Pola pemberian konsep keadilan menurut Rawls harus diinisiasi berdasarkan posisi asli seseorang bukan karena status dan kedudukannya di ruang sosial. Cara untuk memperoleh sifat asli tersebut, seseorang harus mencapai posisi aslinya yang disebut dengan kerudung ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Kondisi *veil of ignorance* tersebut bermaksud mendudukan seseorang dalam kondisi yang sama satu dengan lainnya sebagai anggota masyarakat dalam kondisi ketidaktahuan. Sehingga dengan situasi demikian, orang lain tidak mengetahui keuntungan terhadap pemberian sesuatu kepada seseorang yang telah mencapai titik “kerudung ketidaktahuan”.¹⁶

Lebih lanjut, dalam kondisi “kerudung ketidaktahuan” masyarakat bertugas untuk membagikan hal-hal utama yang ingin dimiliki oleh setiap seorang (*primary good*). *Primary good* merupakan kebutuhan dasar manusia sebagai hak yang harus dipenuhi. Dengan demikian cara masyarakat untuk membagikan hak adalah dengan menerapkan prinsip keadilan yang terdiri dari: a) kebebasan untuk berperan dalam kehidupan

¹⁵ John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University, London, 1973, hlm. 50-57.

¹⁶ John Rawls yang disarikan oleh Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Volume 9 No.2 Juli-Desember 2013, hlm. 42.

politik; b) kebebasan untuk berbicara; c) kebebasan untuk berkeyakinan; d) kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri; e) kebebasan dari penangkapan dan penahan sewenang-wenang; f) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.¹⁷

Pada kesimpulannya, keadilan John Rawls berusaha menempatkan hak setiap individu sebagaimana mestinya dengan cara melepaskan atribut kedudukan yang dimiliki dalam struktur sosial. Sehingga pendistribusian hak dilakukan secara sama rata.

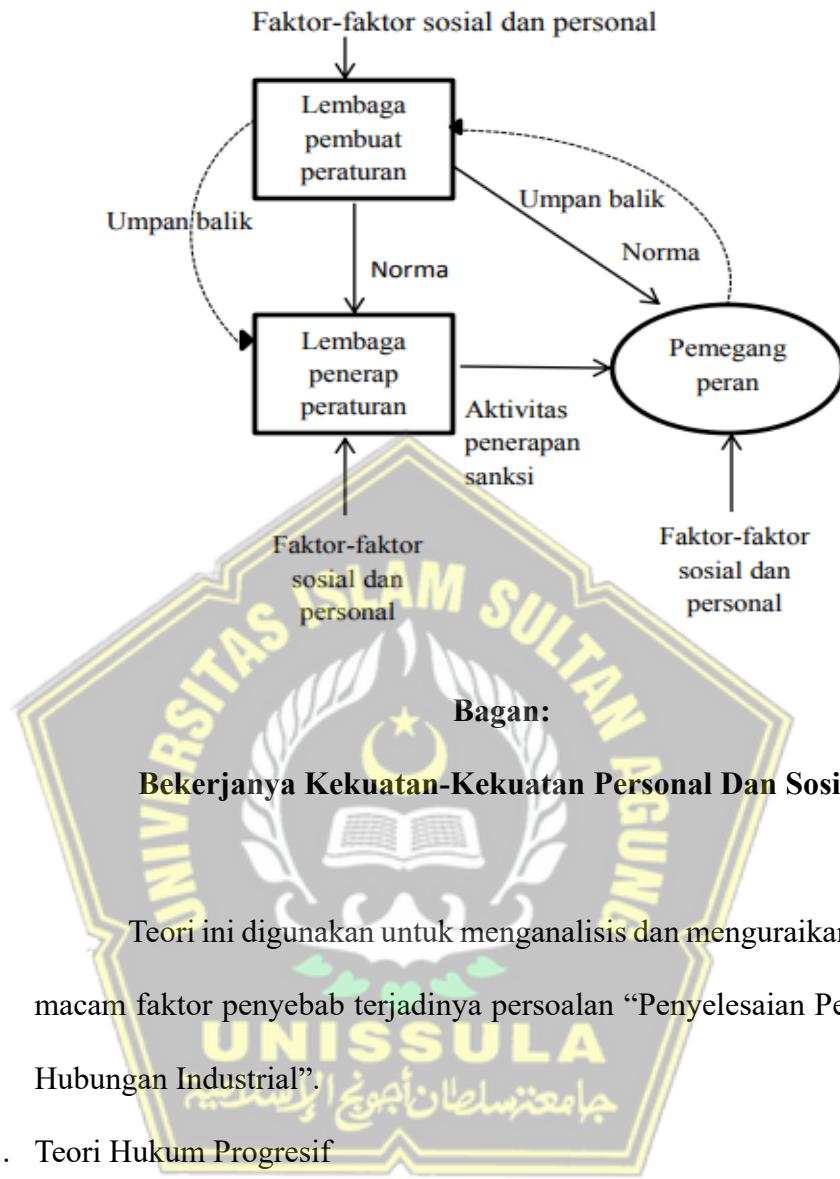
2. Teori Bekerjanya Hukum di Masyarakat Chambliss dan Seidman

Teori ini menyatakan bahwa tindakan apa pun yang akan diambil oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya. Akhirnya peran yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.¹⁸ Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum ini, secara jelas Seidman menggambarkannya berikut ini:¹⁹

¹⁷ *Ibid.*, hlm.43.

¹⁸ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, UNDIP Press, Semarang, 2011, hlm. 10.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 11.



3. Teori Hukum Progresif

Secara terminologi, dalam bahasa Inggris kata *progress* memiliki makna maju, sedangkan *progressive* memiliki makna sesuatu yang bersifat maju.²⁰ Sehingga hukum progresif dapat dimaknai sebagai hukum yang selalu bergerak maju atau bersifat maju mengikuti suatu

²⁰ Oxford Learner's Dictionary, New Edition, Oxford University, Oxford, hlm. 342.

perubahan.²¹ Sementara menurut Kamus Ilmiah Populer, kata progresif bermakna sesuatu yang maju terus dan berkembang terus-menerus.²² Hukum progresif dalam perkembangannya merupakan konsep pemikiran hukum baru yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo.

Ide hukum progresif pertama merupakan bentuk keprihatinan Satjipto Rahardjo atas tidak adanya pencerahan di dunia hukum serta hukum yang tidak lagi dapat menyelesaikan berbagai persoalan di masyarakat termasuk persoalan hukum sendiri. Pada dasarnya hukum progresif bermakna hukum yang peduli terhadap kemanusiaan sehingga bukan sebatas dogmatis belaka. Secara spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai hukum yang pro-rakyat dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya.²³

Sehingga dapat dinyatakan bahwa hukum progresif adalah pemikiran hukum yang berlandaskan pada ide mengubah dengan cepat, kemudian mengubah arah yang mendasar dalam teori dan praksis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya

²¹ Diakses melalui <https://soetandyo.wordpress.com/2010/12/11/prof-tjip-dan-ajaran-hukum-progresifnya-sebuah-pengantar-ringkas/>, Prof. Tjip Dan Ajaran Hukum Progresifnya, Sebuah Pengantar Singkat, diakses pada 10 Februari 2018.

²² Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Arkola, Surabaya, 2001, hlm. 628.

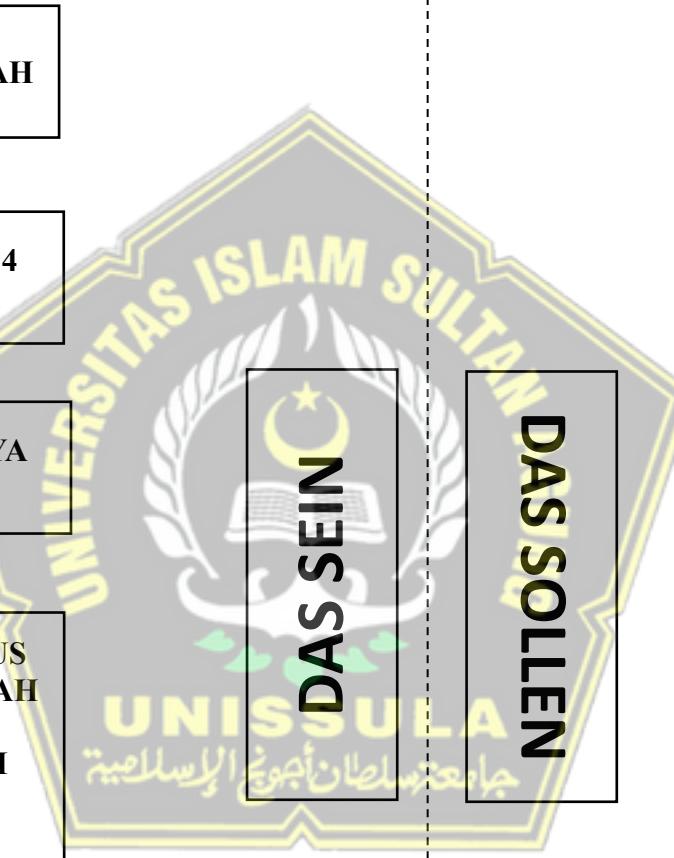
²³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembelaan dan Pencerahan*, Muhammadiyah Press University, Surakarta, 2004, hlm. 19.

sehingga hukum itu tidak diciptakan untuk kepentingan hukum. Dengan demikian maka dapat dipahami bahwa menurut hukum progresif hukum diciptakan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.²⁴ Berkaitan dengan pandangan tersebut maka hukum progresif menghendaki adanya hukum yang tidak bersifat final dan sekaligus tidak bersifat represif serta otonom, namun hukum yang terbangun dari kehendak untuk melindungi masyarakat secara luas dan adil.²⁵

Berdasarkan berbagai penjelasan yang ada dapat disimpulkan bahwa hukum progresif adalah pemikiran hukum yang menitikberatkan pada pencapaian perlindungan harga diri manusia, penjaminan kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia di muka bumi, sehingga hukum progresif tidak menghendaki adanya peraturan dan penegakkan hukum yang bersifat statis. Selain itu hukum progresif juga tidak menghendaki adanya penyalahgunaan hukum yang mengakibatkan berbagai kepentingan masyarakat tercederai.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2007, hlm. 154.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, Op.Cit., hlm. 20.



G. Metode Penelitian

Penelitian dalam bahasa Inggris disebut research, adalah suatu aktivitas “pencarian kembali” pada kebenaran (*truth*). Pencarian kebenaran yang dimaksud adalah upaya manusia untuk memahami dunia dengan segala rahasia yang terkandung didalamnya untuk mendapatkan solusi atau jalan keluar dari setiap masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, kebenaran bisa diupayakan dengan berbagai cara yaitu berdasarkan pengalaman, menanyakan pada orang yang ahli, karena kebetulan, berdasarkan penelitian.²⁶

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yang yuridis sosiologis, sehingga penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan suatu deskriptif mengenai nilai-nilai keadilan untuk kepentingan masyarakat secara umum dan cara pelaksanaan penal sebagai alternatif penyelesaian kasus penyerobotan tana, penelitian tesis ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis.

2. Jenis dan Sumber Data

Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah jenis data kualitatif yang terdiri dari data primer dan data sekunder, sebagaimana kita ketahui bahwa baik data primer maupun data sekunder keduanya saling melengkapi. Data sekunder berupa data yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan narasumber

²⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, hlm.42.

yang telah dipilih yaitu BPN, Kepolisian, Para Pihak Yeng Bersengketa, dan Pakar Hukum Mediasi Penal.

Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang ada berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Tata Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan; Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Pertama atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Tata Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan; Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; serta Petunjuk Teknis Kementerian Agraria dan Pertanahan Nomor 01/JUKNIS/D.VII/2018 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah.

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam rangka untuk mendapatkan data yang tepat dalam penelitian ini, metode yang tepat dalam pengumpulan data yang

digunakan adalah studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.

a. Studi Kepustakaan.

Studi dokumen atau studi pustaka merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum, karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan – bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dari setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab hal tersebut sangat berpengaruh terhadap hasil penelitian. Kegiatan ini dalam rangka untuk mendapatkan konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat, penemuan-penemuan atau instrumen aturan sebagai piranti hukum yang berlaku dan berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

b. Studi observasi

Pengamatan atau observasi merupakan alat pengumpulan data yang tertua. Observasi ini dilakukan dalam rangka untuk merumuskan nilai-nilai yang dianggap berlaku di dalam masyarakat. Observasi di dalam penelitian dalam rangka untuk memperoleh gambaran kenyataan yang sebenarnya.

c. Studi wawancara/*interview*

Wawancara yang dilakukan dalam kegiatan penelitian dilakukan dengan sistem sistimatis dan runtut serta memiliki nilai

validitas dan reliabilitas. Wawancara ini dilakukan dengan cara tatap muka kepada responden dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan permasalahan yang diteliti terkait persoalan pelaksanaan mediasi penal dalam kasus penyerobotan tanah.

Wawancara ini dilakukan dalam untuk mendapatkan informasi secara langsung dari informan serta jawabannya dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan. Untuk memperoleh data yang *realibel* atau *validitas data* maka wawancara dilakukan dengan prinsip *unstructured interview*, *overted interview*, dan *viewing one another as peers*.

4. Analisis Data

Analisis data dalam tesis ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif dengan membandingkan data sekunder dan data primer, mencari faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan mediasi penal belum mampu terwujud secara adil dalam penyelesaian kasus penyerobotan tanah.

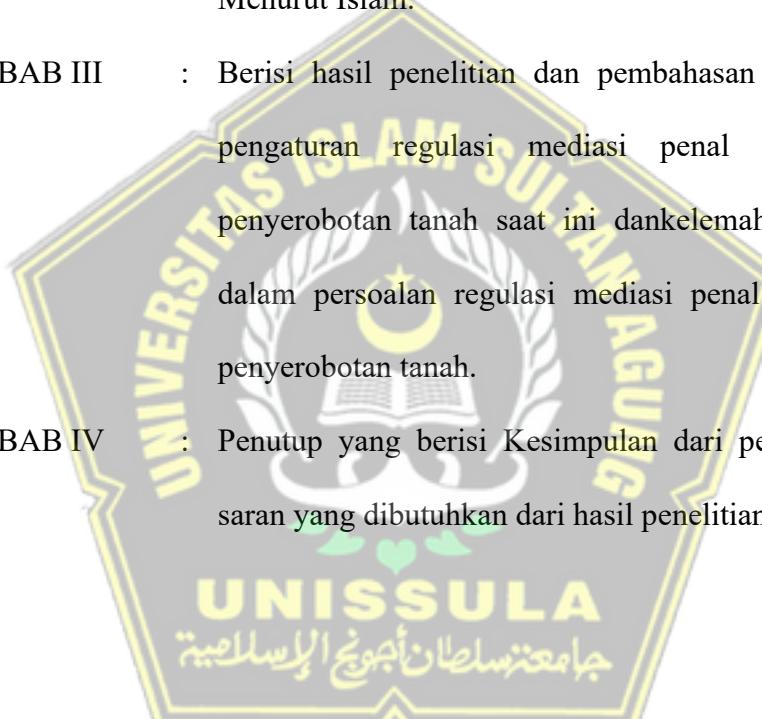
H. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, yang terdiri dari:

BAB I : Pendahuluan. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang Permasalahan; Perumusan Masalah; Tujuan Penelitian; Manfaat Penelitian; Kerangka Konseptual; Kerangka Teoritik; Dan Kerengka Pemikiran;

Metode Penelitian; dan Keaslian Penulisan, serta Sistematika Penulisan.

- BAB II : Tinjauan pustaka yang digunakan untuk menganalisis permasalahan yang akan dibahas di dalam penelitian tesis ini. Adapun sub-sub judul yang dibahas dalam bab ini ialah Efektivitas Hukum, Perkembangan Hukum Tanah di Indonesia, Hak Milik akan Tanah, Penyerebotan Tanah Menurut Islam.
- BAB III : Berisi hasil penelitian dan pembahasan yang meliputi pengaturan regulasi mediasi penal dalam pidana penyerobotan tanah saat ini dan kelemahan dan Solusi dalam persoalan regulasi mediasi penal dalam pidana penyerobotan tanah.
- BAB IV : Penutup yang berisi Kesimpulan dari pembahasan dan saran yang dibutuhkan dari hasil penelitian tesis ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Politik Hukum Agraria Di Indonesia

1. Sejarah Perkembangan Politik Hukum Agraria Indonesia

Kata agraria berasal dari bahasa latin “*ager*” yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Bahkan sebutan agrarian laws dalam *Black's Law Dictionary* seringkali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan-peraturan hukum yang bertujuan melakukan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya.²⁷ Adapun pengertian agraria menurut Andi Hamzah, Subekti, dan R. Tjitrosoedibyo adalah masalah atau urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.²⁸

Sementara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, biasa disebut UUPA, tidak memberikan penjelasan langsung mengenai agraria. Namun dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUPA bahwa yang menjadi ruang lingkup agraria adalah bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

²⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1*, Jakarta: Djambatan, cetakan ke-11 (edisi revisi), 2007, hlm. 5.

²⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Jakarta: Kencana, 2012, hlm. 1.

Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat bahwa agraria memiliki cakupan yang lebih luas dari sekedar tanah atau tanah pertanian seperti pengertian dari bahasa latin dan KBBI. Penjelasan agraria dalam UUPA memiliki makna yang sama dengan maksud agraria pada kamus hukum. Dengan pemakaian sebutan agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA hukum agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur tentang hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria yang terdiri atas hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan, serta hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.²⁹

Hukum agraria berkembang sesuai perjalanan sejarahnya. Sejarah merupakan bukti dari sebuah perkembangan karena yang terjadi pada masa kini merupakan hasil dari yang telah dilalui pada masa lalu. Begitupun dengan hukum agraria, pengaturan yang ada saat ini merupakan hasil dari sejarah perubahan-perubahan pengaturannya. Hampir semua unsur dalam kehidupan hukum negara ini merupakan hasil dari akulturasi budaya dan kebiasaan yang dibawa oleh bangsa-bangsa lain yang pernah masuk dan mendirikan pemerintahan di Indonesia.

²⁹ Boedi Harsono, *Op, Cit*, hlm. 8.

Pengaturan agraria sendiri telah melewati beberapa periode yang memberi pengaruh sangat besar pada ketentuan hukum agraria yang ada saat ini. Dalam sejarahnya, pengaturan agraria yang sangat erat dengan urusan pertanahan ini mengalami perkembangan yang diawali dengan pengaturan buatan penjajah yang menguasai sebagian besar wilayah tanah Indonesia (pra kemerdekaan), serta terus berkembang seiring bangsa Indonesia bebas dari penjajahan dan mulai membuat sendiri hukum agrarianya (pasca kemerdekaan).

1) Periode Pra Kemerdekaan

Perkembangan hukum agraria sudah dimulai sejak zaman kerajaan, di mana tanah bukanlah benda yang diperdagangkan karena masih melimpahnya tanah-tanah yang belum dimiliki. Masyarakat pada masa kerajaan menjalani kehidupannya berdasarkan ketentuan raja. Sebagai pemimpin tertinggi dalam sebuah wilayah, raja berdaulat penuh atas semua hal yang ada dalam wilayah yuridiksinya. Begitupun dalam pengurusan tanah, raja telah menentukan batas dan bagian masing-masing bagi rakyatnya. Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal-awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan,

yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana.³⁰

Masa kejayaan kerajaan-kerajaan mulai terganggu oleh bangsa Belanda yang berdatangan ke Indonesia sekitar abad 17 dengan alasan untuk berdagang dan mengembangkan perusahaan dagangnya. Sejarah hukum agraria kolonial pun diawali oleh perkumpulan dagang yang disebut *Veerenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) antara tahun 1602-1799,³¹ mereka diberikan hak untuk berdagang sendiri di Indonesia dari Pemerintah negeri Belanda (*Staten General*), yang sejak tahun 1602 itu VOC mendapat hak untuk mendirikan benteng-benteng serta membuat perjanjian dengan raja-raja Indonesia.³²

VOC mulai menaklukan raja-raja dari kerajaan-kerajaan kecil dengan cara mengharuskan menandatangani perjanjian (*tractaat*) bahwa mereka (raja dan rakyatnya) harus tunduk dan patuh kepada VOC dengan sistem perdagangan *Verpelichte Leverantie* dan *Contingenten*, yaitu menyerahkan hasil bumi dengan harga yang sudah dipatok atau ditentukan dan hasil bumi yang diserahkan

³⁰ Gunawan Wiradi, Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA Badnung, Edisi Baru, 2009, hlm. 66.

³¹ Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, Hukum Agraria dalam Perspektif Sejarah, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm. 9.

³² Supomo dan Djoksutono, Sedjarah Politik Hukum Adat 1609-1848, Jakarta: Djambatan, Cetakan ke-4, 1955, hlm. 1.

dipandang sebagai pajak tanah.³³ Kemudian hukum perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*) mulai diberlakukan untuk seluruh wilayah kekuasaan VOC, penekanan raktek penegakkannya adalah pada perolehan tanah untuk hubungan keagrariaan bagi pengumpulan hasil bumi untuk dijual di pasaran Eropa.³⁴

Dengan hukum barat itu, maka hak-hak tanah yang dipegang oleh rakyat dan raja-raja Indonesia tidak dipedulikan. Namun rakyat Indonesia masih dibiarkan untuk hidup menurut hukum adat dan kebiasaannya.³⁵

Seluruh lahan di daerah kerajaan yang berada di bawah kekuasaan VOC itu diklaim menjadi milik VOC sehingga bebas digunakannya, termasuk untuk dijual kepada pihak selain masyarakat Indonesia. Salah satu bentuk kegiatan penjualan tanah itu dilakukan melalui Lembaga Tanah Partikelir sejak tahun 1621, dengan dominasi pembeli dari pedagang kaya orang Arab dan Cina, namun tidak ada surat bukti jual beli karena pada masa itu belum ada pejabat notaris. Maka tanah partikelir itu dicatat dalam catatan „eigendom“ milik Belanda.³⁶

³³ Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

³⁴ Herman Soesangobeng, Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

³⁵ Muchsin dkk, *Op, Cit*, hlm. 10.

³⁶ Herman Soesangobeng, Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm. 37.

Situasi tersebut berjalan cukup lama, sehingga membuat rakyat Indonesia kehilangan hak-haknya sendiri atas tanah dan semakin miskin karena eksplorasi yang dilakukan VOC terhadap hasil pertanian rakyat. Kemudian pada tahun 1799, VOC terpaksa dibubarkan karena kerap kali berperang, kas kosong dan banyak hutang, serta banyak pesaing dari Inggris dan Perancis. Setahun kemudian, daerah dan hutang-hutang VOC diserahkan kepada Bataafsche Republiek, serta Indonesia sebagai tanah jajahan dijadikan bagian dari wilayah Negeri Belanda dengan status sebagai negara jajahan (*Nederlands Indie – Hindia Belanda*).³⁷

Setelah bangkrutnya VOC pada awal abad ke-19, kekuasaan pemerintah Belanda dipatahkan oleh balatentara Inggris dan pada tahun 1811 Belanda harus menyerahkan Pulau Jawa kepada Inggris. Kemudian di bawah pemerintahan Raffles dibentuklah sebuah panitia dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria, dan atas hasil penyelidikan itu Raffles berkesimpulan bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah Inggris (teori Domein). Raffles mewujudkan pemikiran tentang pajak yang dikenal dengan nama *Landrent* (pajak tanah). *Landrent* tidak langsung

³⁷Muchsin dkk.,Op.Cit., hlm. 11.

dibebankan kepada para petani pemilik tanah, para kepala desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayar oleh tiap petani. Berdasarkan ketentuannya itu, penduduk pribumi hanya dianggap menumpang dan dibebani tanggung jawab untuk membayar pajak dalam pemakaian tanah raja atau pemerintah Inggris. Kemudian dengan dibentuknya perjanjian pada 13 Agustus 1814 antara Inggris dan Belanda, maka semua jajahan Belanda yang diwaktu peperangan terakhir diduduki oleh Inggris akan dikembalikan kepada Belanda. Memasuki masa pemerintahan Van den Bosch, pada tahun 1830 diterapkan sebuah sistem tanam paksa (Cultuurstelsel), yakni dengan pembiadaan pembayaran pajak dari para petani di desa namun digantikan dengan kewajiban menanami 1/5 tanahnya dengan tanaman seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu dan sebagainya untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah (untuk di ekspor ke Eropa). Hasil pertanian tersebut diserahkan kepada pemerintah Belanda secara cuma-cuma, tanpa ada imbalan apapun. Kondisi ini semakin mengerdilkan hak agraria rakyat Indonesia sebagai pemilik asli tanah Indonesia.³⁸

Rakyat Indonesia benar-benar dijadikan budak untuk memperkaya Belanda. Begitu banyak hasil kekayaan alam

³⁸ Loc, cit.

Indonesia dikeruk secara sia-sia karena para petani tidak mendapatkan imbalan atas hasil tanaman yang diberikannya pada Belanda. Sistem ini mendatangkan kritik habis-habisan, antara.³⁹ lain oleh Edouward Douwes Dekker (Multatuli), lalu akhirnya sebagai jawabannya dikeluarkan kebijakan Regerings Reglement yang dalam Pasal 64 dinyatakan bahwa Gubernur Jenderal dilarang menjual tanah kecuali tanah sempit bagi perluasan kota dan industri dan boleh menyewakan tanah berdasarkan Ordonnantie (peraturan) kecuali tanah hak ulayat.

Kebijakan itu digunakan untuk membina tata hukum kolonial dalam mengontrol kekuasaan dan kewenangan raja dan aparat eksekutif atas daerah jajahan. Dalam Hukum Pertanahan Belanda di Indonesia, pelaksanaannya dimulai secara sah sejak tahun 1848 ketika diberlakukannya Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (Nederlands Burgelijk Wetboek-BW) yang baru dan di Indonesia disebut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (KUHP).

Kodifikasi hukum berlangsung untuk pertama kali, BW berlaku khusus untuk golongan Eropa, kemudian berlaku juga untuk golongan Timur Asing (sejak tahun 1855), sedangkan untuk golongan Bumiputera berlaku hukum masing-masing (yakni hukum adat).

³⁹ Loc, cit.

Mengenai pengaturan hukum adat terkait urusan keagrariaan, Ter Haar dan para muridnya yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (yang pada waktu itu bernama *Rechtshogeschool te Batavia*) mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitas-komunitas dengan sanksi-sanksi. Van Vollenhoven telah menjelaskan sifat atau ciri khusus sebagai tandatanda pengenal Hukum Pertanahan dan Keagrariaan Adat Indonesia, yaitu:⁴⁰

- 1) Masyarakat hukum dengan pimpinan dan warganya dapat dengan bebas menggunakan dan mengusahakan semua tanah hutan belukar yang belum dikuasai seseorang dalam lingkungan masyarakat hukum untuk membukanya, mendirikan perkampungan atau desa, berburu, mengumpulkan hasil hutan, menggembala dan merumput;
- 2) Orang asing hanya dapat melakukan hal-hal yang disebutkan sebelumnya setelah mendapatkan izin dari masyarakat hukum, karena setiap pelanggarannya dinyatakan sebagai suatu pelanggaran adat yang disebut “*maling utan*”;
- 3) Setiap orang asing, tetapi kadang-kadang terhadap warga masyarakat hukum pun, diharuskan

⁴⁰ Loc, cit.

- membayarkan uang pemasukan, untuk dapat memungut dan menikmati hasil tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat;
- 4) Masyarakat hukum adat bertanggung jawab atas setiap pelanggaran hukum yang terjadi dalam wilayah masyarakat hukum adat;
 - 5) Masyarakat hukum adat tetap berhak menguasai dan mengawasi tanah-tanah pertanian dalam lingkungan masyarakat hukumnya; dan
 - 6) Tanah masyarakat hukum adat tidak boleh dijual lepaskan kepada pihak lain untuk selama-lamanya.

Berkat perjuangan Van Vollenhoven dan Ter Haar serta para penerusnya, pada zaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak – atau tidak banyak – menyimpang dari hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Dalam praktiknya, pelanggaran demi pelanggaran hukum dilakukan oleh pemerintah Belanda. Pemerintah acapkali mencabut hak milik tanah seseorang tanpa didasarkan ketentuan hukum karena penduduk pribumi tidak ditentukan sebagai pihak yang berhak atas hak milik dan ganti rugi atas tanah. Kemudian dengan semakin berkembangnya dominan ide liberalisme di bidang hukum, lahirlah Regeelings Reglement (RR) pada

tahun 1854 yang dimaksudkan untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan eksekutif yang berada di tangan para administrator kolonial.

Menurut ayat (3) dari Pasal 62 RR menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut peraturan yang harus ditetapkan dengan peraturan umum. Dalam hal ini tidak termasuk tanah-tanah yang dibuka oleh orang-orang Bumiputera, atau yang termasuk lingkungan suatu desa, baik sebagai tempat penggembalaan umum, maupun dengan sifat lain. Tujuan gerakan kaum liberal dalam bidang agraria ini adalah agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik mutlak (*eigendom*) untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan, serta agar dengan asas domein pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (*erfpacht*). Sebagai upaya untuk memperbesar keuntungan para pengusaha dan pedagang Belanda dari kekayaan alam Indonesia, akhirnya pada 9 April 1870 pemerintah Belanda meloloskan Undang-Undang Agraria yang selanjutnya dikenal sebagai Agrarische Wet yang diberlakukan untuk Jawa dan Madura serta untuk seluruh wilayah jajahan Hindia Belanda setelah

lima tahun pembentukannya.⁴¹ *Agrarische Wet Staatsblad* 1870 No. 55 berisi tiga pasal yang termaktub dalam Artikel 62 RR 1854 dan tambahan lima pasal baru. Selain itu, ada juga *Agrarische Reglement* (peraturan agraria) yang diterbitkan untuk mengatur hak milik pribumi di wilayah luar Jawa dan Madura.⁴²

Pada ayat (4) *Agrarische Wet* 1870 disebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak erfpacht selama 75 tahun. Kemudian perihal ketentuan pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu yang penting adalah *Agararisch Besluit* (keputusan agraria) yang hanya berlaku di Jawa dan Madura, yang diundangkan dalam Staatsblad 1870 No. 118, di mana dalam Pasal 1 dinyatakan bahwa “....semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (eigendom), adalah hak domein negara.” Domein negara artinya milik mutlak negara, biasa dikenal dengan *Domein Verklaring*.⁴³

Rakyat Indonesia benar-benar berada pada masa ketidakadilan dengan terampas kemerdekaan dan haknya atas tanah mereka sendiri. Masa kolonial telah memperbudak rakyat sekaligus negara Indonesia untuk

⁴¹ Cornelis van Vollenhoven, *Orang Indonesia dan Tanahnya (De Indonesier en Zijn Ground)*, Yogyakarta: STPN Press, 2013, hlm. 16.

⁴² Cornelis van Vollenhoven, *Op.Cit.*, hlm. 168.

⁴³ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke-5, 2012, hlm. 48-49

melayani kebutuhan orang-orang Belanda memperkaya diri dari hasil pertanian dan perkebunan Indonesia. Beberapa abad penjajahan kolonial itu telah menjadi bagian dari perjalanan hukum agraria yang sangat merugikan rakyat Indonesia. Memasuki masa Perang Dunia II antara blok barat dan blok timur, kedudukan Belanda mulai tergeser dan Indonesia jatuh di bawah kekuasaan penjajahan Jepang. Sejak tahun 1942 Jepang mengambil alih seluruh kekuasaan pemerintahan kolonial. Pemerintahan Jepang mengeluarkan kebijakan yang mentolerir dan mendorong rakyat untuk menggarap tanah-tanah perkebunan dan tanah terlantar yang menimbulkan persepsi bahwa rakyat bisa memperoleh kembali tanah mereka yang dulu digusur oleh pemerintah kolonial Belanda. Namun tetap saja para petani penghasil padi dikenakan kewajiban menyerahkan hasil produksinya kepada pemerintah sebagai semacam pajak.⁴⁴

2) Periode Pasca Kemerdekaan

Dalam bidang keagrariaan selama masa penjajahan terdapat dualisme hukum agraria yang berlaku yakni berdasarkan hukum adat yang melahirkan tanah hak milik adat, tanah ulayat, tanah yayasan, tanah golongan dan sebagainya, serta berdasarkan hukum barat (kolonial) yang

⁴⁴ A. Ridwan Halim, *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan ke-2 1988, hlm. 27.

melahirkan tanah hak *eigendom* (hak milik), tanah hak opstal, tanah hak *erfpacht*, tanah hak gebruijk (hak pakai), dan sebagainya. Terlepas dari penjajahan Jepang (1945), Indonesia mendapatkan kemerdekaannya. Para pemimpin bangsa mulai memikirkan untuk melakukan pembangunan hukum baru yang terlepas dari ketidakadilan hukum kolonial termasuk hukum agraria kolonial.

Pengaturan hukum agraria menjadi salah satu hal yang difokuskan untuk diubah dalam upaya memperbaiki tatanan pengaturan hak agraria masyarakat Indonesia dari ketidakadilan hukum kolonial. Beberapa peraturan yang dihasilkan antara lain terdapat Undang-Undang No. 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 29 Tahun 1956 tentang Peraturan-Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, dan Undang-Undang No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria. Pemerintah Indonesia pun membentuk panitia Agraria yang mengalami beberapa kali pergantian, yakni Panitia Yogya (1948), Panitia Agraria Jakarta (1951), Panitia Suwahyo (1955), Rancangan Soenarjo (1958), dan Rancangan Soedjarwo (1960).

Pembentukan panitia tersebut diusung untuk menghasilkan sebuah hukum agraria yang berjiwa keindonesiaan. Setelah melalui proses selama 12 tahun, akhirnya terbitlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (biasa disebut UUPA) yang disahkan dan diundangkan sebagai induk dari hukum agraria Indonesia. Dengan berlakunya UUPA, berarti telah dicabut segala peraturan hukum agraria kolonial yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu:⁴⁵

- 1) "Agrarische Wet" (*Staatsblad* 1870 No. 55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie" (*Staatsblad* 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
- 2) "Domienverklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit" (*Staatsblad* 1870 No. 118); "Algemene Domienverklaring" tersebut dalam *Staatsblad* 1875 No. 119A; "Domienverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1874 No. 94f; "Domeinverklaring untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1877 No. 55;

⁴⁵ Loc, cit.

- 3) *Koninklijk Besluit* tanggal 16 April 1872 No. 29 (*Staatsblad* 1872 No. 117) dan peraturan pelaksanaannya;
- 4) Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai *hypothek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini; "Domienverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1888 No.58.

Salah satu dasar pertimbangan dalam merumuskan UUPA ini adalah bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong. Sebagai implementasi dari ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa

negara sebagai penguasa bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, maka dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA telah ditentukan bahwa hak menguasai dari negara yang dimaksud adalah memberi wewenang untuk:

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

Adapun tujuan dalam pembentukan UUPA ini dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (3), yakni bahwa wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur. Untuk menunjukkan kepemihan terhadap rakyat dalam pengaturan UUPA ini, dapat dilihat dalam Pasal 11 dan 13.

Dari berbagai ketentuan dasar tersebut, selanjutnya UUPA

juga menentukan mengenai hak-hak masyarakat atas tanah yang dapat dibedakan menjadi:

- 1) Hak milik (Pasal 20-27)
- 2) Hak guna usaha (Pasal 28-34)
- 3) Hak guna bangunan (Pasal 35-40)
- 4) Hak pakai (Pasal 41-43)
- 5) Hak sewa untuk bangunan (Pasal 44-45)
- 6) Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46)
- 7) Hak-hak atas tanah yang bersifat sementara (Pasal 53) yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara

Selain hak-hak yang disebutkan tersebut, terdapat hak-hak atas bagian lain dari tanah yakni terdiri dari hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan (Pasal 47) serta hak guna ruang angkasa (Pasal 48). Dengan pemberlakuan UUPA tersebut pemerintah mulai menata pembagian dan penguasaan struktur kepemilikan tanah Indonesia karena selama masa kolonial pola kepemilikan masyarakat atas tanah sangat tidak adil dan tidak teratur. Untuk menjalankan suatu redistribusi kepemilikan tanah,

pemerintah membuat sebuah UndangUndang No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang disebut sebagai Undang-Undang Landreform Indonesia. Sejak program ini berjalan pemerintah berhasil mendistribusikan sekitar 800.000 hektar tanah kepada 850.000 kepala keluarga. Mengingat kekhususan dari perkara-perkara yang terkait dengan program tersebut, pemerintah Soekarno membentuk badan peradilan tersendiri yaitu Pengadilan Landreform dengan dasar pembentukan Undang-Undang No.21 Tahun 1964. Namun kegiatan landreform ini tidak berlangsung lama seiring bergantinya pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto pada tahun 1965. Bahkan Pengadilan Landreform pun akhirnya dihapuskan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform. Pemerintah baru ini mempunyai kebijakan yang sama sekali lain, sehingga untuk jangka waktu yang cukup lama UUPA masuk peti es, sedangkan kebutuhan agraria di sektor lain mendesak, maka lahirlah pada masa awal orde baru berbagai undang-undang pokok lain yang kemudian membuat tumpang tindih dan rancunya masalah pertanahan.⁴⁶

⁴⁶ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria Perjalanan yang Belum Berakhir*, Diterbitkan bersama oleh: Konsorsium Pembaruan Agraria (Jaksel), Sajogyo Institute (Bogor), AKATIGA (Badnung), Edisi Baru, 2009, hlm. 86-87.

Kemudian untuk menarik minat para investor, pemerintah mulai membuat beberapa regulasi untuk membuka peluang eksplorasi tanah dan sumber daya alam di Indonesia. Sebagai langkah awal untuk memikat investor asing, tahun 1967 Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) diberlakukan, selanjutnya lahir Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan dan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketnetuan Pokok Pertambangan serta berbagai undang-undang sektoral lain tentang minyakgas dan pengairan. Kebijakan pemerintah orde baru ini lebih fokus hanya kepada pembangunan dengan penguasaan tanah secara besar-besaran oleh negara untuk dieksplorasi dan dieksplotasi oleh para investor yang bermodal besar,namun hak-hak dari masyarakat atas tanah jadi terlupakan. Ternyata undang-undang tersebut tidak menjadikan UUPA sebagai basisnya, regulasi-regulasi ini pun tumpang tindih dan inkonsisten satu sama lain. Selanjutnya dengan makin rumitnya masalah pertanahan dan makin besarnya keperluan akan ketertiban di dalam pengelolaan pertanahan, makin dirasakan keperluan akan adanya peraturan pelaksanaan UUPA yang menerapkan ketentuan lebih lanjut mengenai hak-hak atas tanah. Sebagai hak atas tanah yang masa berlakunya terbatas

untuk jangka waktu tertentu (hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai), hak-hak tersebut memerlukan kejelasan mengenai beberapa hal antara lain mengenai persyaratan perolehannya, kewenangan dan kewajiban pemegangnya, dan status tanah dan benda-benda di atasnya sesudah hak itu habis jangka waktunya. Kejelasan itu sangat diperlukan untuk memberikan beberapa kepastian hukum, baik kepada pemegang hak, kepada pemerintah sebagai pelaksana UUPA, maupun kepada pihak ketiga

Beberapa peraturan pun mulai dibentuk untuk mengatur pelaksanaan perundang-undangan tentang pertناhan sebagai objek dasar agraria seperti Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Peraturan Menteri Negara Agraria / BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Perolehan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Peraturan BPN No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, dan sebagainya. Perjalanan UUPA selanjutnya terus diiringi dengan penerbitan perundang-undangan yang

merupakan perluasan dari urusan keagrariaan di Indonesia, antara lain:

- 1) Terkait pertanahan.
 - a) Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya,
 - b) Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas tanah dan Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah,
 - c) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan,
 - d) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- 2) Terkait pertanian
Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,
- 3) Terkait perkebunan
Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan,
- 4) Terkait perikanan

- a) Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia,
 - b) Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,
- 5) Terkait pertambangan
- a) Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan,
 - b) Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi,
 - c) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara,
- 6) Terkait kehutanan
- Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,
- 7) Terkait pembangunan
- a. Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman,
 - b. Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil,
 - c. Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

2. Hukum Tanah Dalam Hukum Positif Indonesia

Begitu beragam hukum yang menjadi cakupan dari hukum 48esame481. Setiap pengaturan tersebut harus saling berkesinambungan karena pengaturan yang satu akan mempengaruhi pengaturan yang lainnya disebabkan kesamaan objek dasar pengaturan, yaitu tanah. Harus disadari bahwa bagaimanapun hukum merupakan suatu sistem, yang keseluruhannya tidak lepas dari nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Untuk itu, pengembangan suatu bidang hukum (yang dikatakan netral sekalipun) juga akan berpengaruh kepada bidang-bidang hukum lainnya. Misalnya, peraturan di bidang penanaman modal mempunyai keterkaitan dengan masalah hukum pertanahan, yang di Indonesia belum dapat disebut sebagai bidang yang netral. Meskipun hukum 48esame481 tidak hanya membahas tanah, tapi umumnya perihal 48esame481 ini lebih sering ditekankan pada unsur pertanahannya. Tanah yang dimaksudkan di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai tempat berpijak di bumi ini menjadi kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia sebagai makhluk hidup. Setiap kegiatan sehari-hari selalu dilakukan di atas tanah, baik dengan menempatinya untuk bangunan dan jalanan sampai dengan mengolahnya untuk menghasilkan sesuatu yang bermanfaat. Pada

kondisi tersebut, hukum 49esame49l memiliki peran dalam pengaturan pelaksanaan norma-norma hukum pertanahan, tentang penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai benda tidak tetap yang melahirkan hak perorangan untuk menikmati hasil tanah baik oleh masyarakat maupun orang pribadi, maka haknya pun disebut hak 49esame49l. Di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia yang bercorak agraris, tanah memberikan warna tersendiri bagi struktur masyarakatnya, seperti pernyataan seorang pakar:⁴⁷

Bukan saja karena kehidupan mayoritas penduduknya ditopang oleh tanah, tetapi dengan tanah itu pula kesadaran mereka terwujudkan, baik dalam bentuk kerja produktif maupun bentuk-bentuk kesenian serta kebudayaan lainnya. Secara singkat, seluruh bangunan pandangan hidup yang memberi arah bagi proses kemasyarakatan, bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi dengan tanahnya.

Pembicaraan mengenai hukum 49esame49l ini tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan hukum tanah dan hukum terkait benda-benda lain yang melekat bersama tanah (air, sumber daya alam, dan ruang angkasa). Walaupun banyak unsur pertanahan dalam 49esame49l, namun cakupan hukum 49esame49l sendiri sangat luas jika dibatasi hanya pada pertanahan. Pengaturan hukum 49esame49l ini harus selalu dilihat secara menyeluruh, yakni mencakup urusan kepemilikan,

⁴⁷ Gunawan Wiradi, *Op, Cit*, hlm. 3.

penggunaan, atau penguasaan atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atas tanah maupun yang terkandung di dalamnya.

Kedudukan tanah tersebut menjadi fokus terbesar yang akan sangat berpengaruh dalam hukum 50esame50l karena ruang lingkup hukum 50esame50l melekat dengan unsur tanah. Hukum tanah dan hukum 50esame50l pun akan berjalan beriringan karena memiliki objek pengaturan yang sama (tanah), maka pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah perlu menjadi perhatian besar dalam pengaturan hukum 50esame50l. Tanah memiliki hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional, yaitu:⁴⁸

- a. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- b. Hak menguasai dari negara atas tanah;
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah; meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan).

Berdasarkan pembagian hak tersebut, diperlukan sebuah wujud pengaturan yang akan menjadi pedoman dalam menggunakan hak-hak penguasaan atas tanah. Lalu hadirlah hukum tanah yang merupakan keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur

⁴⁸ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia : Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1994, hlm. 195.

hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan yang kongkrit dengan tanah.

Sebagai bagian dari hukum 51esame511, pengaturan hukum tanah harus disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dari hukum 51esame511. Sebagaimana ketentuan-ketentuan hukum tanah yang tertulis bersumber pada UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang secara khusus berkaitan dengan tanah sebagai sumber hukum utamanya, sedangkan ketentuan hukum tanah yang tidak tertulis bersumber pada hukum adat tentang tanah dari yurisprudensi tentang tanah sebagai sumber hukum pelengkapnya.

Hukum tanah yang dalam UUPA menganut konsep pemisahan 51esame511 tanah menggunakan asas hukum adat yaitu asas pemisahan horizontal, di mana tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat pada tanah, atau pemilik atas tanah terlepas dari benda yang terdapat di atas tanah, sehingga pemilik 51esame511 tanah berbeda dengan pemilik 51esame511 benda tersebut. Selanjutnya, Imam Sudyat menjelaskan asas pemisahan horizontal dalam hukum adat ini terlihat jelas dalam hak numpang yang menunjukkan bahwa dalam menumpang itu orang tidak ada sangkut pautnya dengan tanah tersebut, bahwa orang itu tinggal dalam rumah di atas tanah, terlepas dari tanah meskipun ia

mempunyai rumah di situ, terlihat pula bahwa pohon-pohon dapat dijual dan digadaikan tersendiri terlepas dari tanahnya.⁴⁹

Sayangnya, Maria S.W. Sumardjono menyebut UUPA mengalami degradasi. Pelbagai undang-undang 52esame521 di bidang sumber daya alam yang berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tapi tanpa merujuk UUPA. Menurut Maria, sudah banyak terbit peraturan pelaksana UUPA namun dua masalah mendasar masih tersisa, yakni belum tersedia cetak biru (blue print) kebijakan pertanahan yang komprehensif dan arah serta strategi penyempurnaan UUPA belum jelas.⁵⁰

Hal itulah yang menjadi faktor pemacu timbulnya konflik 52esame521 di asyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan hukum 52esame521 di Indonesia harus selalu diperhatikan dan diperbaiki untuk mencapai keadilan atas hak 52esame521 bagi seluruh masyarakat Indonesia, sekaligus dalam rangka mewujudkan “reforma 52esame521” yang merupakan amanat dari TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Dengan demikian, kepastian hukum atas hak 52esame521 setiap warga

⁴⁹Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 11.

⁵⁰Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat feudalisme dan kolonialisme, menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata .<http://skpm.fema.ipb.ac.id/spd/?p=428> (diakses pada tanggal 15 Juni 2020)

masyarakat Indonesia dapat diwujudkan dalam rangka menuju kesejahteraan rakyat Indonesia.

B. Tinjauan Tentang Perlindungan Hukum

Kehadiran hukum dalam masyarakat adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang biasa bertentangan antara satu sama lain. Maka dari itu, hukum harus bisa mengintegrasikannya sehingga benturan Istilah “hukum” dalam 53esame Inggris dapat disebut sebagai *law* atau *legal*.

Dalam subbab ini akan dibahas pengertian hukum ditinjau dari sisi 53esame53logy kebahasaan yang merujuk pada pengertian dalam beberapa kamus serta pengertian hukum yang merujuk pada beberapa pendapat ataupun teori yang disampaikan oleh pakar. Pembahasan mengenai hukum disini tidak bermaksud untuk membuat suatu batasan yang pasti mengenai arti hukum karena menurut Immanuel Kant pengertian atau arti hukum adalah hal yang masih sulit dicari karena luasnya ruang lingkup dan berbagai macam bidang yang dijadikan sumber ditemukannya hukum. Benturan kepentingan itu dapat ditekan seminimal mungkin.

Pengertian 53esame53logy hukum dalam Bahasa Indonesia menurut KBBI adalah peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa ataupun pemerintah, undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan atau kaidah tentang peristiwa alam tertentu,

54esame54lo atau pertimbangan yang ditetapkan oleh hakim dalam pengadilan, atau vonis.

Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh R. Soeroso, S.H. bahwa hukum adalah himpunan peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi yang melanggarnya.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaedah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga atau institusi dalam proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

Menurut J.C.T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo bahwa pengertian hukum dapat dilihat dari delapan arti, yaitu hukum dalam arti penguasa, hukum dalam arti para petugas, hukum dalam arti sikap tindakan, hukum dalam arti sistem kaidah, hukum dalam arti jalinan nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti ilmu hukum, hukum dalam arti disiplin hukum. Beberapa arti hukum dari berbagai macam sudut pandang yang

dikemukakan oleh Soedjono Dirdjosisworo menggambarkan bahwa hukum tidak semata-mata peraturan perundang-undangan tertulis dan 55esame55 penegak hukum seperti yang selama ini dipahami oleh masyarakat umum yang tidak tahu tentang hukum. Tetapi hukum juga meliputi hal-hal yang sebenarnya sudah hidup dalam pergaulan masyarakat.⁵¹

Dalam hal memahami hukum ada konsep konstruksi hukum. Terdapat tiga jenis atau tiga macam konstruksi hukum yaitu, pertama, konstruksi hukum dengan cara memperlakukan. Maksudnya adalah menafsirkan hukum antara aturan-aturan dalam peraturan perundang-undangan dengan kasus atau masalah yang dihadapi. Kedua, konstruksi hukum yang mempersempit adalah membatasi proses penafsiran hukum yang ada di peraturan perundangundangan dengan keadaan yang sebenarnya. Ketiga, konstruksi hukum yang memperluas yaitu konstruksi yang menafsirkan hukum dengan cara memperluas makna yang dihadapi sehingga suatu masalah dapat diperlakukan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah ilmu pengetahuan 55esame55lo dan bukan ilmu alam.⁵² Lebih lanjut Hans Kelsen

⁵¹ Soedjono Dirdjosisworo, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 25-43.

⁵² Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 12.

menjelaskan bahwa hukum merupakan seseorang sosial untuk mengatur perilaku masyarakat.⁵³

Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahas Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut KBBI dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan memperlindungi, sedangkan menurut *Black's Law Dictionary*, *protection* adalah *the act of protecting*.⁵⁴

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak-haknya sebagai seorang warganegara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggar akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.⁵⁵

Pengertian perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi. Dalam KBBI yang dimaksud dengan perlindungan adalah cara, proses, dan perbuatan melindungi.

⁵³ Hans Kelsen, Dasar-Dasar Hukum Normatif, (Jakarta: Nusamedia, 2009), hlm. 343

⁵⁴ Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, ninth edition, (St. paul: West, 2009), hlm 1343.

⁵⁵ Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum”, Republika, 24 Mei 2004

Sedangkan hukum adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau yang data berlaku bagi semua orang dalam masyarakat (negara).

Pengertian perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.⁵⁶ Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu ⁵⁷esame⁵⁷¹ dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.⁵⁷

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

- a. Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.⁵⁸
- b. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk

⁵⁶Urip Santoso, “Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,” *Jurnal Perspektif*, Vol. 21, No. 3 Tahun 2016, Universitas Airlangga, Diakses Pada Academia.edu, Pada 12 Mei 2019.

⁵⁷ Rahayu, 2009, Pengangkutan Orang, etd.eprints.ums.ac.id. Peraturan Pemerintah RI, Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Tatacara Perlindungan Korban dan Saksi Dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Undang-Undang RI, Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

⁵⁸ Satjipto Rahardjo, Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia, (Jakarta: Kompas, 2003),hlm. 121.

mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.⁵⁹

- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara 58esame manusia.⁶⁰
 - d. Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.⁶¹
- Kemudian Perlindungan hukum menurut Islam yaitu berkaitan dengan konsep perlindungan Hak Asasi Manusia yang berlandaskan pada perintah Allah SWT. Konsep HAM dalam Islam adalah termasuk konsep HAM tertua di dunia, betapa tidak, sebelum lahirnya konsep HAM barat pada era *reinaissance*, Islam telah mengenal konsep HAM terlebih dahulu. Hal ini dapat dibuktikan secara terminologis, Hak Asasi Manusia pada dasarnya juga diambil dari 58esame Arab sejak kelahiran Islam di muka bumi sekitar 17 Ramadhan 11 SH, 58esame secara 58esame58logy HAM terbagi kata *haqq* atau *yahiqqu* atau *haqqaan* dan

⁵⁹Setiono, “Rule of Law”, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2004), hlm.3

⁶⁰Muchsin, Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia, (Surakarta: Disertasi S2 Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 14

⁶¹Hetty Hasanah, “Perlindungan Konsumen dalam Perjanjian Pembiayaan Konsumen atas Kendaraan Bermotor dengan Fidusia”, artikel diakses pada 1 Juni 2015 dari <http://jurnal.unikom.ac.id/vol3/perlindungan.html>.

Asasiy atau *yaussu* atau *asasaan*, *haqq* atau *yahiqqu* atau *haqqaan* sendiri memiliki arti benar, pasti, nyata, tetap, dan wajib. Sementara *Asasiy* ialah membangun, mendirikan, pangkal, asal, asas, dasar, dan melekatkan.

Konsep HAM dalam Islam sendiri pada dasarnya terdapat dalam kajian-kajian *fiqh* tentang HAM. Menurut *fiqh*, manusia sejak lahir telah memiliki status yang disebut dengan *Muhtaram*, yang berarti dihargai eksistensinya sebagai mahluk Allah dan untuk itu dilarang bagi setiap mahluk untuk menganiaya apalagi membunuh manusia. Sehingga manusia memiliki status insaniah yang bermartabat tinggi, dimana manusia memiliki derajat yang tinggi dari mahluk Ciptaan Allah SWT lainnya. Oleh sebab itu HAM Islam bertujuan melindungi berbagai macam kehormatan dan martabat manusia melalui konsep yang disebut dengan *dharuyaiyah al-khams* yang menyatakan dengan tegas bahwa perlindungan HAM hanya akan tercapai bila terdapat perlindungan terhadap jiwa, perlindungan terhadap keyakinan atau agama, perlindungan terhadap akal dan pikiran, perlindungan terhadap harta benda atau hak milik, dan perlindungan terhadap keturunan.⁶²

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar 59esame

⁶² Mujaid Kumkelo, Moh. Anash Kolish, dan Fiqh Vredian Aulia Ali, *Fiqh HAM, Ortodoksi dan Liberalisme Hak Asasi Manusia Dalam Islam*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 31.

manusia. Sejalan dengan itu, Muchsin juga menyatakan 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:

a. 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

b. 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.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Regulasi Mediasi Penal Dalam Pidana Penyerobotan Tanah Saat Ini

1. Macam-Macam Hak Tanah

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menguraikan bahwa :

Atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Macam-macam tanah dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria lebih lanjut ditentukan dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;
- d. Hak Pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka tanah;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebut

dalam Pasal 53 UUPA berisi tentang hak-hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu:

- 1) Hak Gadai;
- 2) Hak Usaha Bagi Hasil;
- 3) Hak Menumpang;
- 4) Hak Sewa Tanah Pertanian.

Pengelompokan hak-hak atas tanah dalam dua kelompok, yaitu hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder:

1. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.
2. Hak atas tanah sekunder adalah yang berasumber dari hak pihak lain, antara lain : Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa.⁶³

Macam-macam tanah yang dapat diberikan kepada instansi pemerintah dan instansi pemerintah apapun yang boleh mempunyai hak tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Hak Milik

⁶³ Ali Achmad Chomzah, 2002, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara Seri Hukum Pertanahan II Sertifikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 1.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 hak milik dapat diberikan kepada bank milik pemerintah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk perusahaan perkebunan, perikanan dan peternakan.

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD untuk mendirikan bangunan 63esame.

d. Hak Pakai

Hak Pakai untuk Instansi Pemerintah ada dua macam yaitu:

- 1) Hak pakai yang berlaku terus-menerus selama dipergunakan, dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara dan Pemerintah Daerah Otonom, jika tanahnya dipakai sendiri.
- 2) Hak Pakai selama jangka waktu 25 tahun, dapat diberikan kepada BUMN dan BUMD, jika tanahnya dipakai sendiri untuk penggunaan non pertanian dan tidak untuk mendirikan bangunan 63esame.

e. Hak Pengelolaan

Hak pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen/Lembaga Negara, BUMN, Pemerintah Daerah

Otonom dan BUMD, jika tanah asetnya itu dimaksudkan selain untuk dipergunakan sendiri.

2. Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Milik

Sertifikat menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 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. Sertifikat hak atas tanah membuktikan, bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas suatu bidang tanah dan surat ukur. Sertifikat yang belum dilengkapi dengan surat ukur disebut sertifikat sementara yang baru dilengkapi gambar situasi sebagai petunjuk objek. Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun terdiri atas salinan buku tanah dan surat ukur atas tanah bersama dilengkapi dengan gambar denah tingkat rumah susun yang bersangkutan, dan perselaan mengenai besarnya bagian hak atas tanah bersama, bagian bersama dan benda bersama. Sertifikat tanah wakaf adalah sertifikat hak milik atas tanah yang diwakafkan, yang dibubuh catatan “wakaf” di belakang nomor hak milik yang bersangkutan.

Dasar hukum kekuatan pembuktian sertifikat terdapat dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sebagai berikut :

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Menurut penjelasan pasal tersebut, sertifikat merupakan tanda bukti yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Sebagai kelanjutan dari pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertifikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi :

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Sistem publikasi yang dianut dalam pendaftaran di Indonesia adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif. Sistem ini dipilih karena karakter hukum tanah Indonesia yang bersifat komunal dalam arti tanah selain dapat dimiliki secara perseorangan namun peruntukannya tetap harus berfungsi sosial dalam arti seseorang harus benar-benar mengusahakan tanahnya sesuai dengan peruntukan dan pengusahaan tersebut tidak boleh merugikan orang lain. pemerintah melalui Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mulai menerapkan bahwa sertifikat tanah yang telah terbit selama 5 tahun merupakan alat pembuktian yang kuat. Sejalan dengan itu, menurut Urip Santoso, bahwa sertifikat hak milik atas tanah dapat dijadikan sebagai alat bukti hak yang kuat bahkan mutlak jika telah memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut :⁶⁴

1. Sertifikat hak milik atas tanah tersebut diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
2. Bahwa tanah tersebut diperoleh dengan itikad baik;
3. Bahwa tanah tersebut dikerjakan secara nyata; dan
4. Bahwa dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kepala kantor pertanahan

⁶⁴ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, cet,2, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 261.

kabupaten/ kota setempat maupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan atau penerbitan sertifikat.

3. Jual Beli Menurut Islam

Transaksi jual beli merupakan aktifitas yang dibolehkan dalam Islam, baik disebutkan dalam Al-Quran, hadits, maupun Ijma' Ulama. Adapun dasar hukum jual beli adalah sebagai berikut: Sebagaimana disebutkan dalam firman Allah SWT dalam QS. Al-Baqarah 2: 275 “Padahal Allah Telah Menghalalkan jual beli dan mengharamkan riba.”

Dalam QS. An-Nisa' 4: 29 “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang bathil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-sama di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.” Sama hal nya dalam meninjau kegiatan perdagangan atau jual beli yang dijalankan oleh Kejaksaan dalam menjual barang hasil sitaan kendaraan bermotor. Dalam bentuk kegiatan jual belinya Kejaksaan menggunakan asas atau jual beli lelang. Pasal 45 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Perdagangan dalam semua bentuknya, harus bersih dan jujur. Ayat AlQuran diatas telah menjelaskan prinsip penting tentang perdagangan (al-tijarah). Setiap muslim harus menjalani kehidupannya seolah-olah Allah selalu hadir bersamanya. Kita harus berpikir bahwa semua harta kekayaan yang kita miliki merupakan kepercayaan dari Allah, apakah kekayaan atas nama kita sendiri atau atas nama orang lain

atau milik masyarakat. Pernyataan Al-Quran “cara yang salah (bil ibathil)”, berhubungan dengan praktik-praktik yang bertentangan dengan syaria’ah dan secara moral tidak halal. Yang disebut dengan perdagangan merupakan sebuah proses dimana terjadinya pertukaran kepentingan sebagai keuntungan tanpa melakukan penekanan yang tidak dihalalkan atau tindakan penipuan terhadap kelompok lain. Tidak boleh ada suap atau riba dalam perdagangan. Ayat Al-Quran menekankan perbuatan baik dalam perdagangan. Ini berarti bahwa tidak boleh ada rasa tidak senang atau perbedaan antara golongan-golongan dalam hubungan bisnis. Dalam suap atau riba, acapkali orang berpikir bahwa tidak berbahaya melakukan riba dan suap, dengan penuh kesepakatan diantara golongan-golongan.⁶⁵

4. Pengaturan Regulasi Pidana Penyerobotan Tanah Saat Ini

Penyerobotan tanah merujuk pada tindakan mengambil alih atau menguasai tanah yang bukan miliknya tanpa izin atau persetujuan dari pemilik sah tanah tersebut. Biasanya, penyerobotan tanah ini dilakukan dengan cara menduduki atau menggunakan tanah secara fisik, seperti membangun bangunan, menanam tanaman, atau bahkan mendirikan struktur lain tanpa hak yang sah. Penyerobotan tanah sering kali melibatkan tanah yang tidak tercatat atau tanah yang memiliki sengketa kepemilikan, meskipun dalam beberapa kasus tanah yang sah pun bisa

⁶⁵F. Rahmatullah, 2018, “Pelaksanaan Jual Beli Barang Sitaan Menurut Perspektif Hukum Islam”, *Jurnal Muamalah*, Vol. 4 No. 1, hal. 56-58.

menjadi objek penyerobotan, misalnya akibat penyalahgunaan hak oleh pihak tertentu. Ada berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya penyerobotan tanah di antaranya:⁶⁶

- a. Ketidakjelasan status kepemilikan, tanah yang tidak terdaftar atau memiliki status yang tidak jelas sering kali menjadi sasaran penyerobotan. Pihak yang menguasai tanah ini mungkin tidak mengetahui siapa pemilik sahnya atau tidak dapat mengonfirmasi siapa yang memiliki hak atas tanah tersebut;
- b. Kurangnya pengawasan dari pemerintah, Pemerintah yang kurang melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan dan penggunaan lahan sering kali membiarkan penyerobotan tanah terjadi, terutama di daerah-daerah terpencil yang tidak memiliki registrasi atau pengawasan yang memadai;
- c. Motif ekonomi, pihak-pihak tertentu mungkin merasa bahwa dengan menguasai tanah tanpa izin mereka dapat memperoleh keuntungan ekonomi, misalnya dengan membangun properti atau memanfaatkan sumber daya alam di atas tanah tersebut;
- d. Sengketa atau perselisihan, dalam beberapa kasus, penyerobotan tanah terjadi akibat sengketa kepemilikan atau klaim hak atas tanah antara individu atau kelompok, yang menyebabkan salah satu pihak bertindak mengambil alih secara sepihak;

⁶⁶Satria Sukananda, “Analisis Hukum Bentuk Penanggulangan Tindak Pidana Penyerobotan Tanah di Indonesia”, *Indonesian Journal of Criminal Law and Criminology (IJCLC)*, Vol. 2, No. 3, 2021, 160-169.

- e. Ketidaktahuan tentang Hukum Tanah, beberapa individu atau kelompok yang terlibat dalam penyerobotan tanah mungkin tidak memahami dengan baik hukum yang berlaku mengenai kepemilikan tanah atau hak-hak atas tanah tersebut.

Berdasarkan pandangan hukum Indonesia, pemilik sah tanah memiliki hak penuh untuk menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanahnya tanpa gangguan dari pihak manapun. Jika ada pihak yang melakukan penyerobotan tanah, pemilik sah berhak untuk menuntut pengembalian tanah tersebut melalui jalur hukum, baik melalui peradilan umum maupun penyelesaian sengketa di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) tepatnya dalam Pasal 26 mengatur bahwa hak atas tanah dapat dialihkan atau dipindahtangankan, namun hal tersebut harus dilakukan melalui prosedur yang sah dan tercatat di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Setiap tindakan penguasaan tanah tanpa melalui prosedur yang sah dapat dianggap sebagai penyerobotan tanah yang bertentangan dengan hukum. Kemudian itu, dalam Pasal 3 UUPA, ditegaskan bahwa penguasaan tanah harus dilakukan sesuai dengan kepentingan umum, dan setiap orang hanya dapat memiliki hak atas tanah berdasarkan hukum yang berlaku.

Pasal 1675 KUHPerdata berbunyi Untuk dapat diadakan peralihan hak milik atas benda tidak bergerak (tanah atau bangunan),

maka perjanjian yang mengalihkan hak milik itu harus dibuat dalam bentuk akta otentik” dan Pasal 1676 KUHPerdata berbunyi “Peralihan hak milik atas barang tidak dapat terjadi, kecuali dengan adanya suatu perjanjian yang sah yang mengalihkan hak milik itu”, melalui pasal ini memberikan penegasan mengenai hak kepemilikan atas tanah dan upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh pemilik sah untuk mempertahankan haknya, termasuk melalui tuntutan perdata untuk memperoleh pengembalian tanah yang telah diserobot.

Adapun penyerobotan tanah dalam KUHP diatur dalam Pasal 385 yang berbunyi "Barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merampas tanah orang lain, atau melakukan penyerobotan terhadap tanah, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun empat bulan". Pasal ini mengatur tentang perlindungan terhadap hak kepemilikan atas tanah, serta sanksi pidana bagi mereka yang melakukan penyerobotan atau penguasaan tanah secara tidak sah, yaitu tanpa izin atau tanpa dasar hukum yang jelas. Pasal 385 KUHP menyasar tindakan yang secara nyata merugikan pemilik sah tanah dengan cara menguasai tanah yang bukan miliknya tanpa persetujuan dari pemilik atau tanpa melalui prosedur hukum yang sah. Penyerobotan tanah ini sering kali melibatkan konflik kepemilikan tanah dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal kepemilikan atau penguasaan tanah tersebut.

Perspektif hukum pidana, penyerobotan tanah digolongkan sebagai perbuatan melawan hukum yang dapat menimbulkan sanksi pidana apabila memenuhi unsur-unsur tertentu, seperti adanya unsur kesengajaan, niat jahat (*mens rea*), dan tindakan aktual (*actus reus*) untuk menguasai atau mengalihkan hak atas tanah secara tidak sah. Penyerobotan tanah tidak hanya mencederai kepentingan individu pemilik tanah, tetapi juga berimplikasi pada stabilitas sosial dan keamanan nasional. Penyerobotan tanah mengandung unsur kesengajaan (*dolus*).

Konteks dalam hukum pidana memandang pembuktian merupakan tahapan yang sangat krusial dalam proses peradilan pidana. Pembuktian dapat diartikan sebagai kegiatan untuk mengungkap kebenaran materiil dari suatu perkara pidana melalui alat-alat bukti yang sah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa seseorang hanya dapat dijatuhi pidana jika terbukti secara sah dan meyakinkan bahwa ia telah melakukan tindak pidana sebagaimana didakwakan. Menurut KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) Pasal 183:

Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwalah yang bersalah melakukannya.

Berdasarkan rumusan tersebut, terlihat bahwa pembuktian dalam hukum pidana tidak hanya bertumpu pada alat bukti yang sah, tetapi juga keyakinan hakim sebagai dasar menjatuhkan putusan. Perlu kita

pahami bahwa tujuan utama pembuktian dalam proses peradilan pidana adalah:⁶⁷

- a. Menemukan Kebenaran Materiil (*Materiële Waarheid*)
Kebenaran materiil adalah kebenaran sejati tentang peristiwa pidana yang terjadi, siapa pelakunya, dan apakah ia dapat dimintai pertanggungjawaban pidana. Proses pembuktian diarahkan untuk mencapai kebenaran ini secara objektif;
- b. Menjamin Perlindungan Hak Asasi Terdakwa Dengan sistem pembuktian yang ketat, hukum bertujuan mencegah kesewenang-wenangan dalam memutus perkara pidana. Seorang terdakwa hanya dapat dihukum jika benar-benar terbukti bersalah;
- c. Mewujudkan Keadilan Pembuktian menjadi sarana untuk memastikan bahwa putusan yang dijatuhkan hakim didasarkan pada bukti yang sah dan relevan, sehingga mencerminkan keadilan bagi semua pihak;
- d. Menjadi Landasan Logis dan Yuridis Putusan Tanpa pembuktian yang kuat, suatu putusan tidak akan memiliki dasar hukum yang kokoh, dan akan mudah digugurkan dalam upaya hukum berikutnya (banding, kasasi, PK).

Menurut Sudikno, penyerobotan tanah merupakan salah satu bentuk pelanggaran hak atas benda tidak bergerak (onroerende zaken),

⁶⁷Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 102.

yang berkaitan erat dengan penguasaan dan pemilikan secara tidak sah terhadap suatu bidang tanah yang dimiliki oleh pihak lain.⁶⁸

Berikut adalah ketentuan di dalam KUHP secara jelas yang menyangkut tindakan penyerobotan tanah.

a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

1) Pasal 385 KUHP:

Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum menjual, menukar, atau menjadikan jaminan suatu barang tidak bergerak, padahal diketahui bahwa barang itu bukan miliknya atau ada sengketa kepemilikan, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun.

Pasal ini sering dijadikan dasar hukum dalam menjerat pelaku penyerobotan tanah, karena unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain dan mengetahui barang bukan miliknya memenuhi karakteristik penyerobotan.

Adapun unsur-unsur delik yang terkandung dalam Pasal 385 KUHP mencakup: Untuk menjerat pelaku penyerobotan tanah berdasarkan Pasal 385 KUHP, diperlukan pembuktian unsur-unsur berikut:

- a) Barang tidak bergerak: Tanah termasuk kategori ini.
- b) Bukan milik pelaku: Harus dibuktikan melalui alat bukti kepemilikan seperti sertifikat hak milik (SHM).

⁶⁸*Op, cit.*

- c) Perbuatan melawan hukum: Tidak ada izin dari pemilik sah.
 - d) Tujuan menguntungkan diri atau orang lain.
 - e) Kesadaran bahwa tanah tersebut bukan miliknya.
- 2) Pasal 167 KUHP:

Barang siapa dengan melawan hukum masuk dengan paksa ke dalam rumah, ruangan atau pekarangan yang dipakai orang lain, diancam pidana penjara paling lama sembilan bulan atau denda.

Adapun unsur-unsur dalam ketentuan Pasal 167 KUHP yaitu:

- a) Barangsiapa:
Subjek tindak pidana ini haruslah manusia (perorangan), bukan badan hukum.
- b) Memaksa masuk / berada di situ dengan melawan hukum:
Tindakan ini bertentangan dengan kehendak pemilik dan dilakukan tanpa hak. Kehendak bisa diungkapkan secara lisan, tulisan, isyarat, atau bahkan secara diam-diam.
- c) Rumah, ruangan atau pekarangan tertutup yang dipakai orang lain:

Objek dari perbuatan ini adalah tempat yang memiliki batas-batas fisik yang jelas dan digunakan

oleh orang lain (misalnya, rumah, halaman yang dipagari, atau kantor).

- d) Atas permintaan yang berhak atau suruhannya tidak pergi dengan segera:

Pelanggaran tidak berhenti meskipun sudah diminta oleh pemilik atau pihak yang berhak untuk keluar dari tempat tersebut.

- e) Masuk pada waktu malam (secara tidak langsung):

Jika ada perbuatan seperti memanjat, menggunakan kunci palsu, atau masuk dengan perintah atau pakaian palsu tanpa sepengetahuan pemilik, maka dianggap sebagai "memaksa masuk" jika dilakukan pada malam hari.

- f) Mengeluarkan ancaman atau memakai daya upaya

yang dapat menakutkan:

Jika saat memaksa masuk disertai dengan ancaman atau upaya menakut-nakuti, maka ancaman pidananya akan lebih berat.

Pasal ini dapat diterapkan jika pelaku memaksa masuk ke tanah atau bangunan milik orang lain.

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

Ketentuan di dalam UUPA yang menyangkut penyerobotan tanah diatur dalam Pasal 21 hingga Pasal 24.

Pasal 21

- (1) Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarga-negaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarga-negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- (4) Selama seseorang disamping kewarga-negaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Pasal 22

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hak milik terjadi karena :
 - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - b. ketentuan Undang-undang.

Pasal 23

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 24

Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan.

Berdasarkan berbagai penjelasan ketentuan diatas terlihat bahwa UUPA mengatur perihal dasar hukum terkait pengakuan kepemilikan tanah secara berkepastian hukum. Sehingga pemilik tanah memiliki jaminan perlindungan hukum terhadap kepemilikan tanah miliknya.

5. Pengaturan Regulasi Mediasi Penal Dalam Pidana Penyerobotan

Tanah Saat Ini

جامعة سلطان عبد العزيز الإسلامية

Mediasi merupakan upaya hukum pidana dalam mewujudkan keadilan restoratif. Mediasi diatur dalam Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif. Pasal 1 ayat (3) Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif menyebutkan bahwa:

Keadilan Restoratif adalah penyelesaian Tindak Pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku, keluarga korban, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat atau pemangku kepentingan untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil melalui perdamaian dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula.

Pasal 2 Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif menyebutkan bahwa:

- (1) Penanganan Tindak PidJa berdasarkan Keadilan Restoratif dilaksanakan pada kegiatan:
 - a. penyelenggaraan fungsi reserse kriminal;
 - b. penyelidikan; atau
 - c. penyidikan.
- (2) Penyelenggaraan fungsi Reserse Kriminal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dilakukan oleh pengembangan fungsi Pembinaan Masyarakat dan Samapta Polri sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
- (3) Penyelidikan atau penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c, dilakukan oleh penyidik Polri.
- (4) Penanganan Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat dilakukan penyelesaian Tindak Pidana Ringan.
- (5) Penanganan Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan Juruf c, dapat dilakukan penghentian Penyelidikan atau Penyidikan.

Pasal 3 Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif menyebutkan bahwa:

- (1) Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif sebagaimana dkkaksud dalam Pasal 2, harus memenuhi persyaratan: a. umum; dan/atau b. khusus.
- (2) Persyaratan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, berlaku untuk penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif pada kegiatan Penyelenggaraan fungsi Reserse Kriminal, Penyelidikan atau penyidikan.

(3) Persyaratan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, hanya berlaku untuk penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif pada kegiatan Penyelidikan atau Penyidikan.

Pasal 7 Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif menyebutkan bahwa:

Persyaratan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b, merupakan persyaratan tambahan untuk Tindak Pidana:

- a. informasi dan transaksi elektronik;
- b. narkoba; dan
- c. lalu lintas.

Berdasarkan ketentuan di atas terlihat jelas bahwasannya Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif hanya mengatur bahwa mediasi berdasar keadilan restoratif hanya dapat dilakukan pada:

- a) Tindak pidana ringan;
- b) Tindak pidana informasi dan transaksi elektronik;
- c) Tindak pidana pemakaian dan kecanduan narkoba; dan
- d) Pelanggaran lalu lintas.

Keadaan demikian jelaslah bahwa persoalan tindak pidana penyerobotan tanah sebagaimana dimaksudkan pada Pasal 167 dan Pasal 385 KUHP tidak dapat diselesaikan melalui mediasi. Pada dasarnya mediasi sengketa tanah dapat dilakukan oleh pihak Badan Pertanahan Nasional. Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia

Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menyebutkan bahwa “BPN RI mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Kemudian Pasal 3 huruf h Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia kemudian menyatakan bahwa:

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN RI menyelenggarakan fungsi perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan

Berdasarkan pemahaman yang demikian itu, penyelesaian sengketa melalui mediasi perlu dipopulerkan, terutama bagi penyelesaian sengketa pertanahan. Karena hal ini selain dimungkinkan pemanfaatannya, dari tugas pokok dan fungsi Badan Pertanahan Nasional dapat mencakup penyelesaian sengketa dengan cara mediasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. perihal mediasi dalam kasus penyerobotan tanah secara khusus diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Menurut Pasal 1 ayat (11) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020

Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan menyebutkan:

Mediasi adalah cara Penyelesaian Kasus melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak difasilitasi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau mediator pertanahan.

Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan menyebutkan:

Kasus yang merupakan Sengketa dan Konflik digolongkan menjadi 3 (tiga) klasifikasi:

- a. Kasus Berat merupakan Kasus yang melibatkan banyak pihak, mempunyai dimensi hukum yang kompleks, dan/atau berpotensi menimbulkan gejolak sosial, ekonomi, politik dan keamanan;
- b. Kasus Sedang merupakan Kasus antarpihak yang dimensi hukum dan/atau administrasinya cukup jelas yang jika ditetapkan penyelesaiannya melalui pendekatan hukum dan administrasi tidak menimbulkan gejolak sosial, ekonomi, politik dan keamanan;
- c. Kasus Ringan merupakan Kasus Pengaduan atau permohonan petunjuk yang sifatnya teknis administratif dan penyelesaiannya cukup dengan surat petunjuk Penyelesaian kepada pengadu atau pemohon.

Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan menyebutkan:

- (1) Penanganan Sengketa dan Konflik dilakukan melalui tahapan:
 - a. Pengkajian Kasus;

- b. Gelar awal;
 - c. Penelitian;
 - d. ekspos hasil Penelitian;
 - e. Rapat Koordinasi;
 - f. Gelar akhir; dan
 - g. Penyelesaian Kasus.
- (2) Penanganan Sengketa dan Konflik dilakukan dengan tahapan Penanganan secara berurutan.
- (3) Dalam hal Sengketa dan Konflik klasifikasi Kasus Sedang atau Kasus Ringan penanganannya dapat dilakukan tanpa melalui semua tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Dokumen hasil Penanganan Sengketa dan Konflik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang masih dalam proses bersifat rahasia.

Sekalipun ketentuan perihal mediasi terhadap kasus penyerobotan tanah telah diatur, namun dalam kenyataannya para pihak yang merasa dirugikan ketika menjadi korban atas penyerobotan tanah kerap menempuh jalur hukum pidana. Paradigma masyarakat ini mengakibatkan banyaknya kasus penyerobotan tanah yang diselesaikan melalui jalur hukum pidana.

Hal ini ditunjukan dengan besarnya sengketa pertanahan di masyarakat. Sengketa tanah yang terjadi di masyarakat kerap menimbulkan pertentangan hukum terkait kepemilikan atas suatu lahan. Keadaan ini dapat terlihat dalam persoalan Perbuatan Melawan Hukum terkait tata pengaturan peruntukan dan status tanah yang bertentangan dengan Pasal 4 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1960 Terkait Ketentuan Pokok Agraria. Salah satu kasus yang dapat terlihat

ialah kasus pemecahan HGB milik Perumahan Pantai Indah Kapuk di wilayah pesisir Jakarta Utara.

Kompleks perumahan mewah Pantai Indah Kapuk (PIK) di Jakarta Utara, pada awalnya status hukum tanahnya merupakan tanah garapan bekas hutan dan merupakan milik Negara. Dengan demikian jika tanah garapan apabila selama lebih dari lima tahun digarap maka akan dibuatkan sertifikatnya. Objek sengketa tanah adalah tanah garapan bekas hutan yang kemudian diterbitkan Hak Guna Bangunan (HGB) No. 3514 seluas 666.000 m² dan (HGB) No 3515 seluas 481.500 m², pada tanggal 19 Maret 1997 berlokasi di Kelurahan Kapuk Muara, Kecamatan Penjaringan, Jakarta Utara, atau sekarang dikenal dengan perumahan mewah Pantai Indah Kapuk (PIK).⁶⁹

Permasalahan awal timbul ketika HGB no 3515 dipecah menjadi empat bidang, tetapi didalamnya terdapat pemilik tanah seluas 86 hektar yang berada di kawasan HGB 3515 belum diberikan ganti rugi oleh pihak Mandara Pengembang dan menggugat di Pengadilan. Empat sertifikat tanah pecahan sertifikat HGB 3515 diagunkan ke Bank Panin itu berhasil menarik kredit sebesar Rp825 miliar, yang akhirnya menjadi bermasalah dan Bank Panin mengajukan eksekusi lelang lewat pengadilan. Hal itu disebabkan penebitan empat sertifikat HGB tanah yang diagunkan tersebut merupakan hasil pecahan sertifikat HGB induk

⁶⁹<https://www.neraca.co.id/article/6831/kasus-pantai-indah-kapuk-ketika-tanah-negara-dijadikan-agunan>, diakses pada 11 Juni 2025.

No. 3515 yang sudah bermasalah sejak lama dan belum diselesaikan secara yuridis formal.⁷⁰

Sengketa lahan di wilayah Pesisir pantai Indah kapuk tersebut sampai sekarang ini masih ada yang sedang diperiksa di Pengadilan dalam perkara nomor 438/Pdt.G/2021/PN.Jkt.Utr. Sementara itu disisi yang lain wilayah pesisir telah diatur secara lex spesialis berdasarkan UU N0 27 tahun 2007 jo N0 1 Tahun 2014 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Penataan ruangnya juga menggunakan dasar hukum berbeda karena tunduk pada rencana zonasi wilayah pesisir.⁷¹

Kasus di atas menunjukan bahwa seluruh pihak yang terlibat seperti perbankan, pengembang Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pemprov DKI Jakarta, harus bertanggung jawab atas tanah negara di kawasan Perumahan Pantai Indah Kapuk dengan membongkar praktik kecurangan penguasaan tanah oleh pengusaha yang melanggar ketentuan hukum perbankan, pertanahan maupun perizinan yang dikeluarkan Pemprov DKI Jakarta.⁷²

Kasus berikutnya ialah kasus penyerobotan tanah di Desa Baelangu Kidul Kecamatan Gegesik Cirebon. Permasalahan ini bermula ketika sebidang tanah ini di ikutsertakan pembuatan sertifikat

⁷⁰*Loc, cit.*

⁷¹*Loc, cit.*

⁷²*Loc, cit.*

massal dalam program PTSL. Namun keanehan terjadi luas tanah itu malah berkurang dan lebih anehnya lagi beberapa keluarga sempat melihat ada TTD pihak keluarga yang mana pihak keluarga tersebut tidak pernah merasa TTD di berkas PTSL itu.⁷³ Pada kasus ini juga diselesaikan melalui jalur pengadilan keperdataan di pengadilan Negeri Kota Cirebon.

Perbuatan yang dilakukan ini jelas termasuk dalam kategori penyerobotan tanah. Penyerobotan tanah adalah perbuatan menguasai, menduduki, atau mengambil alih tanah milik orang lain secara melawan hukum, melawan hak, atau melanggar peraturan hukum yang berlaku. Guna memperterang kasus penyerobotan tanah ini maka salah satu cara yang dapat ditempuh ialah melalui mediasi penal, dimana para pihak yang terkait menjadi para pihak yang berkewajiban memberikan bukti kuat terkait persoalan hak kepemilikan tanah dalam kasus penyerobotan tanah. Namun dalam kenyataannya Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan tidak mengatur mediasi dalam kasus penyerobotan tanah. Menurut AKP Adam Gana Kasat Reskrim Polresta Cirebon, penyelesaian sengketa penyerobotan tanah melalui peradilan akan mengakibatkan tingginya biaya dan lamanya penyelesaian kasus penyerobotan tanah yang juga tidak jarang dalam putusan hakim tidak memutus pihak penuntut

⁷³Wawancara dengan Wahyudin selaku warga terdampak dalam kasus penyerobotan tanah di Desa Baelangu Kidul Kecamatan Gegesik Cirebon, pada 12 September 2025.

dinyatakan benar, hal demikian akan mengakibatkan bertambahnya kerugian yang dialami oleh pihak korban penyerobotan tanah, terutama kerugian secara materil.⁷⁴ Keadaan demikian jelas menunjukkan ketidakadilan bagi korban penyerobotan tanah.

John Rawls memberikan arti keadilan adalah kebijakan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial. Akan tetapi kebijakan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.⁷⁵ Selanjutnya John Rawls pada dasarnya melihat keadilan masyarakat lebih pada aspek bentuk pendistribusian keadilan dalam masyarakat. Keadilan diterjemahkan sebagai *fairness* dimana prinsip tersebut dikembangkan dari prinsip utilitarian. Teori tersebut diadopsi dari prinsip maksimin, yaitu proses pemaksimalan dari sebuah hal yang minimum dalam suatu masyarakat yang dilakukan oleh setiap individu yang berada pada posisi awal dimana pada posisi tersebut belum terdapat tawar-menawar akan peran dan status seorang anggota masyarakat. Prinsip ini berusaha menjawab sejauh mungkin tentang pemaksimalan suatu hal yang minimum yang berkaitan erat dengan keuntungan kalangan masyarakat bawah yang lemah.⁷⁶

⁷⁴Wawancara dengan AKP Adam Gana Kasat Reskrim Polresta Cirebon, pada 12 September 2025.

⁷⁵ Pan Muhammad Fais, *Teori Keadilan John Rawls*, Jurnal Konstitusi, 2009, hal 135.

⁷⁶ John Rawls, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, hlm.12-40.

Berdasarkan Teori Keadilan John Rawls terdapat dua tujuan utama yang hendak disampaikan yakni: *Pertama*, teori ini ingin mengartikulasikan sederet prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan kondisi tertentu seseorang secara khusus untuk mendapatkan keadilan dilihat dari tindakan sosial yang dilakukan seseorang. *Kedua*, konsep keadilan distributif pada dasarnya dikembangkan dari konsep utilitarianisme dengan memberikan batasan yang lebih sesuai terhadap individu. Bahwa keadilan dipandang sebagai cara yang lebih tepat dan etis untuk memberikan keuntungan bagi individu sesuai dengan keputusan moral etis.⁷⁷

Pola pemberian konsep keadilan menurut Rawls harus diinisiasi berdasarkan posisi asli seseorang bukan karena status dan kedudukannya di ruang sosial. Cara untuk memperoleh sifat asli tersebut, seseorang harus mencapai posisi aslinya yang disebut dengan kerudung ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Kondisi *veil of ignorance* tersebut bermaksud mendudukan seseorang dalam kondisi yang sama satu dengan lainnya sebagai anggota masyarakat dalam kondisi ketidaktahuan. Sehingga dengan situasi demikian, orang lain tidak mengetahui keuntungan terhadap pemberian sesuatu kepada seseorang yang telah mencapai titik “kerudung ketidaktahuan”.⁷⁸

⁷⁷ John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford University, London, 1973, hlm. 50-57.

⁷⁸ John Rawls yang disarikan oleh Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Volume 9 No.2 Juli-Desember 2013, hlm.42.

Lebih lanjut, dalam kondisi “kerudung ketidaktahuan” masyarakat bertugas untuk membagikan hal-hal utama yang ingin dimiliki oleh setiap seorang (*primary good*). *Primary good* merupakan kebutuhan dasar manusia sebagai hak yang harus dipenuhi. Dengan demikian cara masyarakat untuk membagikan hak adalah dengan menerapkan prinsip keadilan yang terdiri dari: a) kebebasan untuk berperan dalam kehidupan politik; b) kebebasan untuk berbicara; c) kebebasan untuk berkeyakinan; d) kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri; e) kebebasan dari penangkapan dan penahan sewenang-wenang; f) Hak untuk mempertahankan milik pribadi.⁷⁹

Pada kesimpulannya, keadilan John Rawls berusaha menempatkan hak setiap individu sebagaimana mestinya dengan cara melepaskan atribut kedudukan yang dimiliki dalam struktur sosial. Sehingga pendistribusian hak dilakukan secara sama rata.

B. Kelemahan Dan Solusi Dalam Persoalan Regulasi Mediasi Penal Dalam Pidana Penyerobotan Tanah

1. Kelemahan Dalam Persoalan Regulasi Mediasi Penal Dalam Pidana Penyerobotan Tanah

a. Kelemahan Substansi Hukum

Kelemahan susbtansi hukum terkait pelaksanaan mediasi dalam ketentuan Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak

⁷⁹ *Ibid.*, hlm.43.

Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif hanya mengatur bahwa mediasi berdasar keadilan restoratif hanya dapat dilakukan pada:

- 1) Tindak pidana ringan;
- 2) Tindak pidana informasi dan transaksi elektronik;
- 3) Tindak pidana pemakaian dan kecanduan narkoba; dan
- 4) Pelanggaran lalu lintas.

Adapun mediasi dalam kasus penyerobotan tanah dapat dilakukan dengan dasar Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Namun demikian, dalam ketentuan ini tidak diatur mengenai pengawasan hasil mediasi kasus penyerobotan tanah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia juga tidak secara jelas mengatur mekanisme terkait pelaksanaan peran BPN sebagai mediator dalam menjalankan fungsi mediasi perkara penyerobotan tanah. Pengaturan mediasi dalam kasus penyerobotan tanah diatur secara khusus dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Sekalipun Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang

Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan mengatur secara khusus perihal mekanisme peran BPN dalam mediasi pada kasus penyerobotan tanah, namun ketentuan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan masih belum mengatur beberapa hal yang penting, yaitu:

- 1) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan belum mengatur pengetian dan unsur-unsur perbuatan dalam tindakan penyerobotan tanah.
- 2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan belum mengatur perihal sanksi administratif yang dapat dikenakan pada pelaku penyerobotan tanah oleh pihak BPN guna melindungi hak korban penyerobotan tanah.

b. Kelemahan Struktur Hukum

Persoalan kekosongan hukum dalam pengaturan mediasi pada kasus penyerobotan tanah sebagaimana dijelaskan di atas

mengakibatkan mediasi penyerobotan tanah masih memiliki beberapa kelamahan. yaitu:⁸⁰

- 1) Pihak yang tidak beriktikad tidak baik untuk memanfaatkan proses mediasi sebagai cara untuk mengulur-ulur waktu, pura-pura lupa atau ketidak jujuran pihak dalam menyelesaikan sengketa. Faktor pertama ini sangat sering ditemukan dalam proses mediasi di Kantor Pertanahan, contohnya dengan pemanggilan pihak yang terkait misalnya camat atau lurah yang ikut bertanda tangan terhadap surat penetapan ahli waris menyatakan diri lupa terhadap salah satu ahli waris sehingga tidak memasukkan namanya di dalam daftar ahli waris.
- 2) Rendahnya tingkat partisipasi pihak bersengketa dalam menyelesaikan sengketa tanah, contohnya salah satu pihak tidak memenuhi undangan untuk hadir di proses mediasi, salah satu atau kedua belah pihak yang bersengketa sulit meluangkan waktunya untuk melaksanakan mediasi sehingga pihak BPN tidak jarang mengikuti jadwal para pihak hingga membutuhkan waktu penyelesaian yang lebih dari 30 hari dan salah satu pihak enggan untuk dipertemukan satu dengan yang lainnya.

⁸⁰Eva Mardalena, “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Proses Mediasi Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kepahiang Perspektif Hukum Islam”, *Qiyas*, Vol. 7, No. 2, 2022, hlm. 130.

- 3) Kurangnya Sumber Daya Manusia di Kantor Pertanahan khususnya di Sub Seksi Penanganan Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan yang bertugas untuk menyelesaikan kasus pertanahan yang ada di Kantor pertanahan setempat. Dengan banyaknya sengketa, konflik dan perkara didaerah dan SDMnya hanya 2 orang, sangat membutuhkan bantuan tambahan tenaga kerja agar kasus pertanahan dapat diselesaikan dengan maksimal dan dalam tempo yang sesuai dengan peraturannya selama 30 hari.
- 4) Tidak ada sanksi yang tegas dari pihak BPN apabila terjadi kesengajaan salah satu pihak yang bersengketa menghambat proses mediasi, sehingga undangan pemanggilan mediasi hanya di anggap sebelah mata.

c. **Kelemahan Kultur Hukum**

Menurut Ferawati selaku Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor ATR/BPN Cirebon, penyebab masyarakat tidak bersedia menyelesaikan persoalan sengketa penyerobotan tanah melalui mediasi yang dilakukan di BPN addalah:⁸¹

⁸¹Wawancara dengan Ferawati selaku Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor ATR/BPN Cirebon, pada 12 Juni 2025.

- 1) Masalah penyerobotan tanah yang sudah menahun dan rumit:

Sengketa yang sudah berlangsung lama akan semakin rumit. Semakin lama kasus ditunda, semakin sulit bagi mediator untuk menemukan solusi.

- 2) Ketidakpercayaan:

Masyarakat mungkin tidak percaya pada pihak ketiga atau mediator, terutama jika ada campur tangan pihak lain atau praktik-praktik mafia tanah yang membuat proses mediasi terasa tidak adil atau transparan.

- 3) Ketidakjelasan administrasi pertanahan:

Masalah seperti sertifikat ganda atau dokumen kepemilikan yang tidak jelas (misalnya masih berupa girik) membuat masyarakat lebih memilih jalur hukum di pengadilan, di mana keputusan yang dikeluarkan secara hukum dianggap lebih kuat dan mengikat.

- 4) Kurangnya itikad baik:

Salah satu atau kedua pihak mungkin tidak menunjukkan itikad baik untuk menyelesaikan sengketa secara damai. Hal ini terlihat dari ketidakhadiran mereka dalam proses mediasi yang dijadwalkan.

5) Pengalaman negosiasi yang buruk:

Pihak yang bersengketa mungkin cepat menyerah atau tidak maksimal dalam proses negosiasi selama mediasi. Hal ini sering terjadi karena mereka sudah memiliki ekspektasi terlalu tinggi atau cepat putus asa.

6) Preferensi terhadap jalur hukum:

Beberapa orang mungkin beranggapan bahwa jalur litigasi (pengadilan) lebih efektif karena dapat menghasilkan putusan yang tegas dan final. Mereka menganggap mediasi terlalu "lembut" dan tidak memberikan kepastian hukum yang sama.

2. Solusi Dalam Persoalan Pelaksanaan Regulasi Mediasi Penal Pada Pidana Penyerobotan Tanah

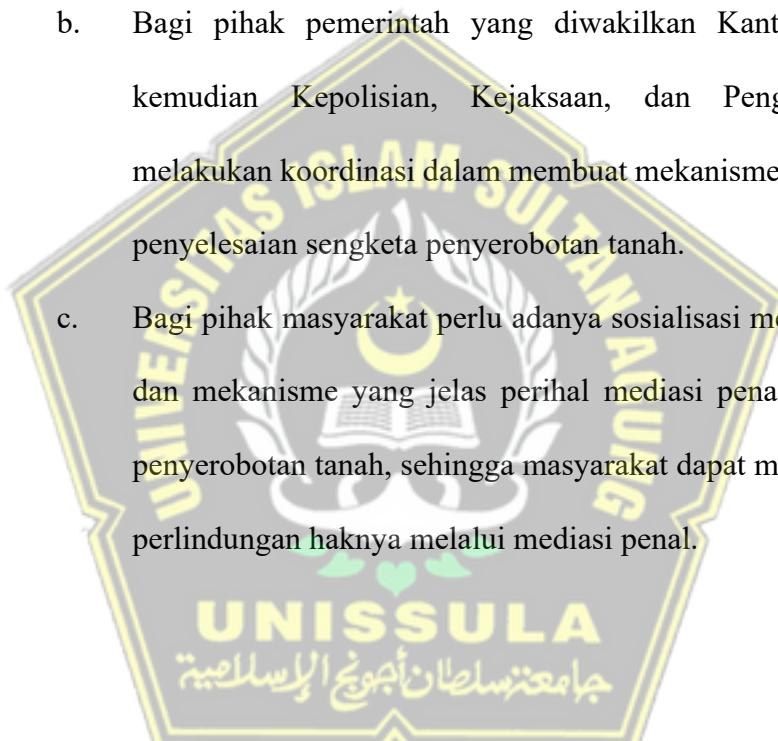
Berdasarkan penjelasan terkait kelemahan dalam persoalan pelaksanaan regulasi mediasi penal pada pidana penyerobotan tanah di atas dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan belum mengatur pengetian dan unsur-unsur perbuatan dalam tindakan penyerobotan tanah, kemudian Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan belum mengatur perihal sanksi

administratif yang dapat dikenakan pada pelaku penyerobotan tanah oleh pihak BPN guna melindungi hak korban penyerobotan tanah. Persoalan ini mengakibatkan pihak korban penyerobotan tanah merasa tidak mendapatkan haknya kembali yang telah diciderai oleh pelaku penyerobotan tanah melalui mediasi, dimana menurut korban mediasi tidak memiliki kepastian hukum dan jaminan hukum dalam memulihkan kerugian yang dialaminya.

Hal ini akan berdampak pada tingginya proses penyelesaian kasus penyerobotan tanah melalui jalur sistem peradilan pidana yang dapat diketahui memiliki waktu lama dan biaya besar namun tidak memberikan jaminan pula terhadap perlindungan hak korban penyerobotan tanah. Menurut hukum progresif hukum pada dasarnya memiliki tujuan untuk mewujudkan pencapaian perlindungan harga diri manusia, penjaminan kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia di muka bumi, sehingga hukum progresif tidak menghendaki adanya peraturan dan penegakkan hukum yang bersifat statis. Selain itu hukum progresif juga tidak menghendaki adanya penyalahgunaan hukum yang mengakibatkan berbagai kepentingan masyarakat tercederai.

Guna mewujudkan keadilan berupa jaminan pemenuhan pemulihan kerugian dan pengembalian hak korban penyerobotan tanah, maka solusi yang perlu dilakukan ialah:

- a. Mengatur secara jelas pengertian dan unsur-unsur perbuatan serta larangan dan sanksi bagi pelaku terkait perbuatan penyerobotan tanah dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- b. Bagi pihak pemerintah yang diwakilkan Kantor ATR/BPN, kemudian Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan perlu melakukan koordinasi dalam membuat mekanisme mediasi penal penyelesaian sengketa penyerobotan tanah.
- c. Bagi pihak masyarakat perlu adanya sosialisasi mengenai tujuan dan mekanisme yang jelas perihal mediasi penal dalam kasus penyerobotan tanah, sehingga masyarakat dapat mempercayakan perlindungan haknya melalui mediasi penal.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Mediasi dalam kasus penyerobotan tanah tidak diatur dalam Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Penanganan Tindak Pidana, namun secara khusus diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Sekalipun telah diatur, namun mediasi dalam penyelesaian kasus penyerobotan tanah belum optimal dilakukan di masyarakat. Hal ini ditunjukan dengan sebagian masyarakat menyelasaikan sengketa penyerobotan tanah melalui jalur peradilan pidana.
2. Kelemahan substansi hukum dalam pelaksanaan regulasi mediasi pada kasus penyerobotan tanah ialah Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan belum mengatur pengetian dan unsur-unsur perbuatan dalam tindakan penyerobotan tanah, kemudian Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan

Penyelesaian Kasus Pertanahan belum mengatur perihal sanksi administratif yang dapat dikenakan pada pelaku penyerobotan tanah oleh pihak BPN guna melindungi hak korban penyerobotan tanah. Kelemahan struktur hukum ialah belum optimalnya peran BPN dalam melakukan sosialisasi adanya mekanisme mediasi sengketa tanah terhadap masyarakat, sementara kelamahan kultur hukum berupa tingkat kepercayaan masyarakat masih rendah terhadap penyelesaian persoalan sengketa tanah melalui mediasi di BPN. Solusi yang dapat dilakukan ialah mengatur secara jelas pengertian dan unsur-unsur perbuatan serta larangan dan sanksi bagi pelaku terkait perbuatan penyerobotan tanah dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Bagi pihak pemerintah yang diwakilkan Kantor ATR/BPN, kemudian Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan perlu melakukan koordinasi dalam membuat mekanisme mediasi penal penyelesaian sengketa penyerobotan tanah. Bagi pihak masyarakat perlu adanya sosialisasi mengenai tujuan dan mekanisme yang jelas perihal mediasi penal dalam kasus penyerobotan tanah, sehingga masyarakat dapat mempercayakan perlindungan haknya melalui mediasi penal.

B. Saran

1. Bagi pemerintah perlu membuat regulasi secara khusus mengenai penangan sengketa penyerobotan tanah melalui mediasi penal.
2. Bagi masyarakat perlu adanya sosialisasi terkait mekanisme penyelesaian sengketa penyerobotan tanah melalui mediasi penal.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Garner, Bryan, 2009, *Black's Law Dictionary, Ninth Edition*, West, St. paul
- Abdulrrahman, 1994, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI
- Badrulzaman, Darus, Mariam, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung
- Cranston, Ross, 1985, *Legal Foundations of the Welfare State*, Weldenfeld and Nicolson, London
- Darus Badrulzaman, Mariam, 2000, *Kompilasi Hukum Perikatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- _____, Mariam, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung
- Dirdjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Endah Wahyuningsih, Sri, 2013, *Prinsip-Prinsip Individualisasi Pidana Dalam Hukum Islam Dan Pembaharuan Hukum Indonesia*, UNDIP, Semarang
- Fuady, Munir, 1999, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Hans Kelsen, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta
- Handoko, Widhi, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Jogjakarta
- H. Jackson, Thomas, 2001, *The Logic and Limits of BankruptcyLaw*, Harvard University Press, New York
- Hartono, Sunaryati, 1988, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Cetakan Kedua Badan

Himawan, Charles dan Kusumaatmaja, Mochtar, 1984, *Busines Law Contract and Busines Association*, (Lembaga Penelitian dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung

Huizink, J. B., 2004, *Insoventie*, alih bahasa Linus Dolujawa Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta

Hasan, Alwi, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, PT. Balai Pustaka, Jakarta

J.Satrio. 2001. *Hukum, Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*. Cira Aditya Bakti, Bandung

Jono, 2015, *Hukum Kepailitan*, Sinar Grafika, Jakarta

Kadir Muhammad, 2004, Abdul, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung

Kelsen, Hans, 2009, *Dasar-Dasar Hukum Normatif*, Nusamedia, Jakarta

Kartohadiprodjo, Soediman, 1986, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Pembangunan, Jakarta

Kelsen, Hans, 1995, *General Theory Of Law And State: Teori Hukum Murni*, terjemahan Somardi, Rimdi Press, Jakarta

Kansil, C.S.T., 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, Jakarta

Koswara, W. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan Pariba, Jakarta

Kusumaatmadja, Mochtar, 1976, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. LPHK Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung

_____, 2002, *Konsep-Kosnep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Penerbit Alumni, Bandung

_____, 2006, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung

L. Tanya, Bernard, dkk., 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta

Lexi J. Moleong, 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung

Lindsey, Timothy, 2000, *Bankruptcy LawReform & The Commercial Court*, AusAid, Dessel Pea Press

L. Tanya, Bernard, dkk., 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta

M. Carnea, Michael, 1990, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC

Mahfud M. D, Moh., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta

Mahmud Marzuki, Peter, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta

Marsoem, Soedjarwo, Adi, Wahyono, dan G. Manopo, Pieter, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rnebook, Jakarta

Mansyur, Ali, 2010, “*Pranata Hukum dan Penegakannya di Indonesia*”, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang

Mahfud, Moh.MD, 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta Jakarta

Manan, Bagir. Bagir Manan. 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta:Penerbit Pusat Studi Hukum

Mirsha, Ramesh. 1984. *Welfare State In Crisis, Social Though and Social Change*. London : Wheasheat Ltd, Harverter Press

Moleong, Lexi J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya

Mulyadi, Kartini, *Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Serta Dampak Hukumnya*, Makalah ini disampaikan dalam seminar Sosialisasi RUU Kepailitan oleh BPHN Dep.Keh. dan ELLIPS PROJECT, Jakarta, tgl 27 – 28 Juni 1999

M. Carnea, Michael, 1990, *Involuntary Resettlement in Development Projects*, World Bank, Washington DC

Mahfud M. D, Moh., 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta

Mahmud Marzuki, Peter, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta

Marsoem, Soedjarwo, Adi, Wahyono, dan G. Manopo, Pieter, 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Rnebook, Jakarta

Mansyur, Ali, 2010, “*Pranata Hukum dan Penegakannya di Indonesia*”, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang

Nawari Arief, Barda, 1984, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang

_____, 2013, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum*, Universitas Diponegoro, Semarang

Nawiasky, Hans, 1948, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Cetakan 2, Benziger, Einseideln / Zurich / Koln

Panitia Buku 20 Tahun Indonesia Merdeka Jilid V, Jakarta, (Tanpa Tahun)

Rahardjo, Satjipto, 2003, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta

_____, 2012, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung

Raho, Bernard, SVD, 2007, *Teori Sosiologi Modern*, Prestasi Pustaka, Jakarta

S. Hutagalung, Arie, 2001, *Analisa Yuridis Keppres 55 Tahun 1993*, Diklat DDN, Jakarta

S.W. Sumardjono, Maria, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta

- Sarja, 2016, *Negara Hukum Teori Dan Praktek*, Thafamedia, Yogyakarta
- Sitorus, Oloan dan Limbong, Dayat, 2004, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta
- Sitorus, O., C. Sitepu, dan Sauni, H., 1995, *Pelepasan atau Penyerahan Hak Sebagai Cara Pengadaan Tanah*, Dasa Media Utama, Jakarta
- Soekanto, Soerjono dan Siti Mamudji, 1985, Penelitian Hukum Normatif, Rajawali Jakarta, Press,
- Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sutedi, Adrian, 2008, *Implementasi Prinsip Kpentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Utsman, Sabian, 2007, *Anatomi Konflik dan Solidaritas Masyarakat Nelayan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Zaman, Nurus, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Amtara Kepentingan Umum Dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Refika Aditama, Bandung

B. Undang-Undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Unadang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tntang Perlindungan HAM
Undang-Undang Nomer 20 Tahun 2000 Tentang Perubahan Pertama Atas
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Bea
Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan