

TESIS

KEPASTIAN HUKUM DALAM PENGUASAAN TANAH NEGARA DAN IMPLIKASI PENDAFTARANNYA

LEGAL CERTAINTY IN STATE LAND TENURE AND REGISTRATION IMPLICATIONS



Oleh :

MEDINA

NIM. B022212002



PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024

TESIS

**KEPASTIAN HUKUM DALAM PENGUASAAN TANAH
NEGARA DAN IMPLIKASI PENDAFTARANNYA**

**LEGAL CERTAINTY IN STATE LAND TENURE
AND REGISTRATION IMPLICATIONS**



Oleh:

MEDINA
B022212002

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

HALAMAN JUDUL

KEPASTIAN HUKUM DALAM PENGUASAAN TANAH NEGARA DAN IMPLIKASI PENDAFTARANNYA

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada Program
Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

MEDINA
B022212002

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024**

TESIS
**KEPASTIAN HUKUM DALAM PENGUASAAN TANAH NEGARA
DAN IMPLIKASI PENDAFTARANNYA**

Disusun dan diajukan oleh

MEDINA

B022212002

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 6 Desember 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui


Ketua Pembimbing



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 196304191989031003

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. M. Arfin Hamid, S.H., M.H.
NIP. 19670205 199403 1 001



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Medina
NIM : B022212002
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul **KEPASTIAN HUKUM DALAM PENGUASAAN TANAH NEGARA DAN IMPLIKASI PENDAFTARANNYA** adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 20 Maret 2024



MEDINA
B022212002

KATA PENGANTAR



Puji syukur sama-sama kita panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat kesehatan, rahmat perlindungan, serta hidayahnya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penelitian ini yang berjudul *Kepastian Hukum Dalam Penguasaan Tanah Negara dan Implikasi Pendaftarannya*. Penelitian tesis ini menjadi kewajiban dalam tugas penyelesaian studi jenjang Magister pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat dan salam juga kita panjatkan kepada Nabi Muhammad Saw yang telah menghantarkan kita dari zaman jahiliyah ke zaman kemanusiaan.

Penelitian ini dilakukan berangkat dari berbagai respon kemasyarakatan yang masih hangat diperbincangkan, termasuk di kalangan akademisi maupun praktisi mengenai penguasaan fisik atas tanah negara yang dilakukan oleh masyarakat secara itikad baik dan implikasi pendaftarannya sehingga terwujudnya Kepastian Hukum yang sesuai dengan ketetapan syarat dan aturan yang berlaku serta mendapatkan legalitas hukum oleh ATR/BPN sebagai dasar hak kepemilikan atas tanah.

Hingga penelitian ini dapat terselesaikan, bersama ini pula Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan Bapak Prof. Dr. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K) selaku Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Hasanuddin;
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Bapak Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Wakil Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

3. Ayahanda H. Rustam dan Ibunda Hj.Illiyaty selaku orang tua terkasih Penulis dan adik penulis yakni Muhammad Arfah dan Mecca Nur Azizah;
4. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H selaku Dosen Pembimbing;
5. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H selaku Dosen Penguji Utama dan Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H.,M.H.,DFM selaku Dosen Penguji Pendamping;
6. Bapak Prof. Dr. H.M. Arfin Hamid, S.H.,M.H selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universita Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat kepada Penulis;
8. Seluruh pegawai/staff akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan selama pengurusan berkas.

Sebagai manusia biasa tentunya karya tulis ini masih jauh dari kata kesempurnaan dan masih membutuhkan kritikan dan saran. Dengan segala kerendahan hati secara terbuka Penulis menerima segala kritikan dan saran dari para pembaca dalam penyempurnaan Tesis ini sehingga bermanfaat baik untuk diri Penulis, masyarakat, bangsa, dan negara.

Makassar, 20 Maret 2024

Medina

ABSTRAK

MEDINA (B022212002) dengan judul “*Kepastian Hukum Dalam Penguasaan Tanah Negara Dan Implikasi Pendaftarannya*”. (Dibimbing oleh Abrar Saleng).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis latar belakang terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara, dan menganalisis legalitas hukum terhadap tanah negara yang dikuasai langsung oleh masyarakat sesuai dengan peraturan pemerintah yang berlaku sehingga terwujudnya kepastian hukum sebagai dasar alas hak milik perseorangan atas tanah negara.

Metode penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian Hukum Normatif; Pendekatan penelitian yang dilakukan yakni dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, historis dan konseptual; Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yakni primer, sekunder dan tersier; Pengumpulan bahan hukum yaitu lebih tertuju pada penelitian studi dokumenter dengan mengkaji dokumen terkait yakni peraturan perundang-undangan dan untuk menunjang bahan hukum tersebut diperoleh melalui wawancara di Kantor ATR/BPN Kota Makassar; Analisis bahan hukum dalam penelitian ini adalah analisis preskriptif, untuk diklasifikasikan menurut penggolongan bahan hukum yang disusun secara logis dan sistematis, kemudian dianalisis untuk menarik kesimpulan dan saran secara bersamaan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara tanpa pembuktian hak lama harus dengan itikad baik, jika semua prosedur yang telah ditentukan oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan peraturan pelaksanaannya sudah terpenuhi, maka sudah dianggap pemohon tersebut telah mempunyai itikad baik. Legalitas terhadap tanah negara yaitu dengan penerbitan sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah untuk membuktikan haknya atas kepemilikan sebidang tanah yang telah dikuasainya selama lebih 20 (dua puluh) tahun berturut-turut, Aspek legalitas juga memberikan kepastian hukum kepada para pihak bahwa ada pemilik tanah yang sah atas tanah tersebut.

Kata Kunci: Tanah Negara, Pendaftaran Tanah, Kepastian Hukum

ABSTRACT

MEDINA (B022212002) with the title “**Legal Certainty in State Land Tenure and its Registration Implications**”. (Mentored by Abrar Saleng).

This research aims to analyze the background of physical control over state land, and analyze the legal legality of state land directly controlled by the community in accordance with applicable government regulations so as to realize legal certainty as the basis for individual property rights on state land.

The research method used is the type of Normative Law research; The research approach taken is the statutory, case, historical and conceptual approach; The legal materials used in this research are primary, secondary and tertiary; The collection of legal materials is more focused on documentary study research by examining related documents, namely laws and regulations and to support the legal materials obtained through interviews at the Makassar City ATR / BPN Office; Analysis of legal materials in this study is prescriptive analysis, to be classified according to the classification of legal materials arranged logically and systematically, then analyzed to draw conclusions and suggestions simultaneously.

The results of this study indicate that the occurrence of physical control over state land without proof of old rights must be in good faith, if all procedures determined by Government Regulation No. 24 of 1997 and its implementing regulations have been fulfilled, it is considered that the applicant has had good faith. The legality of state land, namely the issuance of certificates in land registration activities, is intended so that the right holder can easily prove his right to ownership of a plot of land that he has controlled for more than 20 (twenty) years in a row, the legality aspect also provides legal certainty to the parties that there is a legal owner of the land.

Keywords: State Land, Land Registration, Legal Certainty

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	I
HALAMAN JUDUL.....	I
LEMBAR PERSETUJUAN.....	II
PERNYATAAN KEASLIAN	III
KATA PENGANTAR.....	IV
ABSTRAK	VI
ABSTRACT.....	VII
DAFTAR ISI.....	VIII
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Hubungan Hukum Antara Tanah Dengan Negara	13
1. Tanah Negara.....	18
2. Tanah Garapan	21
3. Tanah Milik Adat.....	23
B. Penguasaan Tanah Negara Serta Pendaftarannya	27
1. Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Negara	27
2. Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah	32
3. Kepastian Hukum dalam Pelaksanaan Sistem Pendaftaran Tanah.....	37
D. Landasan Teori	55
E. Kerangka Pikir	60
F. Definisi Operasional	64

BAB III METODE PENELITIAN	66
A. Tipe dan Pendekatan Penelitian	66
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	69
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	71
D. Analisis Bahan Hukum	72
BAB IV PENGUASAAN FISIK TANAH NEGARA.....	73
A. Pengaturan Tentang Penguasaan Tanah Negara Oleh Masyarakat Dalam Undang-Undang Pertanahan Di Indonesia.....	73
B. Itikad Baik Pada Pendaftaran Hak Milik atas Tanah Negara Dalam Sistem Hukum Pertanahan.....	98
BAB V LEGALITAS TANAH NEGARA YANG DIKUASAI LANGSUNG OLEH MASYARAKAT	106
A. Proses Pemberian Hak Milik Perorangan Atas Tanah Negara	106
B. Upaya Penanggulangan Hambatan Dalam Melaksanakan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Negara	115
BAB VI PENUTUP	118
A. KESIMPULAN	118
B. SARAN	119
DAFTAR PUSTAKA.....	121

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan Republik Indonesia beroperasi dengan kesejahteraan warga negaranya sebagai tujuan utama. Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia menyatakan, di antara tujuan-tujuan negara lainnya, tujuan penyelenggaraan pemerintahan di alinea keempat. Namun, beberapa dari tujuan negara ini juga berkontribusi pada tujuan utama, yaitu memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, setiap kewenangan dan upaya telah digunakan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Para pendiri Republik Indonesia telah menyadari kondisi sosio-ekonomi dan budaya masyarakat Indonesia, yang sebagian besar miskin dan tinggal di daerah pedesaan, sejak negara ini didirikan. Teori-teori dan aliran pemikiran yang berkembang pada saat itu di dunia juga dipahami dengan baik oleh para pendiri bangsa. Para pendiri bangsa termotivasi oleh pemahaman yang mendalam ini ketika mereka mencapai kesepakatan tentang konsep negara kesejahteraan dalam dasar negara Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang kemudian dikembangkan lebih lanjut pada tahun 1960. UUPA merupakan titik balik yang signifikan dalam sejarah politik hukum agraria nasional karena mengandung tekad politik yang kuat untuk menghancurkan struktur penguasaan dan pemanfaatan yang dapat mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Prinsip-prinsip hukum para pendiri Republik Indonesia telah menetapkan standar untuk negara untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Memahami prinsip-prinsip inti dan substansi dari dasar negara, termasuk UUD 1945 dan Pancasila.

UUD 1945 adalah undang-undang dasar tertinggi yang mengarahkan dan mengutip semua undang-undang dan peraturan lainnya, sedangkan Pancasila adalah rumusan esensi dari semua falsafah nasional yang mendukung pembangunan negara. Pancasila berfungsi sebagai landasan sekaligus kekuatan penggerak UUPA, sedangkan UUD 1945 berfungsi sebagai pedoman dasar yang membingkai dan mengarahkannya. Cita-cita dasar yang merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang dicita-citakan dan akan terus diperjuangkan terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. Kemerdekaan, kesetaraan, kemandirian, kedaulatan, keadilan, perdamaian, dan kemakmuran adalah beberapa di antara prinsip-prinsip tersebut. Setelah masa kemerdekaan saat ini, Indonesia harus terbebas dari hukum dan peraturan yang mendukung perluasan monopoli, feodalisme, dan bentuk-bentuk eksploitasi lainnya dalam penguasaan tanah, air, dan sumber daya alam, yang hanya menguntungkan individu atau kelompok tertentu dalam lapisan sosial tertentu. Karena kemakmuran sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia bergantung pada pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam yang dikandungnya.¹

Tuhan telah memberikan tanah kepada bangsa, negara, dan rakyat sebagai karunia, dan merupakan sumber daya alam yang strategis dan penting yang dapat digunakan untuk memajukan kesejahteraan rakyat Indonesia sehingga perlu diatur oleh pemerintah. Amanat Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3), bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Hal ini sejalan dengan amanat konstitusi. Pada tanggal 24 September 1960, Presiden Soekarno mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan diterbitkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, memenuhi amanat konstitusi.²

¹ Ahmad Setiawan, 2022, *Hukum Pertanahan (Pengaturan, Problematika dan Reformasi Agraria)*, Yogyakarta, LaksBang Justitia, hlm. 1-2.

² *Ibid.* hlm. 6-7.

Proses lahirnya UUPA berdasarkan Dekrit Presiden RI 5 Juli 1959, maka UUD 1945 berlaku kembali di Indonesia. Karena rancangan Soenarjo yang telah diajukan ke DPR waktu yang lalu, disusun berdasarkan UUD 1945, sedangkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menyatakan Indonesia Kembali ke UUD 1945, maka dengan SUPRES (Surat Presiden) 23 Maret 1960, rancangan tersebut ditarik Kembali. Untuk menyesuaikan RUUPA tersebut, dengan jiwa UUD 1945, maka DPR dan kementerian Agraria terus mengadakan kontak dan meminta saran dari Universitas Gajah Mada. Artinya antar pihak kalah itu terus bertukar pikiran mengenai RUUPA yang akan disahkan. Maka pada 29 Desember 1959, Menteri Agraria yang baru Mr Budi Harsono bersama Mr Soemitro pergi ke Yogyakarta untuk mengadakan pembicaraan tentang RUUPA dengan seksi Agraria UGM, yang pada waktu itu diwakili oleh Prof Dr Notonegoro SH dan Drs iman Sutikno. Elemen-elemen dasar yang diusulkan oleh seksi agraria UGM waktu itu menyangkut sifat, hakikat eksistensi manusia sebagai individu dan makhluk sosial dan hubungannya dengan tanah. Pokok-pokok pemikiran Wirjono Projodikoro dan buah pemikiran Menteri Agraria Soenarjo sesuai amanat presiden 24 April 1959 ditambah pemikiran Sadjarwo, kekuatan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 serta jasa Menteri Agraria Boedi Harsono, Mr Soemitro Notonegoro dan Iman Sutikno atas dasar SUPRES 23 Maret 1960 maka akhirnya disahkanlah UUPA Nomor 5 Tahun 1960.³

Pasal 19 Ayat (1) UUPA mewajibkan adanya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai tanggapan atas Pasal 19 ayat (1) UUPA. Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sebidang tanah. Pendaftaran tanah juga berupaya

³ Nomensen Sinamo dan Rasmon Sinamo, 2023, *Hukum Agraria Nasional dan Kebijakan Pertanahan*, Bekasi, Jala Permata Aksara, hlm. 49-50.

menegakkan ketertiban administrasi, mencegah konflik dan sengketa tanah, serta meningkatkan taraf hidup masyarakat. Pemerintah telah menerapkan kebijakan untuk mempercepat pendaftaran tanah, termasuk Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Sebenarnya kebijakan PRONA sudah ada sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Ketika Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mulai berlaku.⁴

Pada era kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi), pada 26 Oktober 2014 dibentuklah kementerian baru bernama Kementrian Agraria dan Tata Ruang Indonesia, tujuan dibentuknya kementerian ini adalah untuk menyelesaikan konflik-konflik agraria, kurangnya pemerataan kepemilikan dan atau penguasaan tanah, adanya penguasaan tanah tanpa izin atau kuasa yang sah, dan masih banyak sengketa perbatasan. Adanya fakta terkait pendaftaran tanah di Indonesia yang masih rendah, kemudian mendorong pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan peraturan yang bertujuan untuk mempercepat prosesnya yaitu kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Rencananya era Jokowi akan mendistribusikan 12,6 juta hektar hutan kepada masyarakat, baik petani maupun masyarakat adat. Pemerintah juga berencana membagikan sertifikat tanah kepada masyarakat seluas 4,5 juta hektar. Sertifikasi merupakan bagian dari legalisasi tanah, pemerintah juga menargetkan 9 juta hektar lahan tersertifikasi pada tahun 2019. Lahan seluas 0,6 juta hektar tersebut merupakan lahan transmigrasi yang belum bersertifikat. Sisanya sebesar 3,9 juta hektar merupakan hasil legalisasi aset tanah masyarakat, sementara untuk retribusi lahan yakni 0,4 juta hektar lahan HGU dan terlantar serta 4,1 juta hektar lahan pelepasan Kawasan hutan.⁵ Dalam penyerahan sertifikat tanah pada tahun 2024, pemerintah menargetkan mencapai 120 juta sertifikat

⁴ Ardiansyah, 2022, Kebijakan Hukum Pertanahan, Yogyakarta, Deepublish, hlm. 40-41.

⁵ Triana Rejekiningsih, Chatarina Muryani dan Diana Lukitasari, 2019, *Study Of The History and Dynamics Of The Agrarian Policy In Transforming The Indonesia's Agrarian Reform*, Yustisia, Universitas Sebelas Maret, Volume 8 Number 2, hlm. 320.

dari total 126 juta sertifikat. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 01 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, merupakan peraturan-peraturan yang mengatur tentang percepatan pendaftaran tanah. Kebijakan PTSL berbeda secara mendasar dengan PRONA bahwa jumlah bidang tanah pada awal pendaftaran tanah melalui PRONA terbatas, sedangkan jumlah bidang tanah pada pendaftaran tanah pertama melalui PTSL tidak terbatas. Menurut Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Sistematis Lengkap, PTSL didefinisikan sebagai kegiatan Untuk pertama kalinya, pendaftaran tanah dilakukan secara serentak untuk semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam satu wilayah desa, kelurahan, atau nama lain yang setingkat dengan itu. Kegiatan ini meliputi pengumpulan informasi data fisik dan data yuridis mengenai tanah untuk keperluan pendaftaran tanah.⁶

UUPA dibentuk untuk menjadi dasar penyusunan hukum agraria nasional untuk meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; serta meletakkan dasar–dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk dapat memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah maka di berikan penegasan mengenai bagaimana kekuatan pembuktian Sertifikat yang harus diyakini sebagai hal yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun sengketa di pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah sesuai dengan Pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi: “Sertifikat merupakan surat tanda bukti

⁶ Ardiansyah, *Op. Cit.*, hlm. 42.

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.” Penulis menemukan beberapa kasus mengenai Sertifikat hak atas tanah yang dipermasalahkan dengan adanya surat keterangan tanah (selanjutnya disebut dengan SKT) yaitu Pertama, Putusan Pengadilan Negeri Martapura No.18/Pdt.G/2015/PN.MTP dimana Penggugat memegang bukti kepemilikan hak atas tanah yaitu Surat Keterangan Tanah (SKT) terbit tahun 1979 dan Tergugat memegang bukti kepemilikan tanah yaitu Sertifikat Hak Milik Atas Tanah terbit tahun 2001, tumpang tindih pada seluruh objek tanah yang sama, dengan hasil putusan gugatan dikabulkan dan eksepsi tergugat ditolak; Kedua, Putusan Pengadilan negeri Medan No.482/Pdt.G/2016/PN.MDN dimana Penggugat memegang bukti kepemilikan hak atas tanah yaitu SKT tahun 1973 dan Tergugat memegang bukti kepemilikan hak atas tanah yaitu Sertifikat Hak Milik Atas Tanah terbit tahun 2015 berdasarkan SKT yang terbit tahun 1974 yang terbit berdasarkan separuh lahan dari objek tanah yang sama. Dalam contoh kasus-kasus ini, menggambarkan bahwa kedudukan Surat Keterangan Tanah seolah-olah masih menjadi suatu alat pembuktian kepemilikan tanah yang memang Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah atas Terbitnya Surat Keterangan Tanah pada Objek Tanah yang sama diakui secara kuat oleh aparat hukum khususnya pada tingkat peradilan pada kasus sengketa tanah, ditambah dengan keberadaan dasar hukum pembentukan Sertifikat Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan yang seringkali cukup mengkhawatirkan karena sering pada agenda pembuktian, pihak Kantor Pertanahan tidak bisa membuktikan adanya warkah atau tanda bukti persyaratan lain yang menguatkan keberadaan Sertifikat Hak Atas Tanah tersebut sehingga mempengaruhi pertimbangan hakim dalam membuat suatu putusan sengketa tanah. Penulis menganalisa adanya kekaburan hukum antara fungsi Sertifikat hak milik atas tanah sebagai alat bukti yang kuat dan memiliki kepastian hukum yang berlawanan

dengan SKT. Di dalam kedua kasus tersebut, putusan hakim justru memenangkan pihak Penggugat yang notabene hanya mengantongi SKT yang dikeluarkan oleh kepala kampung wilayah tanah tersebut berada, dimana status SKT tersebut meskipun masih diakui sebagai surat yang sah, namun bukan lagi menjadi satu tolak ukur utama dalam pembuktian kepemilikan hak atas tanah, sedangkan pihak yang memegang bukti autentik Sertifikat hak milik atas tanah yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan tersebut justru mengalami kekalahan di pengadilan. Putusan tersebut bertentangan dengan beberapa peraturan-peraturan agraria seperti UUPA yang mengemukakan bahwa salah satu hak yang dicantumkan sebagai hak atas tanah adalah hak milik yang dikuatkan pada Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dengan penerbitan Sertifikat yang tentu saja dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Meskipun begitu, Sertifikat yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan bisa saja dibatalkan karena adanya bukti terdahulu yang mengemukakan pemilik asli tanah tersebut, dikarenakan sistem pendaftaran di Indonesia dikenal sistem pendaftaran publikasi negatif yang mengandung unsur positif yang membuat Negara tidak menjamin bahwa Sertifikat tersebut benar. Namun jika berhubungan dengan PP No. 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (2) 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.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan pengkajian lebih dalam mengenai permasalahan kepastian hukum dalam penguasaan fisik atas tanah yang dilakukan oleh masyarakat dengan itikad baik

dalam perspektif aturan-aturan yang terkait tentang pendaftaran tanah. Serta implikasi hukum dalam pendaftaran tanah dan upaya penanggulangan hambatan dalam pelaksanaan pendaftaran hak milik perorangan atas tanah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas adapun rumusan masalah yang akan diteliti oleh penulis adalah :

1. Apakah yang melatar belakangi terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara?
2. Bagaimanakah mendapatkan legalitas terhadap tanah negara yang dikuasai langsung oleh masyarakat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui latar belakang terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara.
2. Untuk mengetahui cara mendapatkan legalitas terhadap tanah negara yang dikuasai langsung oleh masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dikemukakan, maka kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan teoretis

Kegunaan teoretis dalam penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan dibidang ilmu hukum khususnya dibidang hukum agrarian yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah negara serta implikasi pendaftarannya.

2. Kegunaan praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat berupa masukan informasi kepada praktisi hukum yang terkait serta untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat luas mengenai analisis hukum

penguasaan tanah negara dan implikasi pendaftarannya.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis, terdapat beberapa penelitian yang dapat dijadikan sebagai perbandingan dalam penelitian ini yaitu :

1. Jurnal yang ditulis oleh Relinawati Simanjuntak, Maarthen Y, Tampanguma, dan Rudy M. K. Mamangkey, Universitas Sam Ratulangi, Manado Tahun 2023 dalam Jurnal Lex Administratum. Penulis jurnal tersebut mengangkat judul “Tinjauan Yuridis Terhadap Tanah Negara (Lahan Kosong) Yang dikuasai Oleh Masyarakat”. Permasalahan yang diteliti di jurnal ini adalah bagaimana penguasaan tanah negara oleh masyarakat dalam undang-undang pertanahan nasional dan akibat hukum atas penguasaan tanah negara oleh masyarakat. Penelitian yang digunakan hukum normatif. Hasil dari penelitian ini adalah Pertama, Pengaturan tentang penguasaan tanah negara (lahan kosong) oleh masyarakat dalam undang-undang pertanahan di Indonesia (a) Perpu Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Negara Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya; (b) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara. Kedua, akibat hukum dari penguasaan tanpa izin atau kuasanya yang sah adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukum pidana (a) Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan Pasal 3, 4, dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.00 (lima ribu rupiah); (b) Ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian yang diadakan oleh Menteri Agraria dan Penguasa Daerah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 3 dan 5 dapat membuat ancaman pidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000.00 (lima ribu rupiah) terhadap siapa yang melanggar dan tidak memenuhinya; (c) Tindak pidana tersebut dalam

pasal ini adalah pelanggaran. Dan adapun penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yang memfokuskan pada kepastian hukum dalam penguasaan tanah negara oleh masyarakat dan implikasi pendaftarannya.⁷

2. Disertasi yang dilakukan oleh Musriadi, Fakultas Hukum, Universitas Andalas Padang Tahun 2021. Penulis disertasi tersebut mengangkat judul “Pengaturan Pendaftaran Tanah Negara Untuk Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Indonesia”. Permasalahan yang diteliti dalam disertasi ini adalah menganalisis norma hukum mengenai pendaftaran tanah negara dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan, yang pertama: bagaimana pengaturan pendaftaran tanah negara yang berasal dari pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, yang berasal dari tanah terlantar, bekas tanah hak yang sudah berakhir, dan kawasan hutan termasuk Kawasan sempadan pantai, danau, sungai, dan pulau-pulau kecil dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan. Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Hasil dari penelitian ini adalah: pertama, pengaturan pendaftaran tanah negara hasil pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum masih belum memadai dan tidak konsisten antar rezim hukum. Hal ini terlihat saat sebelum dan sesudah lahirnya UU Nomor 2 Tahun 2012 mengenai kewajiban mendaftarkan tanah negara hasil pengadaan tanah tersebut. Selain itu, terdapat pula perbedaan pengaturan pendaftaran tanah Negara, dari sisi hukum agraria terdapat dikotomi pendaftaran tanah antara publik domein dan privat domein, sementara dari sisi tanah negara bekas tanah hak yang sudah berakhir, belum dapat diterapkan secara optimal, karena belum jelas konsep operasional mengenai dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya dan sepanjang bangunan, tanaman dan

⁷ Renilawati Simanjuntak, Maarthen Y. Tampanguma, Rudy M. K. Mamangkey, 2023, Tinjauan Yuridis Terhadap Tanah Negara (Lahan Kosong) Yang dikuasai Oleh Negara, Lex Administratum, Volume 11 Nomor 4.

benda-benda di atasnya masih diperlukan. Padahal indikator-indikator ini sangat menentukan dalam hal pemutusan hubungan hukum keperdataan kepada bekas pemegang hak, apakah harus diberikan ganti rugi atau tidak. Ketiga, pengaturan pendaftaran tanah negara lainnya, meliputi Kawasan hutan dan Kawasan tertentu, Kawasan sempadan pantai, danau, sungai, pulau-pulau kecil, melibatkan berbagai rezim hukum yang masih disharmoni, sehingga diperlukan pengaturan lebih lanjut dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan.⁸ Dan adapun penelitian yang dilakukan oleh penulis memfokuskan pada kepastian hukum atas penguasaan fisik tanah negara oleh masyarakat yang dilakukan dengan itikad baik dan implikasi pendaftarannya.

3. Disertasi yang dilakukan oleh Rosdiana, Fakultas Hukum, Universitas Islam Sultan Agung Semarang Tahun 2020. Penulis disertasi tersebut mengangkat judul “Rekonstruksi Hukum Pemanfaatan Tanah Negara Oleh Rakyat Sebagai Perwujudan Negara Kesejahteraan Yang Berbasis Nilai Keadilan”. Ketidakadilan dalam cara masyarakat Indonesia menggunakan tanah negara dan kerangka hukum yang mengatur penggunaan tanah negara tersebut merupakan isu yang dibahas dalam disertasi ini. Dalam disertasi ini, metodologi penelitian yuridis normatif digunakan. Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa : (1) Pengaturan hukum pemanfaatan tanah negara oleh rakyat didasarkan pada UUPA, dilandasi Pasal 33 ayat (3) UUD Nri Tahun 1945. Dasar hukum pemberian tanah negara, antara lain PP 24/1997, Permenag/Kepala BPN 3/1999, Peraturan Pemerintah Negara Agraria/Kela BPN 9/1999, KUHPerdata, Keppres 26/1988, dan Keputusan Kepala BPN 1/1989. Pemanfaatan tanah negara oleh rakyat harus memperhatikan fungsi sosial; (2) Ada berbagai cara untuk melihat ketidakadilan

⁸ Musriadi, 2021, *Pengaturan Pendaftaran Tanah Untuk Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan Di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Andalas Padang.

dalam cara masyarakat Indonesia menggunakan tanah negara, termasuk: (a) dari sudut pandang hukum: (i) Kebijakan yang memprioritaskan pengerukan; (ii) UU 2/2012 tidak memiliki definisi kompensasi; (iii) kompensasi bersifat fisik; (iv) inkonsistensi legislasi; (v) penilaian tanah tidak didasarkan pada pasar; (vi) ketentuan untuk perjanjian yang berkaitan dengan kompensasi; (vii) konsinyasi bertentangan dengan kesengajaan; (viii) peraturan yang tumpang tindih; (ix) peraturan pelaksana UUPA yang direalisasikan secara parsial; (a) Berkenaan dengan sistem hukum: (i) Sikap masyarakat lemah; (ii) Banyak pihak yang tidak berkepentingan; (iii) Pelaksanaan tidak menentu; (iv) Pemerintah menunjuk penilai; dan (c) Berkenaan dengan budaya hukum: (i) Cara-cara represif yang digunakan; dan (ii) Musyawarah tidak berfungsi; (3) Rekonstruksi hukum penggunaan tanah negara oleh warga negara sebagai sarana mencapai negara kesejahteraan yang berlandaskan asas keadilan, dilihat dari: (a) dari segi hukum substantif : (i) Lembaga Penilaian independent dan (ii) pembentukan lembaga *ad hoc* peradilan agraria; serta (c) segi budaya hukum : (i) kesadaran hukum bagi pemerintah dan rakyat , dan (ii) mempertahankan asas kesepakatan.⁹ Dan adapun penelitian yang dilakukan oleh penulis memfokuskan pada terwujudnya kepastian hukum atas penguasaan fisik tanah negara yang dilakukan oleh masyarakat dan implikasi pendaftarannya.

⁹ Rosdiana, 2020, *Rekonstruksi Hukum Pemnfataan Tanah Negara Oleh Rakyat Sebagai Perwujudan Negara Kesejahteraan Yang Berbasis Nilai Keadilan*, Disertasi, Fakultas Hukum Unissula, Universitas Islam Sultan Agung.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hubungan Hukum Antara Tanah Dengan Negara

Bertambahnya jumlah penduduk yang kian hari semakin meningkat dan pesatnya laju pertumbuhan ekonomi tidak diikuti bertambahnya tanah yang ada di Indonesia, kebutuhan akan tanah adalah kebutuhan yang melekat dan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia, karena itu manusia cenderung menempati tanah tersebut secara turun temurun dan dalam kurun waktu yang cukup lama. Hal ini merupakan asal mula timbulnya penguasaan hak atas tanah. Pengakuan negara terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh subyek hukum, membuat negara berkewajiban memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah. Pemilikan tanah merupakan hak asasi dari setiap warga negara Indonesia yang diatur dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), khususnya Pasal 28 H Ayat (4) yang menyebutkan bahwa: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun".¹⁰ Mengingat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka semua orang mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah, baik laki-laki maupun perempuan. Untuk itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa setiap warga negara Indonesia, tanpa memandang jenis kelamin, berhak untuk memiliki tanah dan memetik hasilnya untuk diri mereka sendiri dan keluarganya. Menurut ayat ini, setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah menurut hukum nasional. Proses atau peristiwa

¹⁰ Muallifah, Muhammad Jailani, dan Lewis Grindulu, 2022, *Kekuatan Hukum Surat Pemilikan Sementara Sebagai Alat Bukti Dalam Pemberian/Penyerahan Hak Atas Tanah*, Jurnal Risalah Kenotariatan Universitas Mataram, Volume 3 Nomor 1, hlm. 1

hukum dapat digunakan untuk memperoleh hak atas tanah. Oleh karena itu, setiap warga negara Indonesia memiliki hak untuk mengelola tanah, dan kewenangan negara atas tanah tersebut berakhir ketika rakyat menggunakan hak tersebut. Tanah tersebut bukan milik negara.

Keberadaan tanah khususnya di Indonesia merupakan sumber daya alam yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang ditujukan sebesar besarnya bagi Kemakmuran rakyat sehingga setiap warga negara Indonesia memiliki hak yang sama atas tanah yang ada di Indonesia.¹¹ Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia. Pada perkembangannya, dan mempunyai banyak fungsi dan kegunaan begitu fungsi sosial, ekonomi, agama, dan politik. Hal ini dikarenakan bahwa negara Indonesia merupakan negara agraris. Sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah.¹²

Konsep negara selalu dikaitkan dengan aspek kewilayahan karena berkaitan dengan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang ada di wilayahnya. Konsep negara sebagai konsep yang muncul pada masa Westphalia kemudian berkembang pada masa Romawi. Malcolm Shaw juga memperkuat pandangan klasik tersebut dengan memberikan pemahaman bahwa tanah sebagai salah satu unsur wilayah negara merupakan kebutuhan eksistensial yang penting. Soekarno, yang mengkritik pandangan Renan dan Bauer, juga menegaskan hal serupa, yaitu negara adalah kesatuan bangsa dan wilayah, bukan sekedar kesatuan umat dan merupakan aspek wilayah. Dalam pandangan Presiden pertama Republik Indonesia yaitu Soekarno,

¹¹ Heri Herdiansyah, 2020, *Paradoks Hak Menguasai Negara Dalam Hak Pengelolaan Atas Tanah Berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 171 PK/TUN/2016*, Indonesian Notary, Universitas Indonesia, Volume 2 Nomor 14, hlm. 296-297.

¹² Ikrar Cardova, Iman Jauhari, Muazzin, 2020, *Kekuatan Hukum Sertifikat Tanah Yang Dikeluarkan Oleh Badan Pertanahan Nasional*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Universitas Mataram, Volume 8 Issue 2, hlm. 257.

kesatuan antara manusia dan wilayah dinamakan tanah air. Hal ini lah yang kemudian menjadi landasan legitimasi politik dan ideologi terhadap hak Indonesia sebagai bangsa atas bumi, air, ruang angkasa, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya. Hubungan Indonesia dengan bumi bersifat abadi artinya selama Indonesia dan sumber daya alam masih ada maka hubungan tersebut akan tetap ada. Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah airnya merupakan hubungan privat atau hubungan kepemilikan. Untuk mengelolah tanah milik bangsa Indonesia dibentuk suatu badan yang disebut negara. Negara berfungsi sebagai organisasi seluruh rakyat, salah satu hal penting yang perlu ditelusuri dalam konteks ini adalah makna negara. Gunnar Folke Schupper menyatakan bahwa kedaulatan dan otoritas merupakan bagian integral dari negara. Konsep negara pada masa Romawi sebagaimana dikemukakan oleh Burbank dan Cooper, merupakan sarana untuk melaksanakan pemerintahan dan menunjang ketertiban sosial. Oleh karena itu, hubungan antar negara dan tanah merupakan hubungan publik karena melekat padanya otoritas publik untuk mengolah tanah dan sumber daya alam lainnya. Landasan konstitusi mengenai hak menguasai negara adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa bumi, air, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besar Kemakmuran rakyat. Ada dua kata penting yang harus digarisbawahi dalam substansi artikel ini, yakni kata “dikuasai” dan “dimanfaatkan”. Kata dikuasai menekankan pada aspek kewenangan, sedangkan kata dimanfaatkan berkaitan dengan tujuan kewenangan. Substansi pasal 33 ayat (3) kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 2 menyebutkan bahwa hak penguasaan negara di bidang agraria meliputi pengaturan hubungan hukum dan perbuatan yang berkaitan dengan Pertanahan. Berdasarkan kewenangan tersebut, negara berhak menentukan hubungan antara orang-orang dan badan hukum sebagai subjek terhadap tanah sebagai

objek, baik mengenai tanah yang dapat digunakan maupun status hukum (jenis hak atas tanah) yang melekat pada tanah tersebut. Berdasarkan pasal 16 UUPA, hak atas tanah secara garis besar dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu hak atas tanah tetap, hak sementara, dan hak atas tanah yang akan datang. Hak tetap atas tanah adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, dan hak membuka tanah.¹³ Dalam KUHperdata, peralihan hak atas tanah dimasukkan dalam kategori peralihan hak atas benda tidak bergerak. Peralihan hak atas tanah ini dapat terjadi karena perjanjian, yaitu suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.¹⁴

Dapat dipahami dalam negara hukum, bahwa konstitusi merupakan aturan yang mendasar dan merupakan perwujudan nilai-nilai pokok, serta norma dasar yang mengatur kinerja lembaga-lembaga yang mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Konvergensi lembaga-lembaga tersebut untuk mencapai tujuan bersama dalam suatu kesatuan disebut sebagai negara. Faktor-faktor yang tercantum dalam konstitusi secara umum adalah landasan suatu negara (baik bentuk dan sistem pemerintahan), lembaga, kekuasaan, atau wewenang, serta hak dan kewajiban pemerintah dalam warga negara.¹⁵

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah Susun, dan pendaftaran tanah, mendefinisikan tanah sebagai permukaan bumi yang berupa tanah atau tertutup yang penggunaan dan pemanfaatannya, baik langsung maupun tidak langsung, berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi. Contoh yang berhubungan langsung dengan kata ini adalah pendirian fondasi rumah yang mempunyai hubungan

¹³ Muh. Afif Mahmud, Naufal Hasanuddin Djohan, dan Muhammad Fahad Malik, 2024, *Constitutionality of Simultaneous Extension and Renewal of Land Right*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Universitas Mataram, Volume 12 Issue 1, hlm. 159-160.

¹⁴ M. Yazid Fathoni, 2020, *Kedudukan Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Secara Adat Dalam Perspektif Hukum Positif Indonesia*, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Universitas Mataram, Volume 8 Nomor 1, hlm. 192

¹⁵ Grace Sharon, et. al., 2022, *Depiction of Public Interest Theory Based on Welfare Economic Concept in Indonesia Regulation*, Yustisia Jurnal Hukum, Universitas Airlangga, Volume 11 Nomor 2, hlm. 137

atau hubungan langsung dengan penggunaan tanah, sedangkan kata yang tidak berhubungan langsung dapat berhubungan dengan tanah di atas tanah dan ruang bawah tanah. Definisi serupa juga terdapat pada pasal satu angka delapan peraturan presiden nomor 65 tahun 2022 tentang pengadaan dan pengelolaan tanah di ibukota Nusantara (ibukota baru Indonesia) Pasal 1 Angka 5 peraturan pemerintah tersebut menyatakan bahwa ruang tanah adalah ruang yang berada di atas permukaan tanah dengan penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya terpisah dengan penguasaan dan pemanfaatan bidang tanah. Dengan demikian menunjukkan bahwa kewenangan pemanfaatan ruang tanah tidak identik dengan tanah karena kedudukan benda tersebut bisa bertanya merupakan permukaan bumi. Perbedaan pengertian tanah dalam peraturan ini karena menimbulkan pertanyaan kepada pemegang (pemilik) karena juga diberikan hak atas suatu bidang tanah yang penggunaannya secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan penggunaan tanah atau hanya berkaitan dengan tanah. Ketidakpastian ruang lingkup makanan ini jelas tidak memenuhi salah satu syarat terciptanya kepastian hukum (*calculability/predictability*). Artinya, peraturan dapat menjadikan adresat (subjek hukum) yang membuat prediksi mengenai ruang lingkup kewenangan untuk bertindak dan akibat hukumnya (Haldemann, 2005). Terdapat Perbedaan pengertian karena pada Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dengan cakupan lahan masuk Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1967 tentang pendaftaran yang mendefinisikan tanah sebagai bagian dari permukaan bumi yang merupakan suatu kesatuan yang dibatasi. Hal serupa juga terjadi pada pasal satu angka satu peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 Tahun 2021 tentang tata cara penetapan tanah rusak yang mendefinisikan daratan sebagai bagian dari permukaan bumi yang berupa satuan luas yang terbatas. Definisi umum tentang tanah dengan membatasinya pada permukaan bumi seperti dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menunjukkan

penggunaan pola definisi umum seperti dalam pandangan Scharpell bahwa menentukan suatu definisi yang terlalu ketat dapat menjadi suatu kesalahan karena definisi yang tidak tepat. Terlalu ketat atau rinci dapat menghambat operasionalisasi kebijakan hukum. Kemudian, definisi yang terlalu ketat juga berpotensi menghambat pencapaian tujuan (Humphrey, 1945). Hal ini juga menunjukkan adanya pola tekstur terbuka dalam pengertian tanah yang hanya terbatas pada permukaan bumi saja karena dapat memberikan keleluasaan dalam penerapannya dan juga dapat diartikan secara luas sehingga memberikan ruang bagi para penegak hukum untuk melaksanakan tugasnya. HLA Hart menyatakan bahwa suatu aturan bertekstur terbuka karena dibentuk untuk diterapkan dalam berbagai kondisi. Dengan rumusan among untuk menafsirkan dengan benar dan tidak secara kaku seperti yang dilakukan oleh para penganut hukum positivism (Krishnakumar, 2018). Kondisi berbeda ditemukan didefinisi tanah menurut PP (Peraturan Pemerintah) Nomor 18 Tahun 2021 yang didalamnya memuat aspek penggunaan dan pemanfaatan lahan yaitu cakupannya lebih luas karena mencakup pihak berwenang yang berhubungan langsung dan tidak langsung dengan pemanfaatan permukaan bumi.¹⁶

1. Tanah Negara

Sejak zaman penjajahan Belanda hingga era kemerdekaan, definisi tanah negara mengalami perkembangan, dan karena itu sangat penting. Pada masa penjajahan Belanda, konsep tanah domein atau asas domein sudah lazim digunakan. Hal ini dapat dilihat dalam Agrarisch Besluit Stb. No. 1870, di mana Pasal 1 AB 1870 menyatakan bahwa “Behoudens opvolging van det tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door andere regt van eidendom wordt bewezen, domein van de stad is.” (Prinsip bahwa semua tanah yang tidak dapat

¹⁶ Muh. Afif Mahfud, Sia Chin Chin, 2024, *Incongruence in The Definition of Land Rights in National Agrarian Law : A Path to Legal Uncertainty*, Law Reform, Volume 20 Nomor 1, hlm. 25-26.

dibuktikan oleh pihak lain sebagai hak eigendom adalah domein (milik) negara dipertahankan, terlepas dari berlakunya Pasal 2 dan 3 Agrarisch Wet). Penafsiran hukum atas istilah “tanah negara” tidak diatur Dalam UUPA, konsep penguasaan tanah oleh negara atas tanah di wilayah Republik Indonesia secara eksplisit digambarkan. Asas domein telah dicabut sejak berlakunya UUPA, karena tidak sesuai dengan konsep penguasaan tanah secara mandiri, era modern, maupun kesadaran hukum masyarakat Indonesia, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan berlakunya UUPA Sub-II ayat (2).

Hak untuk mengatur negara dan tanah negara jelas berbeda dalam hal ini. Hak menguasai negara mencakup semua sumber daya agraria, termasuk tanah, hutan, pertambangan, dan air, dan tidak terbatas hanya pada tanah. Secara hukum, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menekankan definisi “tanah negara” pada Pasal 1 Angka 3 sebagai berikut: “Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak atas tanah.” Penting untuk diingat bahwa istilah “dikuasai langsung oleh negara” memiliki arti hukum yang berbeda menurut PP No. 24 Tahun 1997.¹⁷

Kewenangan pengelolaan atas tanah negara kemudian “dikaitkan” dengan instansi lain berdasarkan karakter publik dari hubungan tersebut. Tanah-tanah yang bukan merupakan tanah wakaf, tanah hak pengelolaan, tanah hak ulayat, tanah kaum, atau tanah kawasan hutan, semuanya termasuk dalam yurisdiksi otoritas pertanahan atas apa yang dikenal sebagai tanah negara.

Beberapa ketentuan dalam UUPA yang menyebut tanah negara adalah :¹⁸

- a. Pasal 21 ayat (3) dan (4) yang menyatakan bahwa orang asing dan atau warga negara Indonesia dan/ atau seseorang yang berkewarganegaraan rangkap memperoleh hak miliki namun kemudian kehilangan kewarganegaraannya,

¹⁷ *Ibid*, hlm, 32

¹⁸ Isnaeni dan Anggreni A. Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 33.

maka dalam waktu 1 (satu) tahun harus melepaskan haknya tersebut. Jika tidak, maka hak milik tersebut jatuh kepada negara.

- b. Pasal 26 ayat (2) pemindahan/peralihan hak milik kepada orang asing /orang Indonesia yang berkewarganegaraan rangkap/badan hukum yang tidak ditunjuk mempunyai akibat batal demi hukum, dan tanah nya jatuh kepada negara.
- c. Pasal 24 huruf A Hapusnya hak milik dan tanahnya jatuh kepada negara, dikarenakan pencabutan hak; karena penyerahan dengan suka rela oleh pemiliknya; karena ditelantarkan; dan karena huruf a dan b diatas.
- d. Pasal 28 ayat (1) Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- e. Pasal 37 terjadinya hak guna bangunan di atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- f. Pasal 41 ayat (1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan /atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- g. Pasal 43 ayat (1) Sepanjang mengenai tanah langsung di kuasai negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat.
- h. Diktum keempat huruf A UUPA Hak-hak dan wewenang-wewenang atas air dan bumi swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang ini dihapus dan beralih kepada negara.

Pengertian tanah negara sering disalah artikan sebagai tanah milik negara. Padahal tanah negara dan tanah milik negara adalah substansi yang berbeda. Tanah negara merujuk pada pengertian tanah yang dikuasai negara sebagai organisasi tertinggi dari masyarakat Indonesia untuk mengatur hubungan hukum antara subjek dan objek hak. Dapat diartikan bahwa tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak atas tanah. Adapun tanah milik negara

adalah tanah yang berdasarkan Riwayat penguasaan dan peraturan perundang undangan yang berlaku menjadi milik pemerintah maupun pemerintah daerah dan tercatat sebagai barang milik negara (BMN). Konsep UUPA mengenai tanah negara adalah menguasai bukan memiliki dalam hubungan antara negara dan tanah.¹⁹ Negara pada tingkatan tertinggi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Berdasarkan pengertian di atas jelas bahwa negara bersifat administratif bukan keperdataan. Konsekuensinya adalah apabila di atas tanah negara terdapat penguasaan masyarakat maka negara harus mengakui hubungan hukum yang ada dan dapat ditingkatkan menjadi tanah milik masyarakat. Sebaliknya apabila ada pengakuan negara memiliki tanah maka konsekuensinya tanah tersebut menjadi aset negara dan tercatat sebagai barang milik negara sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara *dan* Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Daerah.²⁰

2. Tanah Garapan

Tanah yang diusahakan dan dimanfaatkan oleh pihak lain dengan atau tanpa persetujuan pihak yang berhak, dengan atau tanpa jangka waktu tertentu, didefinisikan sebagai sebidang tanah yang sudah atau belum dibebani suatu hak, sesuai dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Pengelolaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan.²¹

¹⁹ Waskito, Hadi Arnowo, 2018, *Pertanahan Agraria dan Tata Ruang*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm. 80

²⁰ *Ibid*, hlm. 81

²¹ Neil Raditya Budi Susilo, Haga Sugiastu Firdaus, Nurhadi Bashit, 2023, *Analisis Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (P4T) Pada Tanah Garapan dan Tanah Timbul di Kabupaten Bekasi Menggunakan Sistem Informasi Geografis (Studi Kasus: Desa Hurip Jaya kecamatan Bebelan)*, Jurnal Geodesi Undip, Volume 12 Nomor 2, hlm. 133.

Hak garap menurut Urip Santoso adalah pengalihan hak penguasaan tanah tertentu kepada pihak lain untuk dikelola atau digarap. Tanah Garapan yang belum dilekati sesuatu hak atau bahkan yang sudah dilekati hak, dapat berpindah tanpa melalui prosedur yang lazim, perpindahan secara melawan hukum, misalnya: Perampasan atau penguasaan tanah sampai seizin pemilik tanah yang sah. Pemindahan hak secara paksa inilah yang sering menimbulkan sengketa tanah yang akhirnya sampai ke pengadilan. Dalam hal ini, status tanah Garapan yang sudah dilewati dengan sesuatu hak, secara hukum akan tetap menjadi pemiliknya. Sedangkan tanah Garapan yang belum dilekati hak di atasnya, maka berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang perubahan dan tambahan Peraturan Pemerintah 224 Tahun 1961 Tanggal 19 September 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian gantirugi, bahwa para penggarap dapat diberikan izin menggarap dengan syarat tertentu.

Dalam ketentuan tersebut di atas, jangka waktu berlakunya surat izin menggarap adalah dua tahun dihitung dari tanggal dikeluarkannya surat izin tersebut. Apabila setelah jangka waktu itu berakhir sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku kepadanya dapat diberikan hak atas tanah, apabila syarat syarat untuk itu telah dipenuhi. Hal ini mengurangi terjadinya sengketa atas tanah. UUPA dan berbagai aturan pelaksanaannya sebenarnya sudah membuat dua penggolongan status tanah di Indonesia, yaitu tanah hak dan tanah negara. Namun di sisi lain sebagai implikasi konsep hak menguasai dari negara, semua tanah di Indonesia dianggap sebagai tanah negara.

UUPA telah menyinggung mengenai tanah garapan, tetapi hak garap tidak diatur dalam UUPA. Sejumlah literatur hukum Pertanahan justru mengkait-kaitkan tanah garapan dengan pemakaian tanah tanpa seizin pemilik atau Kuasanya dan pendudukan tanah secara tidak sah (*onwettige occupatie*). Mengacu pada pengertian formal mengenai tanah Garapan, mereka bukan lagi sebagai pemilik atau pihak yang dianggap berhak atas tanah tersebut. Kedudukan masyarakat adat tersebut berubah menjadi

hanya sebatas menggarap saja. UUPA yang dimaksudkan sebagai produk hukum utama dalam bidang Pertanahan di Indonesia, ternyata belum sepenuhnya dapat memenuhi harapan. Mengingat hak menggarap atas tanah negara belum atau tidak diatur dalam UUPA, maka di tengah kebutuhan tanah demi pembangunan dan kebutuhan tanah oleh individu, sungguh diperlukan suatu kebijakan yang tepat kenyataan yang patut diperhatikan secara sungguh sungguh adalah hak menggarap atau hak mengerjakan yang sering di persoalkan dan diperdebatkan adalah bahwa penggarapan tanah yang dilakukan oleh rakyat mayoritas adalah rakyat yang tidak memiliki hak atas tanah dan berlatar belakang ekonomi lemah.²²

3. Tanah Milik Adat

Hak negara untuk menguasai tanah berasal dari hubungan hukum formal antara negara dan tanah, sedangkan hak adat berasal dari hubungan antara masyarakat hukum adat dan tanah adat mereka.²³ Hak ulayat adalah hak milik bersama yang melekat pada masyarakat adat. Hak-hak ini dimaksudkan untuk mengatur, menggunakan, dan memanfaatkan tanah ulayat untuk kepentingan bersama masyarakat adat dan kesejahteraan mereka.²⁴

Tanah milik adat merupakan tanah yang diperoleh secara turun temurun, yang perolehannya diatur oleh peraturan adat setempat, tanah milik adat sama halnya dengan tanah hak milik pada umumnya, karena Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengakui tanah milik adat adalah sebagai tanah hak milik pada umumnya, hal ini disebutkan oleh pasal 22 UUPA. Terhadap subjek hukum yang dapat memiliki tanah dengan status hak milik yaitu:²⁵

²² Muh. Hidayatullah, 2018, *Legalitas Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Garapan Antara Badan Usaha*

²³ Andi Erwin Hamzah, Andi Suryaman Mustari Pide, Kahar Lahae, 2023, *Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Ulayat Di Kabupaten Teluk Wondama*, Papua Law Journal, Volume 7 Issue 2, hlm. 48

²⁴ Alfredy, Sri Susyanti Nur, Muhammad Ilham Arisaputra, 2022, *Aspek Hukum Tanah Tongkonan sebagai Harta Pusaka yang Tidak Terbagi*, Amanna Gappa, Volume 30 Nomor 2, hlm.143

²⁵ T. Eru Fadhillah, Ilyas Ismail, Yanis Rinaldi, 2021, *Status Tanah Yang Diperoleh Oleh Badan Hukum Melalui Jual Beli Tanah Milik Adat di Hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, DE LEGA LATA : Jurnal Ilmu Hukum, Volume 6 Nomor 1, hlm. 176.

- (1) Warga Negara Indonesia;
- (2) Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah;
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang undang ini mendapatkan hak milik karena warisan tanpa adanya Wasiat atau percampuran harta kekayaan karena ikatan perkawinan, dan juga warga Indonesia yang telah memiliki hak milik setelahnya jika hak milik dilepaskan setelah jangka waktu yang ditentukan berakhir, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya kembali kepada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Seseorang dilarang mempunyai tanah dengan hak milik selama ia mempunyai kewarganegaraan asing di samping kewarganegaraan Indonesia, maka ketentuan dalam ayat (3) pasal ini berlaku baginya.

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, sebagaimana dinyatakan secara nyata dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan pasal tersebut, ditegaskan bahwa negara memberikan pengakuan dan penghormatan dengan tetap memperhatikan kelayakan bagi kemanusiaan sesuai dengan tingkat perkembangan bangsa. Pengakuan dan penghormatan tersebut tidak boleh mengurangi arti penting Indonesia sebagai sebuah bangsa dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberlakuan hukum tanah adat merupakan cerminan dari aspirasi yang muncul dalam masyarakat. Oleh karena itu, pemberlakuannya bergantung pada lingkungan masyarakat yang memfasilitasinya. Oleh karena itu, pemberlakuan hukum tanah adat sangat dipengaruhi oleh adat istiadat dan tradisi masyarakat. Kebiasaan dapat diartikan suatu perbuatan yang diulang ulang dalam bentuk yang sama, yang

menunjukkan suatu bukti bahwa seseorang atau sekelompok orang menyukai perbuatan tersebut. Frasa “sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia” dimaknai bahwa kehadiran hak-hak masyarakat hukum adat akan di akui sepanjang tidak bertentangan dengan semangat pembangunan, sehingga terdapat kesan bahwa pemerintah akan mengabaikan hak masyarakat adat yang tidak sejalan dengan semangat pembangunan.²⁶ Dalam diri manusia telah melekat sebuah *behavior* yang dapat dilihat dari gerak motoris, persepsi, maupun fungsi kognitifnya yang membentuk sebuah totalitas diri sebagai individu. Perilaku yang terus-menerus dilakukan perorangan akan menimbulkan kebiasaan pribadi. Adanya aksi dan reaksi yang terpolarisasi dari hubungan timbal balik antara individu yang satu dan yang lainnya, akan membentuk sebuah interaksi sosial. Dalam interaksi sosial, interaksi antar-sesama manusia yang di lakukan secara berulang-ulang akan memberi pengaruh terhadap tingkah laku bagi yang lainnya, sehingga dalam prosesnya terjadilah sebuah hubungan sosial. Apabila hubungan sosial di lakukan secara sistematis, maka hubungan sosial tersebut akan menjadi sebuah sistem sosial. Tata alur inilah yang menunjukkan proses beralihnya istilah adat menjadi hukum adat (*adat recht*) sebagai sebuah proses keteraturan yang diterima sebagai kaidah.²⁷

Cornelius van Vollenhoven adalah orang pertama yang memperkenalkan konsep masyarakat hukum adat. Sebagai murid Cornelius van Vollenhoven, Te Haar melakukan kajian yang lebih mendalam tentang hukum adat. Definisi berikut diberikan oleh Te Haar: hukum adat. Masyarakat adalah sekumpulan individu yang terorganisasi, bertempat tinggal di lokasi tertentu, memiliki kekayaan sendiri dalam bentuk benda yang tampak maupun tidak tampak, dan memiliki kekuasaan sendiri. Para anggota setiap unit

²⁶ Mas'adah, Galang Asmara, Rr Cahyowati, 2021, *Identifikasi Status Hukum Penguasaan Hutan Adat Oleh Masyarakat Sajang Kec. Sembalun Lombok Timur*, Jurnal Kertha Semaya, Volume 9 Nomor 12, hlm. 2451-2452.

²⁷ A. Suriyaman Masturi Pide, 2022, *Hukum Adat Dahulu, Kini, dan Akan Datang*, Jakarta, Kencana, hlm. 2-3

mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai fenomena alamiah, dan tidak ada satu pun anggota yang memiliki niat atau kecenderungan untuk memperkuat ikatan yang telah terjalin atau memutuskan hubungan secara permanen.

Menurut Sajipto Rahardjo sebagaimana dikutip dalam Yusuf Salamat, bahwa ada 4 (empat) kalusula yuridis yang menjadi kriteria eksistensi masyarakat hukum adat :²⁸

- a) Sepanjang masih hidup;
- b) Sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- c) Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Diatur dalam Undang-Undang

Salah satu terminologi masyarakat hukum adat yang lebih spesifik mengacu pada terminologi yang diungkapkan oleh Maria Rita Ruwiasuti, menjelaskan bahwa “Yang dimaksud dengan masyarakat adat adalah Kelompok masyarakat yang leluhurnya merupakan penduduk pertama di wilayah tersebut dan hubungannya dengan sumber daya agraria diatur oleh hukum adat setempat. Mereka menyadari bahwa sumber daya agraria tidak hanya memiliki akar ekonomi tetapi juga budaya. Ini berarti bahwa mereka tidak hanya akan kehilangan ketahanan ekonomi tetapi juga identitas budaya mereka jika sumber daya ini hilang (atau dialihkan ke kelompok lain). Sumber daya agraria, seperti tanah di Kawasan Hutan, merupakan salah satu objek yang dianggap oleh subjek sebagai satu kesatuan dengan identitas budayanya, sebagaimana ditunjukkan oleh premis terminologi di atas.”²⁹

²⁸ *Ibid*, hlm. 2454

²⁹ *Ibid*, hlm. 2455

B. Penguasaan Tanah Negara Serta Pendaftarannya

1. Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Negara

Definisi "penguasaan" dan "menguasai" dapat diartikan baik secara fisik maupun secara hukum. Lebih jauh, hal itu mencakup komponen sipil (swasta) dan administratif (publik). Dalam konteks hukum, pengendalian merupakan bentuk kewenangan yang berasal dari hak dan dilindungi oleh hukum. Kewenangan ini biasanya memberikan pemegang hak kemampuan untuk mengelola secara fisik properti yang melekat pada hak tersebut. Misalnya, pemilik tanah berhak untuk memanfaatkan atau memanfaatkan tanah yang dikuasainya, tetapi ia dilarang untuk mengalihkannya ke entitas lain. Meskipun pengendalian hukum memberikan kewenangan untuk mengendalikan secara fisik tanah yang melekat pada hak tersebut, pada kenyataannya, pengendalian fisik dapat dilakukan oleh pihak ketiga. Misalnya, seseorang yang memiliki tanah tidak memanfaatkannya sendiri; melainkan, mereka menyewakannya kepada pihak lain. Dalam skenario ini, tanah tersebut secara hukum dimiliki oleh pemilik tanah. Namun, penyewa tanah mempertahankan kendali fisik atasnya. Selain itu, ada pengendalian hukum yang tidak memberikan kewenangan untuk mengendalikan secara nyata tanah yang dimaksud. Kreditor (Bank) yang memegang hak agunan atas tanah mempunyai hak yang sah untuk menguasai tanah yang dijadikan agunan (Jaminan Hak Tanggungan); namun pemegang hak atas tanah tetap memiliki kendali fisik atas tanah tersebut.

Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah ini dipakai dalam aspek privat, sedangkan pengertian yuridis yang mungkin respek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA. Penguasaan yuridis dalam arti publik tersebut adalah penguasaan hak atas tanah oleh negara. Atau dengan perkataan lain negara mempunyai hak menguasai atas tanah di

seluruh wilayah negara Indonesia. Hanya saja penguasaan tanah oleh negara tersebut tidak dalam arti fisik seperti penguasaan seseorang atau badan hukum privat atas tanah, melainkan dalam arti yuridis saja, yakni negara tidak menguasai dalam arti memiliki tanda seperti penguasaan oleh orang perorangan atau badan hukum privat.³⁰ Kekuasaan atau kewenangan pemerintah terhadap tanah untuk melakukan pengaturan dan pengendalian terhadap pemanfaatan dan penguasaan tanaah sebesar-besarnya untuk kepentingan kesejahteraan dan memakmurkan rakyat. Seluruh hamparan tanah secara yuridis berstatus sebagai tanah negara sesuai pemaknaan yang diatur didalam UUPA.³¹

Hak Penguasaan atas Tanah adalah suatu hubungan hukum yang memberikan kewenangan untuk berbuat sesuatu kepada subjek hukum (orang atau badan) terhadap objek hukum, yaitu tanah yang dikuasainya. Pada setiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Misalnya dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hirarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Pertanahan Nasional yaitu, pertama, hak bangsa Indonesia atas tanah, hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan ini termuat dalam pasal 1 ayat (1) sampai ayat 3 UUPA. Hak bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunallistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah NKRI merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia (pasal 1 ayat (1) UUPA). Selain itu juga mempunyai sifat Religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah NKRI merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (pasal 1 ayat (2) UUPA). Hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia dan

³⁰ Ahmad Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 139-140.

³¹ Isnaini, Anggreni A. Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 31

selama tanah tersebut masih ada pula, maka dalam keadaan yang bagaimana pun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau mau diadakan hubungan tersebut (pasal 1 ayat (3) UUPA). Kedua, hak menguasai dari negara atas tanah, yaitu hak yang bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang pada hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan kewenangan bangsa yang mengandung hukum publik, yaitu tugas mengelola seluruh tanah bersama. Adapun isi kewenangan hak menguasai dari negara atas tanah sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (2) UUPA adalah:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah

Berikut ini adalah uraian tentang hak menguasai yang dimiliki oleh negara dalam penjelasan UUPA: Kekuasaan negara yang dimaksud adalah seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, baik yang telah dimiliki oleh seseorang maupun yang belum dimiliki. Meskipun demikian, UUPA menjelaskan bahwa kewenangan negara terhadap tanah yang telah dikuasai oleh seseorang yang berhak dibatasi oleh ketentuan-ketentuan hak yang sah tersebut. Dengan kata lain, kewenangan negara terbatas pada sejauh mana negara memberikan kewenangan kepada orang yang berhak untuk melaksanakan haknya. Lebih jauh, kewenangan negara terhadap tanah yang tidak dikuasai oleh seseorang atau pihak lain yang berhak lebih luas dan menyeluruh dibandingkan jika tanah tersebut telah memiliki hak berdasarkan tujuan-tujuan yang telah disebutkan di atas. Negara berwenang mengalihkan tanah tersebut kepada orang atau badan hukum yang berhak sesuai dengan peruntukan dan keperluannya, seperti hak milik, hak guna

usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai, atau kepada badan yang berwenang (Kementerian, Kantor, atau daerah Swatantra) untuk melaksanakan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Artinya, kewenangan negara atas tanah tersebut sedikit banyak juga dibatasi oleh hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat, dengan ketentuan bahwa hak ulayat tersebut tetap ada. Boedi Harsono berpendapat bahwa negara memberikan tanda kepada orang atau badan hukum dengan hak-hak yang sesuai dengan peruntukannya dan wajib dimanfaatkan sebagaimana mestinya. Akan tetapi, hak tersebut dibatasi oleh hak-hak adat kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih ada. (Harsono, 2005: 34). Jadi, terkait pelaksanaan hak menguasai negara tersebut tidak dapat dilakukan secara bebas, akan tetapi terdapat pembatasan baik oleh UUD 1945 maupun adanya hak Ulayat dan masyarakat hukum adat. Selanjutnya Pengertian “dikuasai oleh negara” mencakup pengertian penguasaan oleh negara yang bersumber dan bersumber dari konsep kedaulatan rakyat Indonesia atas seluruh sumber kekayaan “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, serta konsep kepemilikan umum oleh kolektif rakyat atas sumber kekayaan dimaksud, sebagaimana ditentukan oleh putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002, dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi menafsirkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terkait dengan konsep “hak menguasai negara” atas cabang-cabang produksi dan sumber-sumber sumber daya alam yang penting, meliputi:

- 1) Mengadakan Kebijakan (*beleid*),
- 2) Tindakan Pengurusan (*bestuursdaad*),
- 3) Pengaturan (*regelendaad*),
- 4) Pengelolaan (*beheersdaad*),

5) Pengawasan (*toezichthoudendaad*).

Seiring dengan perkembangan zaman, konsep kewenangan negara untuk menguasai telah mengalami transformasi. Berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia mencerminkan hal tersebut. Asas atau dasar hak menguasai negara dalam bidang pertahanan dimaksudkan untuk menggantikan asas *domeinverklaring* yang berlaku pada masa penjajahan Belanda. Asas ini hanya memberikan keuntungan bagi pemerintah kolonial Belanda saat itu. Penafsiran hukum tentang hak menguasai negara di bidang pertanahan dapat diambil dari Pasal 1 dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang mengatur tentang tata cara pokok agraria. Pasal 1 menjelaskan tentang bumi, yang meliputi isi dan permukaan bumi. Dalam Pasal 4, permukaan bumi disebut sebagai "tanah". Secara keseluruhan, Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa pengertian bumi meliputi tubuh bumi yang ada di bawahnya dan yang ada di bawah air, selain permukaan bumi. Selain itu, Pasal 4 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa hak menguasai oleh negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 merupakan dasar bagi berbagai hak atas tanah yang dapat diberikan dan dimiliki oleh orang perseorangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain dan badan hukum. Hal tersebut ditegaskan kembali dalam penjelasannya: tanah adalah permukaan bumi. Dalam hal tersebut, hanya permukaan bumi yang disebut "tanah" yang dapat dimiliki oleh orang perseorangan, menurut penjelasan UUPA secara menyeluruh. Kewenangan untuk memanfaatkan hak milik yang dimaksud ditentukan dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA, yang mengacu pada hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam ayat (1) pasal ini. Pada bagian selanjutnya disebutkan pula bahwa hak atas tanah meliputi bumi, air, dan ruang di atasnya, yang semata-mata diperlukan untuk keperluan yang berhubungan langsung dengan penggunaan tanah

tersebut dalam batasan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah

Perolehan hak atas tanah adalah proses memperoleh hak secara sah untuk menggunakan, memiliki atau menguasai sebidang tanah. Cara memperoleh hak atas tanah maksudnya adalah prosedur yang harus ditempuh dengan tujuan untuk menimbulkan suatu hubungan yang legal antara subjek tertentu dengan tanah tertentu. Prosedur yang dimaksud adalah Permohonan Hak, Pemindahan Hak, Pelepasan Hak dan Pencabutan Hak. Sedangkan prosedur yang ditempuh jika status dari tanah yang ingin diperoleh adalah tanah negara, maka upaya hukumnya adalah mengajukan permohonan hak. Hak-hak tanah utama yang dapat diperoleh dalam hal ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pemanfaatan, dan hak pengelolaan. Dasar hukum perolehannya itu PP 24/1997, tentang Pendaftaran Tanah; Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan; Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.³² Pemberian hak atas tanah berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUPA Hak Milik dapat terjadi melalui beberapa cara yaitu :

a. Perolehan Hak yang terjadi karena Undang-undang

Terjadinya hak atas tanah ini atas dasar ketentuan konversi (perubahan status hak) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960, maka semua hak atas tanah yang ada sebelumnya diubah menjadi hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Pasal 1 ketentuan konversi menyatakan

³² I Ketut Oka Setiawan, 2023, *Hukum Agraria*, Bandung, Reka Cipta, hlm. 189-190

bahwa Hak Eigendom atas tanah yang ada pada saat mulai berlakunya undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagaimana tersebut dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA. Untuk memperoleh hak-hak milik atas tanah tersebut dilaksanakan dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.³³

b. Perolehan Hak yang terjadi karena Pemerintah

Tata cara dan syarat perolehan hak atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UU. Hak atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah diberikan oleh instansi yang berwenang menurut cara dan syarat yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Pemberian hak atas tanah menurut penetapan pemerintah ini diberikan dari tanah yang semula berstatus tanah negara sebagaimana yang diatur dalam peraturan Menteri negeri Agraria atau kepala BPN nomor 3 tahun 1999 tentang Pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara. Peraturan ini mencabut ketentuan peraturan Menteri dalam negeri nomor enam tahun 1972 tentang Pelimpahan kewenangan pemberian hak atas tanah. Hak hak atas tanah ini diberikan dengan penetapan pemerintah yang semula tanahnya berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Hak atas tanah ini terjadi melalui permohonan pemberian hak atas tanah negara. Pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaruan hak, perubahan harga, termasuk pemberian hak di atas hak pengelolaan. Hak atas tanah yang

³³ Ahmad Setiawan, *Op.Cit.*, hlm. 297

terjadi karena penetapan pemerintah, yaitu:

- 1) Hak milik yang berasal dari tanah negara
- 2) Hak milik yang berasal dari tanah pengelolaan
- 3) Hak guna usaha
- 4) Hak guna bangunan yang berasal dari tanah hak pengelolaan
- 5) Hak pakai yang berasal dari tanah hak pengelolaan
- 6) Pembaruan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah negara
- 7) Pembaruan hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah negara.
- 8) Pembaharuan hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak pengelolaan.
- 9) Perubahan hak dari hak guna bangunan menjadi hak milik.
- 10) Perubahan hak dari hak milik menjadi hak guna bangunan.

Permohonan pemberian hak atas tanah negara diajukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat yang merupakan tempat permulaan timbulnya hak atas tanah karena penetapan pemerintah. Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberi pelimpahan kewenangan menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) menerbitkan surat keputusan tersebut apabila semua persyaratan yang ditentukan dalam permohonan hak atas tanah telah dipenuhi oleh pemohon. Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) disampaikan kepada pemohon yang selanjutnya mendaftarkannya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dibukukan dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat. "Asal usul hak atas tanah ditandai dengan pendaftaran Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH)" (Santoso, 2009). Hak atas tanah terbentuk dengan

diterbitkannya sertifikat tanah oleh Kantor Pertanahan, yang kemudian diikuti dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah berdasarkan buku tanah. Sertifikat hak atas tanah memuat keterangan hukum dan fisik mengenai hak atas tanah yang terdaftar.³⁴

c. Perolehan Hak yang terjadi karena Hukum Adat

Hak atas tanah yang ditetapkan berdasarkan hukum adat pada hakikatnya adalah hak milik. Sesuai dengan ketentuan Pasal 6, hak milik merupakan hak yang paling lengkap, bersifat turun-temurun, dan kuat yang dapat dimiliki oleh seseorang atas tanah.³⁵ Melalui pembukaan tanah dan lidah tanah (*aanslibbing*), yaitu munculnya tanah di tepi laut, sungai, atau danau, hak milik ini diaktifkan. Orang yang menguasai tanah yang berbatasan tersebut menjadi pemilik tanah yang tumbuh dengan cara tersebut, karena munculnya tanah tersebut sebagian besar merupakan hasil perbuatannya. Seperti halnya proses pembangunan lainnya, munculnya hak milik dengan cara tersebut merupakan proses yang bertahap. *Aanslibbing* adalah tanah yang muncul atau terbentuk akibat pembalikan aliran air, atau tanah yang terlihat di tepi pantai, sungai, atau bentang alam lainnya. Tanah-tanah tersebut terbentuk dari endapan lumpur yang lama-kelamaan mengeras dan meninggi. Seseorang atau pemilik tanah yang berbatasan tersebut tidak menghendaki munculnya tanah tersebut, melainkan terjadi secara alamiah. Dalam konteks hukum adat, pemilik tanah yang berbatasan memperoleh hak atas lidah tanah yang luas. Pemerintah mengatur keberadaan hak milik berdasarkan hukum adat, sebagaimana tercantum dalam pasal 22 ayat (1) UUPA. Namun peraturan pemerintah yang diamanatkan belum dilaksanakan.

Pembukaan lahan adalah proses pembukaan lahan hutan secara kolektif yang sebelumnya dilakukan oleh masyarakat hukum adat di bawah pimpinan ketua adat atau kepala adat. Ketua adat atau kepala adat juga membagikan hasil pembukaan hutan

³⁴ Ahmad Setiawan, *Op.Cit.*, hlm. 297-299.

³⁵ I Ketut Oka Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 99.

kepada masyarakat hukum adat untuk keperluan pertanian atau non pertanian. Perolehan hak atas tanah menurut hukum adat sah menurut Pasal 56 UUPA, yang menentukan bahwa ketentuan hukum adat setempat dan peraturan lain mengenai hak atas tanah yang setara atau yang dipersamakan dengan yang diatur dalam Pasal 20 adalah sah, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang ini, sepanjang belum dibentuk Undang-Undang tentang Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1).

Munculnya hak atas tanah berdasarkan hukum adat biasanya terjadi akibat adanya pembukaan hutan yang merupakan tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat. Cara-cara tersebut akan diatur untuk mencegah terjadinya kegiatan-kegiatan yang merugikan kepentingan umum, karena pembukaan hutan secara tidak teratur dan sembarangan dapat mengakibatkan kerusakan tanah yang cukup besar. Pemerintah tidak menentukan dalam bentuk undang-undang melainkan baru memberikan pedoman untuk dapat menentukan bahwa hukum adat tersebut masih ada dan berlaku di daerah setempat yaitu berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tersebut dinyatakan tentang masih adanya hak ulayat dan pengaturan lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Daerah (Perda)³⁶, Pada fase ini, berlaku UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No.12 Tahun 2008 karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Perwujudan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga menjadi pertimbangan dalam perubahan Undang-undang ini di mana perlu peningkatan

³⁶ Ahmad Setiawan, *Op.Cit.*, hlm. 299-301

mengenai aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah.³⁷ Pemerintah daerah yang bersangkutan perlu melakukan penelitian dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan Instansi yang mengelola sumber daya alam.

Hak Milik atas tanah juga dapat terjadi melalui 2 (dua) cara yaitu:³⁸

- 1) Secara originair merupakan terjadinya Hak Milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah dan karena undang-undang;
- 2) Secara derivatif merupakan terjadinya Hak Milik atas tanah Misalnya, suatu subjek hukum dapat memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang sebelumnya tergolong tanah hak milik melalui penjualan, pertukaran, hibah, atau warisan. Hak kepemilikan atas tanah yang ada dialihkan atau dipindahtangankan dari satu subjek hukum ke subjek hukum lain sebagai akibat terjadinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum.

3. Kepastian Hukum dalam Pelaksanaan Sistem Pendaftaran Tanah.

Keputusan pemerintah memberikan hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan masa berlaku hak, pembaruan hak, dan pemberian hak di atas Hak Pengelolaan. Hal ini dikenal sebagai pemberian hak atas tanah. Hak atas tanah umumnya diberikan kepada penerima yang memenuhi kriteria tertentu untuk sebidang tanah. Hal ini dicapai melalui satu keputusan yang memberikan hak. Perpanjangan jangka waktu hak merupakan penambahan terhadap keabsahan hak atas tanah yang

³⁷ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, 2018, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Depok, Rajawali Pers, hlm. 17

³⁸ Meiske., 2022. Status Hukum Hak Milik Atas Tanah Yang Ditetapkan Sebagai Zona Merah Pemerintah Daerah Kota Palu, Tesis, Universitas Hasanuddin, Makassar

diminta sebelum berakhirnya hak tersebut. Pemegang Hak Atas Tanah diberikan hak yang sama setelah permohonan diajukan setelah masa berlaku hak berakhir, yang dikenal sebagai pembaruan hak.³⁹

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik menurut Pasal 13 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik tercantum pada Pasal 13 ayat (3) dan (4). Untuk keperluan pendaftaran hak diperlukan pembuktian hak baru dan hak lama. Pada Pasal 23 huruf a angka 1, bahwa hak atas tanah baru dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan. Dalam hal pembuktian hak lama menurut Pasal 24 ayat (1) bahwa Untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang timbul karena peralihan hak lama, cukup dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi, dan/atau keterangan yang berkaitan. Tingkat kebenarannya ditetapkan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Dinas Perkebunan dalam pendaftaran tanah secara sporadis. Hal tersebut cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak, dan hak pihak lain yang membebankan hak tersebut. Untuk pengakuan hak tersebut dapat digunakan surat pernyataan penguasaan fisik tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih berturut-turut oleh pendaftar dan pendahulunya, apabila alat pembuktian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) tidak ada atau tidak lengkap lagi. Hal tersebut dimungkinkan dengan ketentuan:

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan terbuka oleh yang bersangkutan selaku pemilik sah tanah tersebut, serta diperkuat dengan keterangan orang-orang yang dapat dipercaya;

³⁹ *Ibid*, hlm. 92

- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.⁴⁰

Ketentuan mengenai tata cara pemberian hak atas tanah terdapat dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertahanan. Dokumen alas hak yang berasal dari tanah negara adalah:

- 1) Surat pelepasan hak atas tanah dari tanah hak bersertifikat.
- 2) Tanah negara yang belum pernah dilekati dengan sesuatu hak, dokumen alas hak berupa:
 - a. Surat keterangan kepala desa/ lurah setempat yang isinya bukan tanah milik adat (Yayasan), tidak termasuk dalam buku C desa atau dalam peta kretek/peta rincikan desa.
 - b. Riwayat tanah/ bukti perolehan tanah (hubungan hukum sebagai alas hak) dari hunian/Garapan terdahulu
 - c. Surat pernyataan penguasaan fisik oleh pemohon yang disaksikan oleh dua orang di atas kertas bermeterai cukup, isinya menyatakan tanah yang dimohon dikuasai secara fisik dan tidak dalam keadaan sengketa, apabila terdapat gugatan dari pihak lain maka menjadi tanggung jawab pemohon.
- 1) Tanah negara asal konversi hak barat (Keppres Nomor 32 Tahun 1979):
 - a. Fotokopi sertifikat/ akta *verponding* bagi bekas pemegang hak yang secara fisik masih menguasai bidang tanah atau SKPT bagi bukan pemegang hak.
 - b. Bukti perolehan/penyelesaian bangunan dari bekas pemegang hak (jika ada bangunan milik bekas pemegang hak)
 - c. Apabila masih terdaftar dalam penguasaan pemerintah/okupasi

⁴⁰ Heruressandy Setia Kusuma, Roziqin, 2021, *Kepastian Hukum Terhadap Penguasaan Tanah Negara Berdasarkan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN)*, Jurnal De Facto, Universitas Balikpapan, Volume 8 Nomor 1, hlm. 30-31.

TNI/POLRI, diperlukan surat keterangan dari daftar okupasi TNI/POLRI

d. Surat pernyataan pemohon yang disaksikan oleh dua orang di atas kertas bermeterai cukup dan dikuatkan oleh kepala desa/lurah setempat, isinya menyatakan tanah yang dimohon dikuasai secara fisik dan tidak dalam keadaan sengketa, apabila terdapat gugatan dari pihak lain menjadi tanggung jawab pemohon.

2) Tanah negara yang berasal dari Redistribusi Tanah berupa :

a. SK Redistribusi Tanah

b. Bukti pembayaran lunas ganti rugi untuk tanah objek *land reform* yang berasal dari tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*.

3) Tanah negara yang berasal dari Tanah Gogol tidak tetap :

a. Fotokopi tanda bukti tanah milik adat : petok D / girik/ *letter C* desa

b. Keputusan desa/ peraturan desa yang disetujui oleh Badan Perwakilan Desa (BDP) yang berisi tentang persetujuan tidak keberatan, luas tanah, letak, batas-batas dan besarnya ganti rugi yang disepakati.

c. Akta pelepasan hak yang dibuat oleh dan di hadapan notaris/ camat/ Kepala kantor pertanahan setempat.⁴¹

Menurut Aslan Noor, teori kepemilikan ataupun pengalihan kepemilikan secara perdata atas tanah dikenal empat teori, yaitu:

1. Hukum Kodrat, menyatakan dimana penguasaan benda-benda yang ada di dunia termasuk tanah merupakan hak kodrati yang timbul dari kepribadian manusia.

2. Occupation theory, dimana orang yang pertama kali membuka tanah, menjadi pemiliknya dan dapat diwariskan.

3. Contract theory, dimana ada persetujuan diam-diam atau terangterangan untuk

⁴¹ Waskito dan Hadi Arnowo, *Op. Cit.*, hlm. 93

pengalihan tanah.

4. Creation theory, menyatakan bahwa hak milik privat atas tanah diperoleh karena hasil kerja dengan cara membukan dan mengusahakan tanah.⁴²

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan cara yang mudah dipahami oleh orang yang bersangkutan, sebagaimana dijelaskan dalam UUPA. Ketentuan ini perlu mendapat perhatian Pemerintah agar dapat dilaksanakan perbaikan dan penyempurnaan di bidang pendaftaran tanah, khususnya dalam konteks pelayanan tanah adat. Pendaftaran tanah masih bertumpu pada bukti-bukti pembayaran pajak di masa lalu, seperti *girik* dan *petuk*, sebagai dasar hak, meskipun secara konseptual tidak ada administrasi *girik* dan *petuk*.⁴³

Sistem pendaftaran akta (pendaftaran akta) dan sistem pendaftaran hak (pendaftaran sertifikat) merupakan dua kategori sistem pendaftaran dalam pendaftaran tanah. Sistem yang diterapkan suatu negara secara konsisten memengaruhi bentuk penyimpanan dan penyajian data, isi yang didaftarkan, dan cara pembuktian kepemilikan. Akta harus digunakan untuk menetapkan pengalihan dan pembebanan hak-hak lain, serta pemberian atau penciptaan hak-hak baru, oleh kedua sistem pendaftaran tersebut. Akta memuat data hukum tanah, perbuatan hukumnya, hak-haknya, pengesahan hak-haknya, dan hak-hak yang dibebani.⁴⁴

- 1) Sistem Pendaftaran Akta (*registration of deeds*)

Dalam sistem ini yang di daftar adalah aktanya (*deeds-nya*). Kegiatan pendaftaran dalam sistem ini adalah pembubuhan catatan pada akta yang bersangkutan bahwa akta itu sudah didaftar. Sistem ini dipergunakan di negeri Belanda.

⁴² Risye Julianti, Soefyanto, dan M.Yasir, 2021, *Peran Kantor Badan Pertanahan Nasional Mengenai Hak Kepemilikan Atas Tanah Di Kota Jakarta Utara*, Journal Of Legal Research, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Volume 3 Issue 4, hlm. 556-557

⁴³ *Ibid*, hlm. 243

⁴⁴ I Ketut Oka Setiawan, 2019, *Hukum Pendaftaran Tanah dan Hak Tanggungan*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 32

Ketentuan ini belum pernah berlaku di Indonesia. Di Indonesia dulu (Hindia Belanda) pernah berlaku ketentuan jual beli tanah yang diperlukan dua akta: akta jual beli yang dibuat oleh notaris dan akta balik nama yang dibuat oleh *Over Schrivving Amtenaar*. Hanya berpindah saat dibuat akta balik nama agar pihak ketiga terikat terhadap jual beli itu sehingga akta (*deeds*) yang bersangkutan didaftar.

Di Amerika Serikat atau Australia, *deeds*-nya tidak notariil dan sudah berbentuk formulir, tinggal diisi oleh penjual. Kemudian *deeds*-nya itu di *acknowledgane* disahkan oleh orang yang ditunjuk. Hak berpindah saat *deeds*-nya itu diserahkan kepada pembeli. Sistem pendaftaran akta sering menimbulkan ketidakpastian data pendaftaran karena setiap kali terjadi perubahan wajib dibuat akta (*deeds*) sebagai buktinya.⁴⁵ Cacat hukum suatu akta sebelumnya, bisa mengakibatkan cacat juga perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis, harus dilakukan *title search* yang memakan waktu dan biaya, karena diperlukan bantuan ahli (Boedi Harsono 1997:75)

Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) tetap bersikap pasif dalam sistem publikasi negatif sistem pendaftaran akta, karena mereka tidak melakukan verifikasi terhadap keakuratan data yang terdapat dalam akta. Dalam sistem pendaftaran tanah ini, PPT hanya bertindak sebagai administrator, yang memberikan layanan pendaftaran tanah kepada pengguna jasa yang memerlukan administrasi pertanahan. Kebenaran atas dokumen dan bukti kepemilikan tanah yang hendak didaftarkan diserahkan kepada dokumen yang diserahkan oleh pemegang hak atas tanah selaku pemohon pendaftaran tanah.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ Ahmad Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 313-314

Dalam sistem pendaftaran tanah dengan publikasi negatif, akta tersebut berfungsi sebagai bukti hukum atas suatu peristiwa atau tindakan penting. Akta baru harus dibuat dan informasi hukum yang relevan harus dicari dalam akta yang relevan setiap kali sertifikat tanah diubah. Sebaliknya, untuk memperoleh informasi hukum, perlu dilakukan pencarian hak milik, yang dapat memakan waktu dan mahal karena memerlukan bantuan ahli. Selain itu, negara tidak menjamin keakuratan data fisik dan hukum yang ditentukan dalam sertifikat, asalkan tidak didukung oleh bukti lain.

Apabila data dalam sertifikat tidak akurat, baik akibat kesalahan pendaftaran maupun penipuan, penyesuaian dapat dilakukan berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Meskipun demikian, negara tidak memberikan ganti rugi kepada pihak yang kehilangan hak atas tanahnya akibat kesalahan pendaftaran atau penipuan dalam sistem publikasi negatif ini. Ketentuan ini merupakan hasil dari keyakinan pemohon pendaftaran tanah terhadap keakuratan dokumen dan bukti yang diajukan selama proses pengajuan permohonan pendaftaran tanah.

2) Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of Titles*)

Untuk mengatasi kesulitan tersebut, Robert Richard Torrens menciptakan sistem baru yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan mudah (tanpa melakukan *title search*) pada akta-akta yang ada. Sistem baru yang dimaksud adalah *registration of titles* yang kemudian dikenal sebagai "Sistem Torrens" (Boedi Harsono 1997: 76)

Dalam sistem pendaftaran hak pun setiap penciptaan hak baru dan perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan hak juga harus dibuktikan dengan akta, tetapi penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang di daftar melainkan haknya. Akta yang merupakan sumber datanya. Untuk itulah dalam sistem ini

disediakan suatu daftar isian (register). Jika terjadi perubahan, tidak dibuat buku tanah baru melainkan dilakukan pencatatan pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Sebagai tanda bukti hak diterbitkanlah sertifikat yang merupakan Salinan register (*certificate of title*). Sistem yang dianut oleh PP No. 10 tahun 1961 dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Pasal 29 PP No. 24 Tahun 1997).⁴⁷ Dalam sistem ini semua data yang terdapat dalam buku tanah dicantumkan juga pada salinannya yang merupakan bagian dari sertifikat. Apabila terjadi perubahan di kemudian hari maka dapat diketahui dari buku tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan.

Sistem publikasi positif dalam sistem pendaftaran tanah (*Registration of titles*) meliputi identifikasi satu atau banyak bidang tanah dan menentukan orang atau badan hukum sebagai subjek hukum yang dapat memiliki hak atas sebidang tanah tersebut, yang kemudian dicatat dalam registrasi tanah.⁴⁸ Untuk mendaftarkan hak dalam Buku Tanah (aktif), Pejabat Pendaftaran Tanah memeriksa kebenaran data yang tercantum dalam akta dan menyusun semua keterangan yang relevan, termasuk hipotek, perjanjian sewa-menyewa, hipotik, sewa-menyewa, dan perjanjian-perjanjian. Dalam proses pencatatan kepemilikan tanah, dicatat nomor urut, letak, dan batas-batas bidang tanah yang tertera pada peta, serta nama pemilikinya. Sertifikat hak atas tanah diterbitkan dalam sistem pendaftaran tanah publikasi positif sebagai bukti pemegang hak atas tanah yang terdaftar. Bukti kepemilikan hak atas tanah yang paling lengkap dan tidak dapat ditarik kembali adalah sertifikat tanah. Secara khusus, negara memastikan bahwa data fisik dan data hukum yang tercantum dalam sertifikat adalah benar atau sah. Negara menjamin dana ganti rugi apabila pihak yang memegang hak menderita kerugian

⁴⁷ | Ketut Oka Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 33

⁴⁸ Ahmad Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 311-3

akibat kesalahan prosedur pendaftaran. Ganti rugi merupakan bentuk pertanggungjawaban negara atas kesalahan dan kelalaian dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Adapun jaminan keamanan bagi tanah yang terdaftar ada tiga kriteria yaitu :

- a) Benda atau (*property*) atau tanda yang terdaftar (*the property of register*)
- b) Kepemilikan atau penguasaan (*the proprietorship register*)
- c) Jaminan hak hak yang ada (*the charges register*)⁴⁹

Tata cara administrasi pertanahan dan potensi sengketa pertanahan dikaji dengan membandingkan perbedaan antara negara yang menerapkan sistem pendaftaran tanah dengan publikasi negatif dan negara yang menerapkan sistem pendaftaran tanah dengan publikasi positif. Indonesia merupakan contoh sistem pendaftaran tanah dengan publikasi negatif, sedangkan Australia, Malaysia, Hong Kong, Kanada, Inggris, Tanzania, dan Austria merupakan contoh sistem pendaftaran tanah dengan publikasi positif.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem pendaftaran tanah publikasi negatif dengan kecenderungan positif. Sistem publikasi negatif dengan kecenderungan positif adalah sistem pendaftaran tanah yang menganut sistem pendaftaran hak (sistem Torrens atau pendaftaran hak milik). Akan tetapi, sistem publikasinya belum dapat dikatakan sebagai sistem positif murni. Hal ini disebabkan karena data fisik dan data hukum dalam sertifikat tanah tidak selalu akurat. Akan tetapi, data tersebut harus dianggap sebagai data yang akurat oleh pengadilan sepanjang tidak terdapat bukti yang menyatakan sebaliknya.

Selain itu, pemerintah tidak memberikan ganti rugi kepada pihak yang kehilangan

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 313

hak atas tanah akibat pengalihan hak atas tanah secara melawan hukum oleh pihak lain atau kekeliruan dalam pendaftaran. Hal ini disebabkan karena sistem pendaftaran tanah yang berlaku selama ini bersifat publikasi negatif, sehingga membuat BPN bersikap pasif. Pemegang hak bertanggung jawab sepenuhnya atas kebenaran isi sertifikat. Pemohon pendaftaran tanah bertanggung jawab atas dokumen dan data yang disampaikan pada saat pendaftaran, baik yang pertama kali maupun yang telah terjadi pengalihan dan pembebanan hak. Pemegang hak atas tanah juga bertanggung jawab untuk memberikan ganti rugi kepada pihak ketiga yang dirugikan akibat pendaftaran tanah yang didasarkan pada data dan dokumen yang tidak benar (palsu atau dipalsukan).

Untuk mengatasi kekurangan sistem publikasi negatif dalam sistem pendaftaran tanah, Indonesia telah menerapkan Lembaga *Rechtsverwerking* hingga saat ini. Lembaga *Rechtsverwerking* digunakan dalam hukum pertanahan Indonesia karena masih bertumpu pada hukum adat dan tidak mengenal lembaga alternatif, seperti *acquisitive verjaring* atau *disadvantage possession*. Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur ketentuan mengenai lembaga *Rechtsverwerking*, sebagaimana dinyatakan sebagai berikut: “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 telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai pemesanan atau penerbitan sertifikat tersebut”.

Dalam hukum adat, pemilik tanah asal akan kehilangan hak atas tanahnya jika

orang lain memperoleh hak atas tanah tersebut dengan itikad baik dan mengerjakannya setelah jangka waktu tertentu (UUPA). Salah satu alasan hapusnya hak atas tanah adalah penelantaran atau pengabaian tanah oleh seseorang, yang mengakibatkan tanah tersebut menjadi tanah negara. Dengan adanya penyebab pengabaian tersebut, pemberian hak atas tanah kepada pihak yang benar-benar mengerjakan tanah tersebut dapat dibenarkan dan tidak dapat digugat jika tanah yang ditelantarkan tersebut kemudian digarap atau dimanfaatkan oleh pihak lain dalam jangka waktu yang lama. Dalam hukum adat, pemilik tanah asal akan kehilangan hak atas tanahnya jika orang lain memperoleh hak atas tanah tersebut dengan itikad baik dan mengerjakannya setelah jangka waktu tertentu (UUPA). Salah satu alasan hapusnya hak atas tanah adalah penelantaran atau pengabaian tanah oleh seseorang, yang mengakibatkan tanah tersebut menjadi tanah negara. Dengan adanya penyebab pengabaian tersebut, pemberian hak atas tanah kepada pihak yang benar-benar mengerjakan tanah tersebut dapat dibenarkan dan tidak dapat digugat jika tanah yang ditelantarkan tersebut kemudian digarap atau dimanfaatkan oleh pihak lain dalam jangka waktu yang lama.⁵⁰

Proses pendaftaran tanah negara meliputi pencatatan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Tanah negara tidak diterbitkan sertifikat karena tidak ada pendaftaran tanah. Sementara itu, pendaftaran tanah objek pendaftaran lainnya dilakukan dengan mencatatkannya dalam peta pendaftaran dan buku tanah serta menerbitkan sertifikat sebagai bukti hak. Pelayanan pendaftaran tanah di bidang ini tidak dapat dipisahkan atau digabung dengan kegiatan pengukuran kadaster yang merupakan satu paket kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-Undang, yaitu Pasal 19 UUPA, dengan tujuan untuk menjamin kepastian hukum

⁵⁰ Ahmad Setiawan, *Op Cit.*, hlm. 315-317.

hak atas tanah dan kepastian hak. Kegiatan tersebut meliputi pencatatan perbedaan hak atas tanah dan pendaftaran hak, serta pemberian bukti hak.⁵¹

Menurut Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997, adapun asas pendaftaran tanah sebagai berikut :

- a. Asas sederhana, artinya dalam pendaftaran tanah dimana ketentuan-ketentuan pokok dan prosedurnya mudah dipahami tidak panjang dan tidak berbelit.
- b. Asas aman, artinya dalam pendaftaran tanah diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya memberikan kepastian hukum sesuai dengan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau, artinya dalam pendaftaran tanah terjangkau bagi pihak yang memerlukan, yang memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
- d. Asas mutakhir, artinya dalam pendaftaran tanah ditandai adanya kelengkapan data yang tersedia terkait kewajiban mendaftar, mencatatkan perubahan-perubahan yang terjadi, dan data-data wajib disimpan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan sesuai keadaan nyata di lapangan dan yang di masyarakat yang memiliki data tersebut.
- e. Asas terbuka, artinya dalam pendaftaran tanah mesti terbuka lagi semua pihak yang membutuhkan informasi tentang suatu tanah akan mudah mendapat keterangan-keterangan yang diperlukan.⁵²

3) Pendaftaran Tanah secara Elektronik

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi membawa konsekuensi pada bidang hukum. Pembuatan hukum dan pelayanan hukum oleh pemerintah dilakukan dengan menggunakan sarana teknologi informasi dan komunikasi, yaitu

⁵¹ *Ibid*, hlm. 319-320.

⁵² Nomensen Sinamo dan Rasmon Sinamo, *Op.Cit.*, hlm. 140-141.

dilakukan secara elektronik. Demikian pula pelayanan dalam bidang peradilan sudah dimulai dilakukan secara elektronik mulai dari pemeriksaan perkara di pengadilan sampai pelaksanaan putusan pengadilan melalui sistem pengadilan secara elektronik atau *electronic court (e-Court)*. Bahkan *e-Court* telah dilaksanakan secara bertahap sampai pada tingkat banding, Kasasi dan peninjauan Kembali sebagaimana diatur dalam keputusan ketua Mahkamah Agung Nomor 271/KMA/SK/XII/2019, tanggal 31 Desember 2019.

Dalam pelayanan di bidang pendaftaran tanah pemerintahan (Kementerian Negara dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional) juga mengakomodasi penggunaan teknologi informasi dan komunikasi melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah secara elektronik. Pendaftaran tanah secara elektronik ini bertujuan untuk membuang kesempatan hambatan dalam pendaftaran tanah secara manual yang selama ini terjadi disamping itu melalui pendaftaran tanah secara elektronik ini akan memudahkan tertib administrasi dan efisiensi penyimpanan data fisik dan data yuridis tentang tanah yang selama ini dilakukan dalam bentuk arsip/kertas yang sudah barang tentu memakan ruang. Hasil dari pendaftaran tanah secara elektronik adalah berupa data, informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik.

Pendaftaran tanah secara elektronik tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pengaturan mengenai pendaftaran tanah diatur dalam Bab VII Pasal 84-99. Ketentuan yang diatur dalam Bab Pendaftaran tanah tersebut adalah mengenai penyelenggaraan Pendaftaran Tanah secara elektronik, penyimpanan dan penyajian data dan / atau dokumen elektronik, bentuk, isi dan tata cara pembuatan akta Pejabat Pembuat

Akta Tanah secara elektronik, percepatan Pendaftaran Tanah, pendaftaran hak tanggungan secara elektronik, pencatatan perjanjian pengikatan jual beli dan perjanjian sewa, pencatatan objek perkara dan perintah status *quo*, perubahan hak guna bangunan dan hak pakai menjadi hak milik, dan pendaftaran tanah bekas hak barat atau tanah bekas milik adat serta tanah swapraja atau bekas swapraja

Dalam Pasal 103 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah ini mencabut dan menyatakan tidak berlaku:

- a. Peraturan pemerintah nomor 40 tahun 1996 tentang hak guna, hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1966 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643);
- b. Peraturan pemerintah nomor 103 tahun 2015 tentang pemilik kan rumah tempat tinggal atau Hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5793); dan
- c. Ketentuan mengenai jangka waktu pengumuman pendaftaran tanah secara sistematis dan jangka waktu pengumuman pendaftaran tanah secara sporadis dalam pasal 26 ayat (1) dan ketentuan pasal 45 ayat (1) huruf e peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah tetap berlaku. Ketentuan yang dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku adalah ketentuan tentang jangka waktu

pemberitahuan pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan Pasal 45 ayat (1) huruf e. Dengan demikian, landasan hukum pendaftaran tanah tetap utuh sebagaimana dibuktikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang salah satunya mengatur tentang pendaftaran tanah secara elektronik. Pendaftaran tanah dapat dilakukan secara manual maupun elektronik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Hasil penyelenggaraan dan pendaftaran tanah secara elektronik diwujudkan dalam bentuk dokumen elektronik, informasi elektronik, dan/atau data elektronik. Data dan informasi elektronik serta cetakannya merupakan alat bukti hukum yang sah di Indonesia karena merupakan perluasan dari alat bukti yang sah menurut hukum acara yang berlaku. Untuk menilai kesiapan sistem elektronik yang dibangun Kementerian ATR/BPN, pendaftaran tanah secara elektronik dilaksanakan secara bertahap.

Menurut data data/atau bermain dalam rangka kegiatan pendaftaran tanah secara bertahap disimpan dan disajikan dalam bentuk dokumen elektronik dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi. Data dan/atau dokumen tersebut disimpan secara elektronik di pangkalan data Kementerian ATR/BPN. Untuk keperluan pembuktian di pengadilan dan/atau pemberi informasi Pertanahan yang dimohonkan instansi yang memerlukan untuk pelaksanaan tugasnya, data dan/atau dokumen tersebut dapat diberikan akses melalui sistem elektronik (Pasal 85 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021). Dalam rangka pendaftaran tanah secara elektronik, dokumen pendukung berupa ke Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka pembuatan akta juga dapat dilakukan secara elektronik (Pasal 86 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021).

Selanjutnya menurut Pasal 99 Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021,

ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah secara elektronik, penyimpanan dan penyajian data dan / atau dokumen elektronik, bentuk, isi dan tata cara pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah secara elektronik, diatur dalam peraturan Menteri. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut telah diterbitkan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri ATR kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 tersebut akan mendaftarkan tanah secara elektronik ditentukan bahwa ukur dapat dibuat dalam bentuk dokumen elektronik. Akan tetapi jika belum dapat dilaksanakan secara elektronik, maka gambar ukur tersebut dibuat dalam bentuk dokumen analog (pasal 30A ayat 1 dan 2).

Selain menggambarkan bidang tanah, gambar ukur juga menggambarkan bangunan, areal penyangga, sempadan badan air seperti sempadan sungai, sempadan pantai dan sempadan jalan, dan konservasi, hak atas tanah yang dilepaskan atau fungsi sosial/kepentingan publik lainnya sesuai rencana tata ruang wilayah pada lokasi bidang tanah yang diukur (Pasal 30A ayat (4) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN nomor 16 tahun 2021). Selanjutnya terkait media penyimpanan data hasil pendaftaran tanah secara elektronik diatur dalam Pasal 186 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN nomor 16 tahun 2021 yang berbunyi:

- (1)Media penyimpanan data dan dokumen yang berbentuk elektronik disimpan di pangkalan data kementerian.
- (2)Dalam hal data dan dokumen telah dibuat dalam bentuk Dokumen Elektronik maka data asli dapat disimpan di tempat lain.
- (3)Data atau dokumen lain yang dapat disimpan di tempat lain merupakan

warkah yang telah berumur lebih dari 30 (tiga puluh) tahun, data ukur pemetaan, Gambar ukur dan data administrasi lain yang sudah tidak dipakai.

Berikutnya mengenai Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021 tanggal 12 Januari 2021 mengatur tentang penerbitan sertifikat elektronik. Pendaftaran tanah secara elektronik diatur dalam Peraturan Menteri ini, yang menghasilkan dokumen, informasi, dan/atau data elektronik. Data, informasi elektronik, dan/atau dokumen elektronik yang sah dan terautentifikasi adalah data pemegang hak, data fisik, dan data hukum bidang tanah. Seluruh data, informasi, dan/atau dokumen elektronik tersebut merupakan data yang tersimpan dalam Basis Data Sistem Elektronik (Pasal 3 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021). Bahasa Indonesia: Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021, data adalah informasi mengenai berbagai media, seperti tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, electronic data interchange (EDI), surat elektronik, telegram, teleks, telekopi, surat, tanda, angka, kode akses, simbol, atau perforasi. Sementara itu, dokumen elektronik adalah setiap informasi elektronik yang dihasilkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optik, atau sejenisnya yang dapat dilihat, didengar, dan/atau ditampilkan melalui komputer atau sistem elektronik. Termasuk, tetapi tidak terbatas pada, tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol, atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu menafsirkannya (Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021).

Hasil kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah berupa dokumen elektronik, yang meliputi: (a) Gambar Ukur; (b) Peta Bidang Tanah atau Peta Tata Ruang; (c) Surat Ukur, Gambar Denah Satuan Rumah Susun atau Surat Ukur Tata Ruang; dan/atau (d) dokumen lain yang merupakan hasil

pengumpulan dan pengolahan data fisik. Dokumen elektronik tersebut selanjutnya digunakan untuk penetapan hak atas tanah (Pasal 8 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021). Tanah yang telah ditetapkan selanjutnya didaftarkan melalui sistem elektronik, dan diterbitkan sertifikat elektronik atau e-sertifikat (Pasal 12 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021). Sertifikat merupakan tanda bukti hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Masing-masing hak tersebut telah tercatat dalam buku tanah yang bersangkutan (Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021). Sementara itu, sertifikat elektronik yang selanjutnya disebut e-sertifikat adalah dokumen yang diterbitkan oleh sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik (Pasal 1 angka 8). Sistem elektronik adalah sekumpulan perangkat dan prosedur elektronik yang dirancang untuk menyiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik (Pasal 1 angka (1)).

Sertifikat-*e/* dari hasil pendaftaran tanah secara elektronik tersebut kemudian dikumpulkan dan disimpan di pangkalan data secara berurutan sesuai diisinya sebagai cara pendaftaran tanah menjadi buku tanah elektronik (Pasal 12 ayat (2) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021). Pangkalan data adalah kumpulan data yang disusun secara sistematis dan terintegrasi dan disimpan dalam memori yang besar serta dapat diakses oleh satu atau lebih pengguna dari terminal yang berbeda (Pasal 1 angka 4). Selanjutnya sebagai tanda bukti kepemilikan hak, maka kepada pihak yang berkepentingan, yaitu pemegang hak atas tanah diberikan: (a) Sertifikat-*e/*; (b) akses atas Sertifikat-*e/* pada sistem elektronik (Pasal 12 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021).⁵³

⁵³ Ahmad Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 323-329.

D. Landasan Teori

Teori yang digunakan untuk melandasi pembahasan dalam penelitian yang terkait dengan Analisis Hukum Terhadap Penguasaan Tanah Negara Serta Implikasi Pendaftarannya adalah Teori Kepastian Hukum, Teori Tanggung Jawab, dan Teori Keadilan.

1. Teori Tujuan Hukum

Gustav Radbruch menuturkan bahwa ada tiga tujuan hukum, yaitu kemanfaatan, kepastian, dan keadilan. Dalam melaksanakan ketiga tujuan hukum ini harus menggunakan asas prioritas.

Keadilan bisa saja lebih diutamakan dan mengorbankan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Gustav Radbruch menuturkan bahwa adanya skala prioritas yang harus dijalankan, dimana prioritas pertama selalu keadilan, kemudia kemanfaatan, dan yang terakhir barulah kepastian hukum. Hukum menjalankan fungsinya sebagai sarana konservasi kepentingan manusia dalam masyarakat. Tujuan hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai yang membagi hak dan kewajiban antara setiap individu di dalam masyarakat. Hukum juga memberikan wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.

Bila dikaitkan dengan fungsi hukum sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai yakni percepatan pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia sesuai dengan amanat konstitusi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” sedangkan tujuan dasar hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, dan seimbang dalam kehidupan bermasyarakat. Dapat dicapainya ketertiban dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas

untuk membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat, membagi kewenangan, dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.

Aristoteles mengatakan tujuan hukum itu ialah untuk memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat sebanyak-banyaknya, sebagaimana selaras dengan pendapat Roscoe Pound yang menegaskan *law is tool of social engineering* yang bermakna tujuan hukum yaitu sebagai alat untuk membangun masyarakat

Teori yang berkenaan dengan teori tujuan hukum dalam penelitian ini juga berkaitan dengan kepastian hukum. Kepastian hukum mengandung arti adanya hukum setiap orang mengetahui yang mana dan seberapa haknya dan kewajibannya. Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Gustav Radbruch menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan

pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.

Selain Gustav Radbruch, John Austin pun turut berpendapat mengenai kepastian hukum yakni, aturan hukum positif harus disamakan dengan ekspresi tindakan keinginan, sedangkan disamping itu sistem hukum harus disamakan dengan aturan hukum positif yang berasal dari kehendak kedaulatan yang sama. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa pengertian hukum disini sebagai perintah yang berdaulat. Terhadap apapun yang bukan perintah bukanlah hukum, hanya perintah umum yang dianggap sebagai hukum dan hanya perintah yang berasal dari kedaulatanlah yang merupakan hukum positif. Sedangkan menurut HLA Hart memberikan gambaran tentang istilah positivisme sebagai berikut: ungkapan positivisme digunakan dalam literatur Anglo-Amerika kontemporer untuk menunjuk satu atau lebih pendapat berikut: 1) bahwa hukum adalah perintah manusia; 2) bahwa tidak ada hubungan yang diperlukan antara hukum dan moral, atau hukum sebagaimana adanya dan hukum sebagaimana mestinya; 3) bahwa analisis satu studi tentang makna konsep-konsep hukum merupakan studi penting untuk dibedakan dari (walaupun sama sekali tidak bermusuhan dengan) penyelidikan sejarah, penyelidikan sosiologis, dan penelitian kritis hukum dalam hal moral, tujuan sosial, fungsi; 4) bahwa suatu sistem hukum adalah suatu sistem logika tertutup di mana keputusan-keputusan yang tepat dapat disimpulkan dari aturan-aturan hukum yang telah ditentukan sebelumnya hanya dengan cara logis; penilaian moral tidak dapat ditetapkan, seperti pernyataan pernyataan fakta, dengan argumen rasional, bukti atau bukti (*non kognitivisme* dalam etika).⁵⁴

⁵⁴ Ni Nyoman Putri Purnama Santhi, Yudi Gabriel Tololiu, Bayu Anggara, 2023, *Penegakan Hukum Ham di Indonesia Dalam Perspektif Paradigma Keadilan Hukum Transendental*, Doktrina : Jurnal Of Law, Universitas Medan Area, Volume 6 Nomor 1, hlm. 85-86.

Di samping itu, penelitian ini juga berkenaan dengan teori kemanfaatan hukum. Manfaat hukum adalah dapat dicapainya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat karena adanya hukum yang tertib. Satjipto Raharjo mengungkapkan, bahwa teori kemanfaatan hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu hukum bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma atau aturan-aturan hukum. Pada dasarnya peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum ialah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat karena adanya hukum yang tertib.

Serangkaian teori yang disampaikan di atas, akan digunakan guna menganalisis latar belakang terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara dan digunakan guna menganalisis bagaimana mendapatkan legalitas hukum dalam penguasaan tanah negara yang dilakukan oleh masyarakat dengan itikad baik sesuai dengan peraturan pemerintah yang berlaku.

Secara lebih rinci, dapat dijelaskan tujuan hukum diantaranya tercapai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Teori keadilan menurut Aristoteles, mengembangkannya dari analisis ilmiah atau prinsip-prinsip rasional dengan latar belakang model-model masyarakat politik dan undang-undang yang telah ada. Ia membedakan tiga macam keadilan yakni⁵⁵ : distributive, pemulihan, dan komutatif. Aristoteles menerangkan keadilan dengan ungkapan "*justice consist in treating equals equally and unequals unequally, in proportion to their inequality.*" Untuk hal-hal yang sama diperlakukan secara sama, dan yang tidak sama juga perlakukan tidak sama, secara proporsional. Keadilan hukum digunakan guna menganalisis ketentuan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah mengenai pembuktian kepemilikan penguasaan atas tanah harus dilakukan dengan itikad baik. Prinsip itikad

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 99-100

baik adalah suatu niat dalam melakukan sesuatu dengan tidak bertentangan terhadap kepatutan dan keadilan. Jika dikaitkan dengan penguasaan atas tanah, maka yang dimaksud dengan pihak beritikad baik merupakan pihak yang menguasai tanah dengan jujur dan tidak merugikan pihak manapun. Sebagaimana tertera dalam Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran tanah telah menjelaskan syarat-syarat pembuktian penguasaan fisik melalui pengakuan hak yang bersangkutan sehingga terciptanya keadilan bagi masyarakat.

2. Teori Tanggung Jawab Hukum

Hans Kelsen, dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum, membagi tanggung jawab menjadi empat jenis: pertanggungjawaban individu (ketika seseorang bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan sendiri), pertanggungjawaban kolektif (ketika seseorang bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain), pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (ketika seseorang bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan secara sengaja), dan pertanggungjawaban mutlak (ketika seseorang bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan tidak sengaja).⁵⁶ Suatu konsep terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggungjawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggung untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan yang berlawanan. Normalnya, dalam kasus sanksi dikenakan terhadap *delinquent* adalah karna perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggungjawab. Dalam kasus ini subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum adalah sama. Menurut teori tradisional, terdapat dua macam pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolut responsibility*). Hukum primitif melihat bahwa hubungan antara perbuatan dan efeknya tidak memiliki

⁵⁶ Jocelyn Cherieshta, Audrey Bilbina Putri, dan Rasji, 2024, *Penguraian Konsep Tanggung Jawab Dalam Filsafat Hukum : Dari Dimensi Individu ke Masyarakat*, Jurnal Ilmiah Wahan Pendidikan, Vol. 10 No. 8, hlm. 572.

kualifikasi psikologis. Apakah Tindakan individu telah diantisipasi atau dilakukan dengan maksud menimbulkan akibat atau tidak adalah tidak relevan.⁵⁷

Dengan demikian bahwa teori tanggungjawab hukum diperlukan untuk dapat menjelaskan pertanggungjawaban individu ketika pemilik tanah menelantarkan tanahnya atau mengetahui dan tidak mengambil tindakan mengenai tanah yang ia miliki dikuasai oleh subjek hukum maupun badan hukum lain untuk memproduksi tanah secara terus menerus selama 20 tahun berturut-turut maka pemilik tanah tersebut secara tidak langsung telah melepaskan hak milik atas tanah tersebut kepada subjek hukum atau badan hukum baru yang memiliki itikad baik atas tanah yang ia produktifkan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah artinya pemilik tanah tersebut bertanggungjawab secara penuh atas pelanggaran yang dilakukan oleh dirinya sendiri.

E. Kerangka Pikir

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ketentuan Pasal 1 Ayat (3) UUD, memberi dasar adanya segala aspek penyelenggaraan pemerintahan negara harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. UUD 1945 adalah undang-undang dasar tertinggi yang mengarahkan dan mengutip semua undang-undang dan peraturan lainnya, sedangkan Pancasila adalah rumusan esensi dari semua falsafah nasional yang mendukung pembangunan negara. Pancasila berfungsi sebagai landasan sekaligus kekuatan penggerak UUPA, sedangkan UUD 1945 berfungsi sebagai pedoman dasar yang membingkai dan mengarahkannya. Posisi negara diantara kepentingan pembangunan dan masyarakat, diibaratkan dua sisi koin, keduanya mempunyai arti dan filosofi hak menguasai negara menjadi hal yang sangat penting

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2021, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta, Konstitusi Press (Konpress), hlm. 56-57.

dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara khususnya dalam percepatan pembangunan. Sementara pada sisi lain, arti dan filosofi hak menguasai negara menjadi hal yang penting pula dalam mencapai kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan seluruh rakyat Indonesia. Kepentingan negara untuk menyelenggarakan pembangunan tidak mengabaikan kepentingan masyarakat dalam mencapai kesejahteraannya, demikian juga sebaliknya. Posisi negara dalam hubungannya dengan kehidupan bernegara yang timbul dari hak menguasai negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 *juncto* UUPA, memberikan kewenangan untuk peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah dalam urusan Negara membutuhkan tanah untuk pembangunan, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum dan perbuatan hukum diantara masyarakat baik secara individu maupun berkelompok yang berhubungan dengan tanah. Pada Pasal 2 ayat (3) UUPA menegaskan bahwa hak menguasai negara atas tanah, pada akhirnya digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam hukum agraria Indonesia, tanah negara adalah tanah yang tidak dimiliki oleh individu, tetapi dikuasai dan dimiliki oleh negara. Penguasaan fisik atas tanah negara oleh masyarakat dapat terjadi dalam berbagai bentuk, misalnya dengan mengolah tanah untuk pertanian, membangun tempat tinggal, atau tujuan lainnya yang dilakukan dengan niat yang baik, seperti untuk meningkatkan kesejahteraan. Penguasaan dengan itikad baik berarti bahwa masyarakat tersebut tidak berniat untuk merampas hak tanah negara secara ilegal atau merugikan pihak lain. Sebaliknya, mereka menguasai tanah negara dengan harapan agar tanah tersebut dapat dipergunakan secara produktif dan menguntungkan, baik untuk kebutuhan pribadi, keluarga, atau komunitas.

Penguasaan fisik atas tanah negara oleh masyarakat dengan itikad baik dalam perspektif hukum agraria Indonesia mencerminkan adanya niat positif dari masyarakat

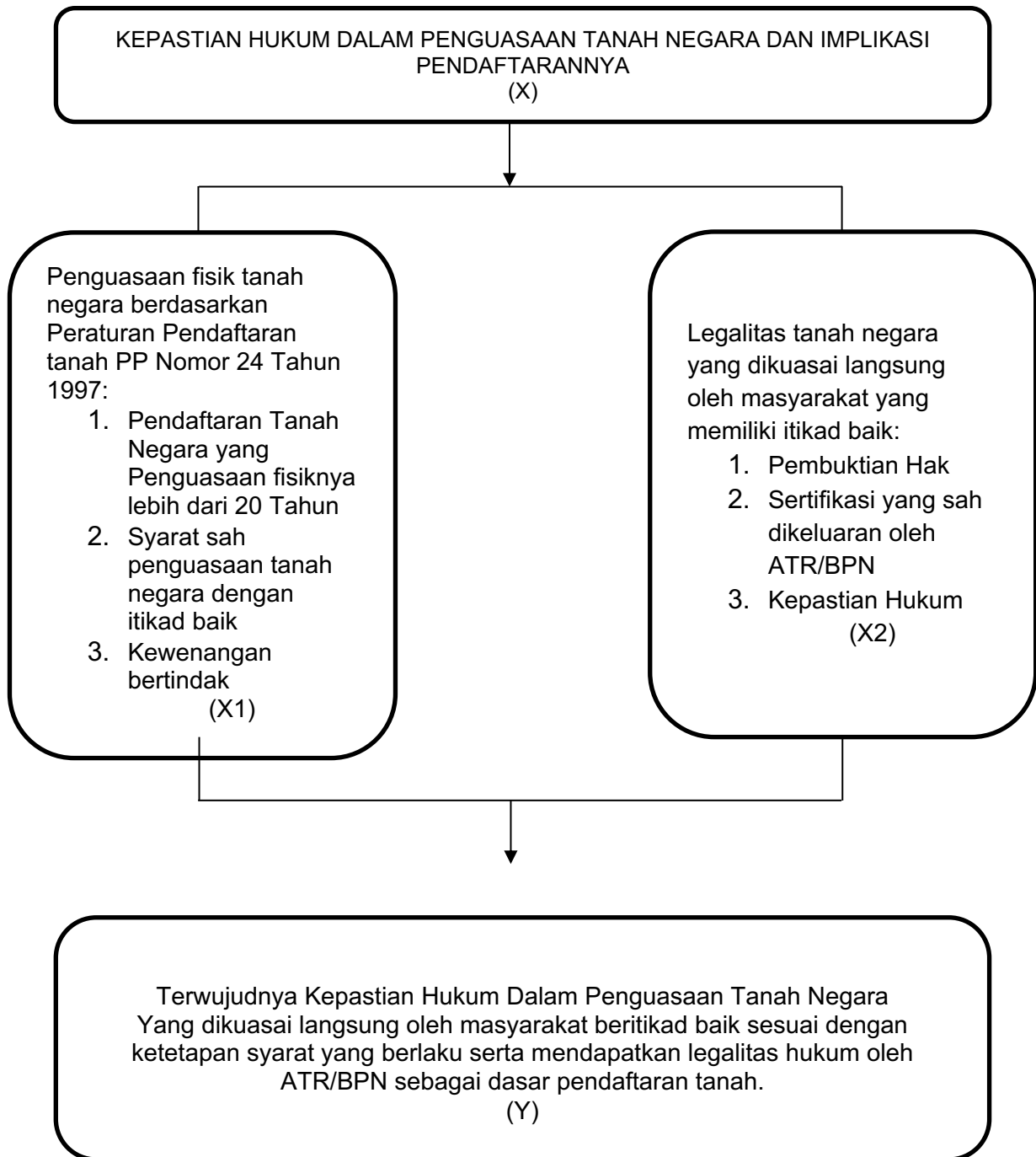
untuk mengelola tanah negara untuk tujuan yang sah. Meskipun dilakukan dengan niat yang baik, penguasaan fisik tersebut tetap harus memenuhi ketentuan hukum yang berlaku agar dapat memperoleh legalitas dan pengakuan hukum dari negara. Untuk itu, masyarakat perlu melalui prosedur administratif yang sesuai untuk mendapatkan hak atas tanah, serta memastikan bahwa hak-hak negara dan pihak lain tetap dihormati dalam proses tersebut.

Dalam penelitian ini, memiliki 2 (dua) variable yang akan dianalisis sebagai variabel bebas/pengaruh (*Independent Variabel*) dan variabel terikat/terpengaruh (*dependent variabel*) serta dijelaskan secara rinci variabel turunanannya. Variabel *Independent* pertama yaitu latar belakang terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara(X1); dan Variabel *dependent* yaitu legalitas terhadap tanah negara yang dikuasai langsung oleh masyarakat (X2).

Adapun variabel dasar latar belakang terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara yang dilakukan oleh masyarakat (X1) adalah pendaftaran tanah negara yang penguasaan fisik secara terus menerus lebih dari 20 (dua puluh) tahun, syarat sah penguasaan tanah negara dengan itikad baik, dan kewenangan bertindak. Legalitas terhadap tanah negara yang dikuasai langsung oleh masyarakat yang memiliki itikad baik (X2) adalah pembuktian hak, sertifikasi yang sah dikeluarkan oleh ATR/BPN, dan kepastian hukum.

Adapun *output* dari penelitian tentang kepastian hukum dalam penguasaan tanah negara dan implikasi pendaftarannya adalah Terwujudnya Kepastian Hukum Dalam Penguasaan Tanah Negara Yang dikuasai langsung oleh masyarakat beritikad baik sesuai dengan ketentuan syarat yang berlaku serta mendapatkan legalitas hukum oleh ATR/BPN sebagai dasar pendaftaran tanah. Maka untuk mewujudkan hal itu, tentunya sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor. Secara singkat kerangka pikir dalam penelitian ini dapat dikemukakan dalam bagan sebagai berikut:

BAGAN KERANGKA PIKIR



F. Definisi Operasional

Pada bagian definisi operasional ini dikemukakan variabel sebagai suatu pegangan dalam menganalisis tiap-tiap indikator. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda sehingga bermuarapada pemahaman yang sama. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini:

1. Penguasaan adalah Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dimaknai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Di samping itu juga mempunyai aspek perdata (privat) dan aspek administrasi (public). Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang judulnya hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik terhadap tanah yang dilekati hak tersebut.
2. Tanah yang merupakan tanah negara adalah Pengertian tanah negara secara hukum dapat dipertegas dalam Pasal 1 Angka 3 PP No. 24 Tahun 1997 yaitu : “Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah”.
3. Pendaftaran tanah merupakan proses penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur. Kegiatan tersebut meliputi pengumpulan, pengolahan, pengesahan, dan penyajian data fisik dan data hukum dalam bentuk peta dan daftar, yang berkenaan dengan bidang tanah dan satuan rumah susun. Pemerintah juga memberikan tanda bukti hak atas bidang tanah yang sudah ada haknya, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak-hak tertentu yang membebaninya (PP No. 24/1997).

4. Hak atas tanah diberikan melalui Keputusan pemerintah yang memberikan Hak Atas Tanah Negara, termasuk perpanjangan masa berlaku hak, pembaruan hak, dan pemberian hak di atas Hak Pengelolaan, dikenal sebagai pemberian hak atas tanah. Secara umum, pemberian hak atas tanah melibatkan pengalihan hak atas sebidang tanah yang memenuhi kriteria tertentu kepada penerima hak yang juga memenuhi kriteria tersebut. Proses ini dilakukan melalui satu keputusan yang memberikan hak tersebut.
5. Kepastian hukum adalah pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan.
6. Tanah Garapan adalah berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan adalah sebidang tanah yang sudah atau belum dilekati dengan hak yang dikerjakan dan dimanfaatkan oleh pihak lain baik dengan persetujuan atau tanpa persetujuan yang berhak dengan atau tanpa jangka waktu tertentu.
7. Tanah Milik Adat adalah tanah yang diperoleh secara turun temurun, yang perolehannya diatur oleh peraturan adat setempat, tanah milik adat sama halnya dengan tanah hak milik pada umumnya, karena Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengakui tanah milik adat adalah sebagai tanah hak milik pada umumnya, hal ini disebutkan oleh pasal 22 UUPA.
8. Hak Milik adalah tingkat kepemilikan tanah tertinggi di Indonesia dan memberikan hak kepemilikan penuh atas tanah.