

KEPASTIAN HUKUM ATAS HAK PENGUSAHAAN TANAH GARAPAN OLEH MASYARAKAT LOKAL DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR

(LEGAL CERTAINTY OF CONTROLLING RIGHTS OF CULTIVATED LAND BY LOCAL COMMUNITIES IN POLEWALI MANDAR REGENCY)



S. YAZIDUL BUSTAN AHMAD

B022211044

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM**

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2024



TESIS

**KEPASTIAN HUKUM ATAS HAK PENGUASAAN TANAH
GARAPAN OLEH MASYARAKAT LOKAL
DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR**

***(LEGAL CERTAINTY OF CONTROLLING RIGHTS OF
CULTIVATED LAND BY LOCAL COMMUNITIES IN
POLEWALI MANDAR REGENCY)***



Oleh:

S. YAZIDUL BUSTAN AHMAD
NIM. B022211044

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

HALAMAN JUDUL

**KEPASTIAN HUKUM ATAS HAK PENGUASAAN TANAH
GARAPAN OLEH MASYARAKAT LOKAL
DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR**

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

Disusun dan diajukan oleh:

S. YAZIDUL BUSTAN AHMAD
NIM. B022211044

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

TESIS

KEPASTIAN HUKUM ATAS HAK PENGUASAAN TANAH GARAPAN OLEH MASYARAKAT LOKAL DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR

Disusun dan diajukan oleh

S. YAZIDUL BUSTAN AHMAD

B022211044

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 19 Agustus 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.
NIP. 19630419 198903 1 003

Pembimbing Pendamping



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001

Ketua Program Studi



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

Dekan Fakultas Hukum



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

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : S. YAZIDUL BUSTAN AHMAD
N I M : B022211044
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul Kepastian Hukum Atas Hak Penguasaan Tanah Garapan Oleh Masyarakat Lokal Di Kabupaten Polewali Mandar adalah karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda sitasi 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,

Yang membuat pernyataan,



Yazidul Bustan Ahmad
S. YAZIDUL BUSTAN AHMAD
NIM. B022211044

UCAPAN TERIMA KASIH

Bismillahirrohmanirrohim

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Dengan mengucapkan puji syukur kehadirat ALLAH Subhanahu Wata'ala serta shalawat dan salam kepada junjungan kita Nabi Besar Muhammad Sallallahu Alaihi Wasallam akhirnya atas rahmat dan hidayah-Nya Penulis dapat menyelesaikan penyusunan karya ilmiah berupa tesis ini dengan judul: "Kepastian Hukum Atas Hak Penguasaan Tanah Garapan Oleh Masyarakat Lokal di Kabupaten Polewali Mandar" sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar magister pada Program Studi Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan tesis ini tidak akan terselesaikan dengan baik jika hanya mengandalkan kemampuan yang dimiliki Penulis tanpa ada dukungan, bimbingan, motivasi, arahan dan bantuan dari berbagai pihak baik bersifat materil dan nonmateril. Oleh karena itu, pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor, Bapak Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM(K)., selaku Wakil Rektor I, Bapak Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt., selaku Wakil Rektor II, Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., selaku Wakil Rektor III, dan Bapak Prof.

Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil., selaku Wakil Rektor IV. Universitas Hasanuddin Makassar.

2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan, Dr. Maskun, S.H., LL.M., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A., selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni, Dr. Ratnawati, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar
3. Prof. Dr. M. Arfin Hamid, S.H., M.H., selaku Ketua Prodi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.
4. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping yang telah membimbing dan mengarahkan penulis sehingga kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam penulisan tesis teratasi.
5. Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM., Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum., dan Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H., selaku dewan penguji, yang telah memberikan ilmu serta nasihat untuk menyelesaikan tesis ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang selama ini mendidik dan membimbing penulis

selama perkuliahan hingga penulis bisa menyelesaikan sampai tahap terakhir yaitu tesis

7. Staf Akademik/Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah membantu memperlancar segala urusan akademik penulis selama perkuliahan.
8. Staf Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar yang telah membantu penulis dalam menemukan literatur selama perkuliahan.
9. Kedua orang tua penulis yang tercinta Alm. Bapak Drs. H. S. Ahmad Abbas dan Ibu Hj. Syarifah Rahma, S.E., M.M., yang paling penulis hormati, sayangi dan penulis kasihi yang selama ini sangat berjasa mendidik penulis dan selalu mendoakan, juga memberikan dukungan penulis untuk menggapai cita-cita penulis.
10. Terima Kasih kepada tercinta, Madeline Yudith, S.S., M.Hum., Terima kasih telah memberikan dukungan dan doa yang membuat penulis semangat dalam menyelesaikan tesis ini.
11. Terima Kasih kepada saudara-saudari penulis, S. Widad Ahmad, S.E., M.M., S. Syaddad Ahmad., SKM., M.Kes., Syarifah Mawaddah Ahmad, SKM., M.Kes., Syarifah Alisha Nadya, S.H., M.H., yang selalu memberi motivasi dan membantu penulis, terima kasih telah memberikan slogan terbaik kepada penulis.

12. Terima Kasih kepada teman-teman Squad Jackpot, Ansar, S.H., Agung Maulana, S.H., A. Muhammad Fadil Fajar, S.H., Muh. Azwar Muslim, S.H., Ivan Maulana, S.H., Muhajir, S.H., Andi Habibillah B.Soi, S.H., Fauzan Salamae Arif, S.H., yang selalu memberi motivasi dan dukungan kepada penulis hingga bisa menyelesaikan sampai tesis
13. Terima Kasih kepada teman-teman Program Magister Kenotariatan Angkatan 2021 Khususnya grup Mkn.soon Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, yang selalu memberi motivasi dan membantu penulis.

Selain itu, penulis juga mengucapkan permohonan maaf jika penulis banyak melakukan kesalahan dan kekhilafan, baik dalam bentuk ucapan maupun tingkah laku. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Tesis ini jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari para pembaca. Akhirnya penulis hanya dapat berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

PENULIS

S. YAZIDUL BUSTAN AHMAD

ABSTRAK

S. Yazidul Bustan Ahmad (B022211044). Dengan judul “*Kepastian Hukum Atas Hak Penguasaan Tanah Garapan Oleh Masyarakat Lokal Di Kabupaten Polewali Mandar.*” Dibimbing Oleh Abrar Saleng dan Sri Susyanti Nur.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kepastian hukum atas hak penguasaan tanah garapan oleh masyarakat lokal, guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat lokal, serta upaya pemerintah dalam memperdayakan tanah garapan yang berada di kabupaten polewali mandar.

Penelitian ini adalah penelitian empiris. Populasi penelitian ini merupakan petani penggarap di desa lampoko dan sampel penelitian ini berjumlah 20 orang penggarap dan dilakukan secara *purposive sampling* dengan pengambilan secara teknik sampling (*non random*) kemudian melakukan pengumpulan data dengan metode wawancara dan kusioner kepada masyarakat lokal yang menggarap di desa lampoko Kabupaten Polewali Mandar, untuk dijadikan bahan dan kemudian data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif deskriptif.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Kepastian hukum atas hak penguasaan tanah garapan oleh masyarakat lokal di Kabupaten Polewali Mandar dapat diwujudkan dengan melakukan pendaftaran tanah sebagaimana perintah Pasal 19 UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 serta Perda Kabupaten Polewali Mandar No. 4 Tahun 2017 yang telah memberikan kemudahan dalam proses pendaftaran tanah. Namun pada kenyataannya kepastian hukum belum dapat diwujudkan oleh masyarakat yang menggarap karena tanah tersebut belum didaftarkan. Hal ini disebabkan karena ketidakpedulian ataupun kurangnya kesadaran dari masyarakat itu sendiri serta beberapa juga dari masyarakat mengatakan bahwa penyebabnya juga dari segi biaya pendaftaran. (2) Upaya pemerintah daerah Kabupaten Polewali Mandar dalam memberdayakan tanah garapan dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan pemerintah daerah mengenai persoalan pertanahan yakni Perbup Polewali Mandar No. 4 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Perbup Polewali Mandar No. 53 Tahun 2017 Tentang Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Polewali Mandar; Perbup Polewali Mandar No. 17 Tahun 2019 Tentang Tahapan Penanganan Konflik-Konflik Pertanahan. Kebijakan-kebijakan tersebut menjadi dasar pemerintah dalam proses untuk pemberdayaan tanah garapan yang berada di Kabupaten Polewali Mandar.

Kata Kunci: *Kepastian Hukum, Tanah Garapan, Upaya Pemerintah, Pemberdayaan Tanah.*

ABSTRACT

S. Yazidul Bustan Ahmad (B022211044). Title: “*Legal Certainty of Controlling Rights of Cultivated Land by Local Communities in Polewali Mandar Regency.*” Supervised by Abrar Saleng and Sri Susyanti Nur.

This study aims to evaluate the legal certainty of land tenure rights by local communities to provide legal certainty and protection for local communities and the government's efforts in empowering cultivated land in Polewali Mandar Regency.

This research is empirical. The population of this research is tenant farmers in Lampoko village, and the sample of this research consists of 20 tenant farmers selected through purposive sampling (non-random sampling technique). Data were collected through interviews and questionnaires with local communities cultivating land in Lampoko village, Polewali Mandar Regency, which were then analyzed descriptively qualitatively.

The results of this study indicate that: (1) Legal certainty over the land tenure rights of local communities in Polewali Mandar Regency can be realized by land registration as mandated by Article 19 of the Basic Agrarian Law (UUPA) and Government Regulation No. 24 of 1997, as well as Regional Regulation of Polewali Mandar Regency No. 4 of 2017, which has facilitated the land registration process. However, in reality, legal certainty has not been achieved by the cultivating communities because the land has not been registered. This is due to the community's indifference or lack of awareness, and some also cite registration costs as a reason. (2) The efforts of the Polewali Mandar Regency government in empowering cultivated land can be seen from local government policies on land issues, namely Polewali Mandar Regent Regulation No. 4 of 2017 on the Protection of Sustainable Food Agricultural Land; Polewali Mandar Regent Regulation No. 53 of 2017 on the Preparation of Complete Systematic Land Registration in Polewali Mandar Regency; Polewali Mandar Regent Regulation No. 17 of 2019 on the Stages of Handling Land Conflict. These policies serve as the basis for the government in the process of empowering cultivated land in Polewali Mandar Regency.

Keywords: *Legal Certainty, Cultivated Land, Government Efforts, Land Empowerment.*

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI.....	xi
BAB I: PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Orisinalitas Penelitian	12
BAB II: TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Tinjauan Umum Tentang Tanah Garapan.....	16
B. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah	19
1. Pengertian Hak Atas Tanah	19
2. Macam-Macam Hak Atas Tanah.....	19
C. Tinjauan Umum Hak Penguasaan Atas Tanah	29
1. Pengertian Penguasaan Atas Tanah	29
2. Pengaturan Hak Penguasaan Atas Tanah	32

3. Asas-Asas Dasar Hukum Tanah Nasional.....	33
4. Macam-Macam Penguasaan Hak Atas Tanah	35
D. Pendaftaran Tanah Di Indonesia.....	41
1. Pengertian Pendaftaran Tanah	41
2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah	42
3. Objek Pendaftaran Tanah	44
4. Tujuan Pendaftaran Tanah.....	45
E. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	46
F. Landasan Teori	48
1. Teori Kepastian Hukum	48
2. Teori Kebijakan Publik	53
G. Kerangka Pikir.....	58
H. Bagan Kerangka Pikir	59
I. Definisi Operasional.....	60
BAB III: METODE PENELITIAN.....	62
A. Tipe Penelitian	62
B. Lokasi Penelitian.....	63
C. Populasi dan Sampel.....	63
D. Jenis dan Sumber Data	64
E. Analisis Data.....	64
BAB IV: KEPASTIAN HUKUM ATAS HAK PENGUASAAN TANAH	
GARAPAN OLEH MASYARAKAT LOKAL	66
A. Kekuatan Hukum Penguasaan Fisik Atas Tanah.....	66

B. Pendaftaran Tanah Sebagai Upaya Kepastian Hukum.....	77
C. Pelaksanaan Reforma Agraria.....	93
BAB V: UPAYA PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBERDAYAAN	
TANAH GARAPAN DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR	107
A. Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Tanah Garapan di Kabupaten Polewali Mandar.....	107
B. Implementasi Aturan Terkait Pemberdayaan Tanah Garapan di Kabupaten Polewali Mandar.....	112
BAB VI: PENUTUP	117
A. Kesimpulan	117
B. Saran.....	118
DAFTAR PUSTAKA	120
Lampiran-lampiran	128

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah mempunyai arti penting bagi manusia, karena menyangkut berbagai aspek kehidupan seperti sosial, ekonomi, politis, dan psikologis. Aspek-aspek kehidupan ini perlu diperhatikan agar tidak berkembang menjadi suatu keresahan yang dapat mengganggu stabilitas masyarakat. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 D ayat (1) disebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Ketentuan hukum ini juga berlaku dalam bidang pertanahan. Menurut Syahyuti, tanah merupakan sumber agraria yang mengandung 2 (dua) aspek utama yaitu: aspek kepemilikan dan penguasaan, dan aspek penggunaan dan pemanfaatan.¹

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan bahwa “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan dasar ini, dapat kita ketahui bahwa kemakmuran masyarakat adalah tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di

¹ Syahyuti, “*Nilai-nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia*”, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol 24 No. 2 Juli 2006, hal 14. <https://dx.doi.org/10.21082/fae.v24n1.2006.14-27>

dalamnya. Melalui peraturan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 maka dibentuklah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”.²

Kewenangan dan kekuasaan negara sebagai pemilik tanah tertinggi karena kedudukan hukumnya itu, menyebabkan negara berhak mengatur serta membatasi hak penggunaan mutlak hak milik oleh pribadi hukum atau warga negara.³ Didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang mengenai tanah. Atas dasar kewenangan tersebut, maka pada Pasal 4 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara (pemerintah) kepada dan dipunyai oleh subyek hukum. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hukum yaitu orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang adalah hak-hak atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.

Pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah termasuk dalam setiap penyelesaian masalah pertanahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya

² Bachtiar Effendi, 1993. *Pendaftaran Tanah di Inonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Alumni, Jakarta, hlm.1-2.

³ Al Araaf Ode Pota, “Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Yang Diklaim Sebagai Kawasan Hutan Di Lingkungan BatuLapisi Kabupaten Gowa”, *Jurnal Widya Pranata Hukum*, Volume 4 No. 2. 2022. <https://doi.org/10.37631/widyapranata.v4i2.684>

untuk pemberian jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Jaminan kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan pokok UUPA yang menginstruksikan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *Rechtkadaster* dengan tujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA.

Untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak tanah maka pemerintah mengadakan pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memperoleh suatu bentuk kepastian hukum dan kepastian hak bagi pemegang hak-hak atas tanah.⁴ Aturan mengenai pendaftaran tanah selanjutnya disempurnakan melalui peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997). Peraturan Pemerintah ini telah disempurnakan dan merupakan perubahan atas aturan sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (PP No. 10 Tahun 1961). Berdasarkan jangka waktu terbitnya peraturan pemerintah antara PP No. 10 Tahun 1961 dan PP No. 24 Tahun 1997 yang berjarak 36 tahun, selama perjalanan 36 tahun tersebut PP No. 10 Tahun 1961 belum memberikan hasil yang signifikan khususnya dalam hal pendaftaran tanah, maka dibuatlah aturan pemerintah dalam hal pendaftaran tanah yang baru melalui PP No. 24 Tahun 1997.⁵

⁴ Andi Nur Sabhranah, "Sertipikat Elektronik Dalam Perspektif Perlindungan Data Pribadi", *Jurnal Unes Law Review*, Volume 5, Issue 4, 2023. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i4.573>

⁵ Sri Susyanti Nur, *Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Bekas Milik Asing Sebagai Aset Pemerintah Daerah*, *Jurnal Hasanuddin Law Review*, Volume. 1 Nomor. 1, 2015. hlm.91

Peraturan pemerintah yang mengatur tentang pendaftaran tanah yang diselenggarakan memberikan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Sistem pendaftaran tanah yang dikembangkan terutama menyangkut sistem publikasinya yang tetap menggunakan sistem negatif tetapi yang mengandung unsur positif, tidak menganut asas negatif semata dan bukan pula positif murni, karena dengan pendaftaran tanah haknya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang telah dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2).

Dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti 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. Dalam penjelasan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mengatur bahwa sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan adalah data yang benar karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Tujuan hukum adalah mewujudkan kepastian hukum sekaligus keadilan bagi masyarakat sebagaimana menurut Aristoteles dan Aguinas Grotius yang mengajarkan bahwa kepastian hukum dan keadilan adalah tujuan dari sistem hukum. Demikian juga ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (sertipikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, ini sesuai dengan penjelasan atas UUPA Bab IV Alinea 2 yang menyebutkan pada Pasal 19 ditujukan kepada pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *Rechtskadastro* yang artinya bertujuan menjamin kepastian hukum.

Kepastian hukum menurut pendapat Jan Michiel Otto dalam bukunya Adrian Sutendi, bahwa untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (1) Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten; (2) Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya; (3) Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut; (4) Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum; (5) Putusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.⁶

Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah: (a) berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum, dalam hal-hal yang konkrit. Pihak-pihak pencari keadilan ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan

⁶ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 27.

atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara. (b) berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.⁷

Kepastian hukum sertipikat seharusnya dapat dipahami sebagai sertipikat yang merupakan produk dari lembaga pemerintah adalah sesuatu sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang tidak dapat diganggu gugat lagi. Akan tetapi, sebagaimana penjelasan Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya diterima sebagai data yang benar. Ini dapat disimpulkan bahwa sertipikat sebagai produk lembaga pemerintah ada kemungkinan tidak benar (terlepas dari sebab-sebabnya), dengan demikian dapat mengurangi arti kepastian hukum sertipikat itu sendiri.

Dalam Undang – Undang Pokok Agraria Pasal 4 ayat (1) dan (2): “Tanah adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi pula tubuh bumi dan air beserta ruang angkasa yang ada di atasnya sebatas diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah tersebut.”. Sesuai dengan dasar yang diletakkan oleh hukum pertanahan nasional (UUPA) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang – Undang Pokok Agraria, maka semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

⁷ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, 2003), hlm. 178.

Adanya ketentuan dasar tersebut, antara lain berarti hak atas tanah apapun termasuk hak milik yang ada pada seseorang atau badan hukum tidak dibenarkan apabila tanahnya digunakan atau tidak digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi (individunya). Terlebih lagi apabila dipergunakan atau tidak dipergunakan tanah tersebut akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat luas.

Berkaitan dengan tanah yang dikuasai oleh negara dibedakan dalam dua jenis yaitu tanah negara bebas (*vrij lands domain*) dan tanah negara tidak bebas (*onvrij lands domain*). “Tanah negara bebas” adalah tanah-tanah yang belum dimiliki atau diusahakan oleh orang atau badan hukum apapun, juga tanah-tanah yang tidak dikuasai, diduduki dan dimanfaatkan rakyat, “Tanah negara tidak bebas” adalah tanah-tanah yang sudah dan sedang dikuasai, diduduki, digunakan dan dimanfaatkan secara nyata oleh rakyat berdasarkan hukum-hukum adatnya.⁸

Secara umum, penggolongan status tanah di Indonesia terbagi menjadi dua, yakni tanah hak dan tanah negara. Di sisi lain, hak menguasai negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah terdapat hak-hak perorangan di atasnya. Di samping hak-hak primer, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, hukum tanah nasional juga mengenal hak-hak atas tanah lain yang juga dikuasai secara individual.

⁸ Cornelis Van Vollen Hoven, 2013. *Orang Indonesia dan Tanahnya*, Yogyakarta: STPN Press, hlm.15

Problematika pertanahan terus mencuat dalam dinamika kehidupan bangsa kita. Keadaan ini semakin nyata sebagai konsekuensi dari dasar pemahaman dan pandangan orang Indonesia terhadap tanah. Kebanyakan orang Indonesia memandang tanah sebagai sarana tempat tinggal dan memberikan penghidupan sehingga tanah mempunyai fungsi yang sangat penting. Meningkatnya nilai tanah secara ekonomi juga merupakan penyebab konflik pertanahan.⁹

Desa Lampoko adalah salah satu desa pertanian yang termasuk dalam wilayah Kecamatan Campalagian Kabupaten Polewali Mandar, Terdapat tanah garapan pertanian seluas 23ha yang berada di Desa Lampoko dimanfaatkan oleh masyarakat lokal dan belum memiliki alas hak yang jelas tentunya ini menjadi potensi akan terjadi sengketa dikemudian hari mengingat kasus sengketa tanah di wilayah Kabupaten Polewali Mandar terus meningkat tiap tahunnya. Berdasarkan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN) perihal Keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003 tertanggal 28 Agustus 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan, tanah garapan adalah sebidang tanah yang sudah atau belum dilekati dengan sesuatu hak yang dikerjakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain baik dengan persetujuan atau tanpa persetujuan yang berhak dengan atau tanpa jangka waktu tertentu.

⁹ Andi Erwin Hamzah, “*Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Ulayat Di Kabupaten Teluk Wondama*”, *Papua Law Jurnal*, Volume 7 No. 2. 2023. <https://doi.org/10.31957/plj.v7i2.2801>

Terkait permasalahan tanah garapan belum ada undang-undang yang secara jelas mengatur persoalan hukum atas tanah garapan. Sehingga kepemilikan atas tanah garapan menjadi persoalan yang selalu terjadi diberbagai daerah. Kepemilikan atas tanah garapan bisa diperoleh dengan cara melakukan pendaftaran pertama kali yang sudah diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Sering kali terjadi permasalahan terkait tanah garapan dikarenakan tidak adanya kejelasan atas kepemilikan tanah garapan tersebut sehingga berakhir dalam sengketa di pengadilan. Akibatnya tanah tersebut tidak dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin dikarenakan tanah tersebut dalam proses penyelesaian sengketa di pengadilan. Bila tanah tersebut termasuk dalam lahan pertanian pangan berkelanjutan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Polewali Mandar Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, maka terdapat aturan mengenai perlindungan dan pemanfaatan tanah tersebut. Tanah garapan yang termasuk dalam lahan pertanian pangan berkelanjutan harus dimanfaatkan demi ketersediaan bahan pokok dan diberikan insentif kepada para penggarap atau petani yang memanfaatkan tanah tersebut berupa fasilitas penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran secara spordik dan sistematis.

Permasalahan terkait tanah garapan banyak terjadi di Kabupaten Polewali Mandar, salah satunya terjadi di Desa Lampoko yang dimana tanah tersebut termasuk dalam kawasan lahan pertanian pangan

berkelanjutan yang akar masalahnya dikarenakan tidak adanya kepastian hukum atas tanah tersebut. Tanah tersebut telah digarap sejak 1988 oleh penggarap yang menguasai dan menikmati hasilnya sendiri dengan itikad baik. Namun pihak desa tidak mengakui bahwa tanah tersebut merupakan milik dari para penggarap tanah tersebut sehingga para penggarap ini tidak dapat memperoleh kepastian hukum dengan cara mendaftarkan tanahnya secara spodik maupun sistematis lengkap. Sedangkan pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan kepastian hukum kepada para pihak yang menguasai tanah garapan dan memanfaatkan hasilnya sesuai dengan undang-undang yang berlaku agar tujuan hukum bisa tercapai.¹⁰

Dengan berdasar pada uraian kasus di atas, penulis ingin mengkaji lebih dalam mengenai status tanah tersebut dan masalah hukum yang timbul akibat tidak adanya kepastian hukum berupa sertipikat di atas tanah garapan tersebut, oleh karena itu penulis akan mengangkat persoalan ini ke dalam penelitian dengan berjudul “KEPASTIAN HUKUM ATAS HAK PENGUASAAN TANAH GARAPAN OLEH MASYARAKAT LOKAL DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang dikemukakan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kepastian hukum atas hak penguasaan tanah

¹⁰ Hasil Wawancara dengan mantan Kepala Desa Lampoko, Wartawan, Tanggal 26 September 2021.

- garapan oleh masyarakat lokal di Kabupaten Polewali Mandar?
2. Bagaimana upaya pemerintah dalam pemberdayaan tanah garapan oleh masyarakat lokal di Kabupaten Polewali Mandar?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan pokok masalah yang telah terangkum dalam rumusan masalah di atas, maka adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mengevaluasi kepastian hukum atas hak penguasaan tanah garapan oleh masyarakat lokal yang berada di Kabupaten Polewali Mandar.
2. Untuk menganalisis dan mengevaluasi upaya pemerintah dalam pemberdayaan tanah garapan yang berada di Kabupaten Polewali Mandar.

D. Manfaat Penelitian

Selain mempunyai tujuan, penulisan ini juga mempunyai manfaat. Ada beberapa manfaat dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pada pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum perdata di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan persoalan tanah.
- b. Diharapkan sebagai tambahan pengetahuan dan bahan referensi bagi penelitian mengenai hukum perdata di Indonesia.

3. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian ini berisi penjelasan lengkap mengenai penelitian-penelitian sebelumnya dilakukan oleh peneliti terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan objek atau variabel penelitian ini. Berdasarkan hasil studi pustaka yang dilakukan oleh penulis, beberapa peneliti telah melakukan penelitian terkait dengan penguasaan atas tanah garapan. Penelitian-penelitian tersebut antara lain:

1. Tesis dengan judul “Sertifikasi Tanah yang dikuasai Negara yang Dimanfaatkan oleh Masyarakat Menjadi Tanah Hak Milik di Kecamatan Lahat Kabupaten Lahat” yang ditulis oleh Bobby Fitriansyah tahun 2017 memiliki dua tujuan penelitian yaitu untuk menjelaskan proses sertifikasi tanah yang dikuasai negara dan dimanfaatkan oleh masyarakat menjadi tanah hak milik di Kecamatan Lahat Kabupaten Lahat dan untuk menjelaskan kendala-kendala yang terjadi dan memberikan alternatif penyelesaian kendala yang timbul pada saat proses sertifikasi tanah yang dikuasai negara dan dimanfaatkan oleh masyarakat menjadi tanah hak milik di Kecamatan Lahat Kabupaten Lahat.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan studi pustaka. Dari penelitian ini ditemukan bahwa sertipikasi tanah terutama di Kecamatan Lahat Kabupaten Lahat tidak berjalan dengan baik dikarenakan terdapat kendala-kendala dalam melaksanakan sertipikasi tanah seperti biaya yang mahal, proses yang lama, tumpang tindih kepemilikan lahan dan letak batas tanah itu sendiri.

Berdasarkan tesis penelitian yang telah dipaparkan di atas, terdapat perbedaan dengan rumusan masalah yang akan penulis bahas pada penelitian ini. Penelitian pertama membahas tentang proses sertipikasi dan kendala-kendala yang terjadi serta memberikan alternatif penyelesaian kendala yang timbul pada saat proses sertipikasi tanah yang dikuasai negara dan dimanfaatkan oleh masyarakat menjadi tanah hak milik di Kecamatan Lahat Kabupaten Lahat. Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi kepastian hukum atas tanah pertanian yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh penggarap dan untuk menganalisis dan mengevaluasi upaya hukum dalam penyelesaian terhadap tanah pertanian yang dimanfaatkan oleh penggarap.

2. Jurnal dengan judul “Problematika Pengaturan Tanah Negara Bekas Hak yang Telah Berakhir” oleh Dian Aries Mujiburohman pada tahun 2016 memiliki tujuan penelitian untuk mengetahui

siapakah yang berhak atau mempunyai prioritas atas tanah negara bekas tersebut, untuk mengetahui hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya setelah berakhirnya jangka waktu atau tidak diperpanjang atau diperbaharui, dan untuk mengetahui bagaimana pengaturan dan tafsir hak prioritas atau hak keperdataan dalam peraturan perundang-undangan. Jurnal ini mengungkapkan bahwa hak prioritas dan hak keperdataan berbeda. Hak prioritas dimaknai sebagai hak untuk didahulukan berdasarkan urutan-urutan penerima hak atas tanah untuk memperoleh pengakuan penetapan hak atas tanah, sedangkan hak keperdataan mengenai hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya. Hak keperdataan diselesaikan terlebih dahulu baru hak prioritas dapat diberikan berdasarkan urutan-urutan penerima hak. Permasalahan hak prioritas dapat diselesaikan dengan cara diskresi atau dengan cara membuat peraturan kebijakan setingkat peraturan menteri. Di sisi lain, hak keperdataan tidak dapat dilakukan dengan cara diskresi maupun dengan membuat peraturan setingkat menteri, seyogyanya dengan diatur dengan undang-undang, misalnya memasukkan norma dalam UU Pertanahan atau UU Hak Atas Tanah, karena menyangkut hapus atau hilang atau mencabut hak atas tanah, pemegang hak harus diberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum.

Penelitian kedua membahas tentang hak prioritas atas tanah negara bekas, hubungan hukum antara subjek hak dengan tanahnya dan pengaturan dan tafsir hak prioritas atau hak keperdataan dalam peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan penulis, penelitian kedua ini tidak memiliki objek penelitian melainkan hanya membahas kepastian hukum hak prioritas dan hak keperdataan berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan penjelasan tentang kedua penelitian terdahulu, dapat disimpulkan bahwa penelitian yang akan dilakukan oleh penulis ini memiliki topik penelitian yang berbeda juga objek penelitian berbeda namun memiliki keterkaitan perihal kepastian hukum atas hak penguasaan atas tanah garapan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah Garapan

Menurut Surat Kepala BPN perihal Keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003, tertanggal 28 Agustus 2003 yang mengatur bahwa pengertian tanah garapan adalah sebidang tanah yang sudah maupun belum dilekati dengan sesuatu hak yang dikerjakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain baik dengan persetujuan atau tanpa persetujuan yang berhak dengan atau tanpa jangka waktu tertentu.¹¹

Garapan atau memakai tanah negara adalah menduduki, mengerjakan dan menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak mempersoalkan apakah bangunan itu digunakan sendiri atau tidak. Seorang penggarap yang akan mengerjakan tanah tersebut harus memiliki bukti surat penguasaan tanah dan surat izin menggarap dari pejabat yang berwenang, yang bertujuan sebagai tanda bukti sah seorang untuk mengerjakan atau mengusahakan di atas tanah tersebut.¹²

Seseorang yang telah memiliki surat izin menggarap berhak mengerjakan dan menggarap di atas tanah tersebut. Hak garap adalah pengalihan hak penguasaan atas tanah tertentu kepada pihak lain untuk dikelola atau digarap. Terkait dengan hak garap dalam penguasaan tanah,

¹¹ http://hukum.unsrat.ac.id/men/surat_bpn_2_03.htm tentang Keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003 diakses pada tanggal 26 April 2014

¹² Supriadi, *Hukum Agraria*, Cetakan IV, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 23.

terlihat jelas bahwa hak garap merupakan penguasaan tanah dalam arti fisik, dan belum tentu secara yuridis atau kedua-duanya. Hak garap dapat dihubungkan dengan fungsi sosial tanah sebagaimana bunyi Pasal 6 UUPA bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.¹³

Guna memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah khususnya tanah garapan, seseorang tidak cukup hanya memiliki surat bukti keterangan tanah garapan atau surat izin menggarap, lebih dari itu seseorang harus mengajukan permohonan hak untuk selanjutnya didaftarkan menjadi Sertifikat Hak Milik (SHM) karena hak milik merupakan hak terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, sehingga setiap orang yang memiliki hak tersebut dapat mempertahankan haknya. Untuk meningkatkan status hukum atas tanah garapan, maka perlu diadakannya perubahan hak atas tanah. Perubahan tersebut dapat dilakukan dengan cara menukar, memindahkan, ataupun didaftarkan. Pendaftaran perubahan hak atas tanah adalah pendaftaran hak atas tanah pada buku tanah yang terjadi karena pemindahan hak atas tanah.¹⁴

Sebelumnya ada 3 jenis tanah garapan yaitu:¹⁵

- a. Tanah garapan di atas tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara.

¹³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 6.

¹⁴ Binoto Nadapdap, *Kamus Istilah Hukum Agraria Indonesia*, Jala, Jakarta, 2007, hlm. 164.

¹⁵ Supriadi, *Hukum Agraria*, Cetakan IV, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 23.

- b. Tanah garapan di atas tanah instansi atau badan hukum pemilik pemerintah.
- c. Tanah garapan di atas tanah negara perorangan atau badan hukum swasta.

Tanah garapan yang belum dilekati dengan sesuatu hak atau sertifikat sebagai tanda bukti hak, dalam hal ini tanah yang dimaksud adalah tanah garapan di atas tanah yang langsung dikuasai oleh negara, bisa didaftarkan menjadi hak milik dengan syarat dan prosedur yang telah ditentukan, dengan memperhatikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Pemberian jaminan hukum dibidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersedianya hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Selain itu dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah, yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan kepada para pihak yang berkepentingan, seperti calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek pembuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahannya.¹⁶

¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 473.

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1. Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah ialah hak menguasai dari oleh negara, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah yang dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum. Pemberian hak itu berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan perundangan. Sebagaimana telah dijelaskan di bagian terdahulu, bahwa “tanah” adalah “permukaan bumi”, maka hak atas tanah itu adalah hak untuk mempergunakan tanahnya saja, sedangkan benda-benda lain di dalam tanah umpamanya bahan-bahan mineral, minyak, dan lain-lain tidak termasuk, sehingga dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain, seperti jual beli, tukar-menukar, dan lain-lain.¹⁷

2. Macam-macam Hak Atas Tanah

Hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat 1 UUPA yang menentukan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Adapun macam-macam hak atas tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal

¹⁷ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, hlm.15.

4 ayat 1 tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, yang kemudian dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu:¹⁸

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap artinya hak-hak atas tanah tersebut akan tetap ada selama UUPA masih berlaku dan belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Macam-macam hak atas tanah tersebut adalah: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak membuka, hak sewa, hak memungut hasil hutan.
- b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Sampai saat ini hak atas tanah ini belum ada. Akan tetapi, hak atas tanah semacam ini akan lahir kemudian yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
- c. Hak atas tanah yang bersifat sementara. Hak atas tanah ini sifatnya sementara artinya bahwa hak ini dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal, dan bertentangan dengan jiwa dan semangat yang dikandung oleh UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak gadai tanah, hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

¹⁸ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press Malang, Malang, 2018, hlm. 83.

Hak atas tanah menurut hukum agrarian Indonesia, setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria:¹⁹

a. Hak Milik

Hak milik dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria ialah suatu hak atas tanah yang terkuat, terpenuh, dan paling sempurna di antara hak-hak atas tanah lainnya. Tetapi pengertian terkuat, terpenuh, dan paling sempurna di sini tidaklah berarti bahwa si pemilik tanah tidak boleh bertindak atau melakukan apa saja atas tanahnya itu.

Hak milik atas tanah terjadi melalui tiga cara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22 ayat 1 dan ayat 2 huruf a dan b UUPA yaitu:²⁰

- 1) Hak milik atas tanah terjadi menurut hukum adat;
- 2) Hak milik atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah;
- 3) Hak milik atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang.

Hapusnya Hak Milik atas tanah telah diatur dalam Pasal 27 UUPA yang mengatur bahwa hak milik atas tanah hapus dan berakibat tanahnya jatuh kepada negara yaitu:²¹

- 1) Karena pencabutan hak atas tanah berdasarkan Pasal 18;
- 2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
- 3) Karena ditelantarkan;
- 4) Karena ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 ayat 3 yaitu karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai

¹⁹ Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, cet. 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 58-60.

²⁰ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 85.

²¹ *Ibid.*

subjek hak milik atas tanah dan Pasal 26 ayat 2 yaitu: karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah.

5) Tanahnya musnah.

b. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 Undang-Undang Pokok Agraria ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara untuk kegiatan-kegiatan pertanian saja. Selain itu, pemegang Hak Guna Usaha yang bersangkutan juga berhak untuk Hak Guna Usaha atas tanah ini sebagai jaminan hutang (investasi), atau memindah tangankan dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang jangka waktu berlakunya hak tersebut belum habis.

Luas tanah hak guna usaha untuk perseorangan minimum 5 hektar dan luas maksimum 25 hektar. Sedangkan, untuk badan hukum luas minimum 5 hektar dan luas maksimum ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (Pasal 28 ayat 2 UUPA jo. Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).

Yang menjadi subjek hukum hak guna usaha adalah:²²

1) Warga Negara Indonesia.

²² *Ibid.* hlm. 86 *et seq.*

- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 30 UUPA jo. Pasal 2 PP Nomor 40 tahun 1996).

Hapusnya Hak Guna Usaha telah di atur dalam Pasal 34 UUPA yaitu:²³

- 1) Jangka waktunya telah berakhir;
- 2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak terpenuhi;
- 3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- 4) Dicabut untuk kepentingan umum;
- 5) Ditelantarkan;
- 6) Tanahnya musnah;
- 7) Ketentuan dalam Pasal 30 ayat UUPA.

Faktor-faktor penyebab hapusnya HGU dan berimplikasi tanahnya Kembali menjadi tanah negara adalah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 17 PP Nomor 40 Tahun 1996 yaitu:

- 1) Berakhirnya jangka waktu yang ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
- 2) Telah dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan

²³ *Ibid.* hlm. 88.

yang telah ditetapkan dalam keputusan pemberian hak, dan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

- 3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- 4) Hak guna usahanya dicabut;
- 5) Tanahnya ditelantarkan;
- 6) Tanahnya musnah;
- 7) Pemegang HGU tidak memenuhi syarat sebagai pemegang HGU.

Apabila HGU sudah habis dan tidak dilakukan perpanjangan atau pembaharuan, maka ada kewajiban dari bekas pemegang HGU untuk membongkar bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya. Biaya pembongkaran dari bangunan dan benda yang berada di atas bangunan ditanggung oleh bekas pemegang HGU. Akan tetapi apabila lalai, maka pembongkaran akan dilakukan oleh pemerintah, dan biayanya akan ditanggung oleh bekas pemegang HGU.

Sedangkan tanah dan tanaman yang ada di atas tanah bekas HGU harus diserahkan kepada negara dalam batas waktu yang telah ditetapkan oleh menteri yang bersangkutan. Akan tetapi, apabila bangunan, tanaman dan benda-benda di atas masih diperlukan untuk melangsungkan atau

memulihkan pengusahaan tanah bersangkutan, maka kepada bekas pemegang HGU diberikan ganti rugi.²⁴

c. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Pokok Agraria ialah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat mendirikan wewenang kepada pemegangnya untuk dapat mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, baik tanah itu merupakan milik orang atau pihak lain maupun berupa tanah yang langsung dikuasai negara. Selain itu pemegang Hak Guna Bangunan atau suatu tanah berwenang pula untuk memindahtangankan hak tersebut, menjadikannya sebagai jaminan hutang dan mengalihkannya kepada ahli warisnya sepanjang belum habis jangka waktunya.

Subjek Hak Guna Bangunan menurut Pasal 36 UUPA Pasal 19 PP Nomor 40 Tahun 1996 adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia.
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Jangka waktu Hak Guna Bangunan di atur dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 29 PP Nomor 40 tahun 1996. Urip Santoso membagi menjadi

²⁴ *Ibid.* hlm. 89.

tiga kelompok mengenai jangka waktu Hak Guna Bangunan sesuai dengan asal usul tanahnya yaitu:²⁵

- 1) Hak Guna Bangunan yang berasal dari tanah negara; hak guna bangunan yang berasal dari tanah negara jangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.
- 2) Hak Guna Bangunan yang berasal dari tanah hak pengelolaan; Hak Guna Bangunan yang diperoleh dari tanah Hak Pengelolaan berjangka waktu untuk pertama kalinya paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun.
- 3) Hak Guna Bangunan yang berasal dari tanah Hak Milik; Hak Guna Bangunan yang diperoleh dari tanah Hak Milik jangka waktunya paling lama 30 tahun, tidak ada perpanjangan, terkecuali ada kesepakatan antara pemilik tanah dengan pemegang Hak Guna Bangunan, untuk dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh PPAT dan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Hapusnya Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 40 UUPA yaitu:

²⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group Jakarta, Jakarta, 2013, hlm. 111-113.

- 1) Jangka waktunya berakhir;
 - 2) Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
 - 3) Dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
 - 4) Dicabut untuk kepentingan umum;
 - 5) Ditelantarkan;
 - 6) Tanahnya musnah;
 - 7) Ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2.
- d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini (Pasal 41 ayat 1 UUPA).

Ketentuan mengenai hak pakai diatur dalam Pasal 16 ayat 1 huruf UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat 2 UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Pakai diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Perundangan yang dimaksud dalam Pasal tersebut adalah PP Nomor 40

Tahun 1996, secara khusus diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58.

Subjek hak pakai di dalam Pasal 42 UUPA telah mengatur bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai yaitu;

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Jangka waktu Hak Pakai di dalam UUPA tidak ditentukan secara tegas berapa lama jangka waktu hak pakai (Pasal 41 ayat 2 UUPA). Akan tetapi Pasal ini hanya menentukan hak pakai dapat diberikan selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu. Jangka waktu Hak Pakai diatur dalam Pasal 45 sampai dengan 49 PP Nomor 40 Tahun 1996.

Hapusnya Hak Pakai diatur dalam Pasal 55 PP Nomor 40 Tahun 1996 yaitu:

- 1) Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau dalam perjanjian pemberiannya;
- 2) Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang hak pengelolaan atau pemilik tanah sebelum jangka waktunya berakhir, karena:

- a) Tidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak pakai dan dilanggarnya ketentuan-ketentuan dalam hak pakai;
 - b) Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian hak pakai antara pemegang hak pakai dengan pemilik tanah atau perjanjian penggunaan Hak Pengelolaan;
 - c) Putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 3) Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum:
- a) Jangka waktunya berakhir;
 - b) Hak Pakainya dicabut;
 - c) Ditelantarkan;
 - d) Tanahnya musnah;
 - e) Pemegang Hak Pakai tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Pakai.

C. Tinjauan Umum Hak Penguasaan Atas Tanah

1. Pengertian Penguasaan atas tanah

Menurut Pasal 1 UUPA, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang telah memiliki hak, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang telah memiliki hak, tidak diserahkan kepada pihak lain.²⁶

Penguasaan secara yuridis, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Sebagai contoh, kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33

²⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 73

ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA.

Pengertian "penguasaan" dan "menguasai" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik. Pasal 2 UUPA menentukan, bahwa :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar 45 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 1 sub 2 mendefinisikan penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

Agraria.

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

2. Pengaturan Hak Penguasaan Atas Tanah.

Menurut Urip Santoso pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum. Hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :
 - a) Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
 - b) Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
 - c) Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
 - d) Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

- b. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret. Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya.²⁷

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut :

- a) Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b) Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak lain;
- c) Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d) Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e) Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya;

3. Asas-Asas Dasar Hukum Tanah Nasional.

Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada delapan macam asas dalam Hukum Tanah (Budi Harsono 2003: 36), yaitu :

- a. Asas religiositas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (Konsiderans Berpendapat, Pasal 1 dan Pasal 49 UUPA);
- b. Asas kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai

²⁷ *Ibid.* hlm. 74

dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara (Pasal 9, Pasal 20 dan Pasal 55 UUPA);

- c. Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama dan wilayah (Pasal 4 dan Pasal 9 UUPA);
- d. Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia (Pasal 7, Pasal 11 dan Pasal 17 UUPA);
- e. Asas kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaantah dengan memperdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11 dan Pasal 12 UUPA);
- f. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani (Pasal 11, Pasal 13 dan Pasal 19UUPA);
- g. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisiensi dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya (Pasal 13 dan Pasal 14 UUPA);
- h. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua

Pancasila.

4. Macam-Macam Penguasaan Hak Atas Tanah.

Menurut Urip Santoso, hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, antara lain adalah :

- a. Hak Bangsa Indonesia atas tanah
- b. Hak Menguasai dari Negara atas tanah
- c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
- d. Hak Perseorangan atas Tanah, meliputi:
 - 1) Hak-hak atas tanah
 - 2) Wakaf tanah Hak Milik
 - 3) Hak Tanggungan
 - 4) Hak Milik atas satuan rumah susun²⁸

Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam hierarki tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah

Pasal 33 ayat (3) UUD 45 mengatur "Bumi dan Air dan kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah 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

²⁸ *Ibid.* hlm. 11

penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan lebih lanjut tentang hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUPA.

Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat *komunalistik*, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia 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 Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2) UUPA). Hubungan antara Indonesia dengan tanah akan berlangsung tidak terputus-putus untuk selama-lamanya. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut (Pasal 1 ayat (3) UUPA). Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak-hak penguasaan apapun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi Hak Bangsa Indonesia atas tanah.

Hak negara atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang Hukum Publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia (Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA).

b. Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah.

Hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi wewenang hak menguasai dari Negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, adalah :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah;

Termasuk dalam wewenang ini, adalah :

- a) Membuat suatu rencana umum mengenai

persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA jo. UU No.24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang).

- b) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA).
- c) Mewajibkan kepada pemegang hak atas (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah;

Termasuk wewenang ini, adalah :

- a) Menentukan hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA).
- b) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).

3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Termasuk wewenang ini, adalah :

- a) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).
- b) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
- c) Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Menurut Oloan Sitorus, kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Pada prinsipnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.²⁹

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

²⁹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, (Jakarta: Kencana), 2010. hlm. 78

Kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak-hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”. Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.³⁰

d. Hak Perseorangan Atas Tanah

Hak perseorangan atas tanah adalah hak atas tanah sebagai hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa (Pasal 16 dan 51 UUPA), hak atas tanah ditentukan berdasarkan :

a. Pasal 16 UUPA

- (1) Hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh perseorangan itu meliputi :
 - (a) Hak Milik
 - (b) Hak Guna Usaha
 - (c) Hak Guna Bangunan
 - (d) Hak Pakai
 - (e) Hak Sewa
 - (f) Hak Membuka Tanah

³⁰ *Ibid.* hlm. 79

- (g) Hak memungut Hasil Hutan
 - (h) Hak-hak lain termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) adalah :
- (a) Hak Guna Air
 - (b) Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan
 - (c) Hak guna ruang angkasa
- b. Pasal 49, ayat (3) UUPA tentang Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan.
- Hak Jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51 UUPA.

D. Pendaftaran Tanah Di Indonesia

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 Angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997).

Arba menyatakan bahwa pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk peta dan daftar, dan salah satu rangkaian kegiatan dari pendaftaran tanah adalah pemeliharaan data fisik dan data yuridis yang dilakukan dalam bentuk peta dan daftar yang memuat data fisik dan data yuridis dari bidang

tanah-bidang tanah dan satuan rumah susun.³¹ Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya (Pasal 1 Angka 6 PP Nomor 24 Tahun 1997).

2. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Di dalam UUPA, menurut Sudikno Mertokusumo, dikenal ada dua asas dalam pendaftaran tanah yaitu:³²

a. Asas Specialiteit

Pelaksanaan pendaftaran tanah didasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah: pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, di dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan data-data fisik tentang hak atas tanah seperti: luas, letak tanah dan batas tanah yang ditunjuk secara tegas.

b. Asas Openbaarheid

Asas ini disebut juga dengan asas *publitas* (keterbukaan) yaitu: memberikan data-data yuridis tentang hak atas tanah seperti, siapa yang

³¹ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 148.

³² R.M. Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika, Jakarta, 1988, hlm. 9.

menjadi subjek haknya, apa nama dari hak atas tanah yang diberikan, serta apa yang terjadi setelah dilakukan peralihan dan pembebanannya.

Selain asas di atas juga terdapat asas-asas pendaftaran tanah sebagaimana yang dikemukakan di dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan: asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Dari asas-asas tersebut di atas, menurut Soelarman Brotosoelarno pengertiannya adalah sebagai berikut:³³

a. Asas Sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak.

b. Asas Aman

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan petunjuk bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuannya.

c. Asas Terjangkau

Asas ini dimaksudkan agar pihak-pihak yang memerlukannya dapat menjangkaunya, terutama golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang

³³ Soelarman Brotosoelarno, *Aspek Teknis Yuridis Pendaftaran Tanah Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997*, Deputi BPN Pusat Yogyakarta, Yogyakarta, 1997, hlm. 2.

diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dapat terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

d. Asas Mutakhir

Dalam asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan pemeliharaan data pendaftaran tanah, data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi. Asas ini menuntut dipeliharannya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu *up to date*, sesuai dengan kenyataan di lapangan.

e. Asas Terbuka

Asas ini maksudnya supaya masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat (Asas Keterbukaan).

3. Objek Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 9 telah mengatur bahwa yang menjadi objek dari pendaftaran tanah adalah:³⁴

- a. Tanah yang di punyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. Tanah Wakaf;

³⁴ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 111.

- d. Hak Milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak Tanggungan;
- f. Tanah Negara.

4. Tujuan Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 3 telah mengatur mengenai tujuan pendaftaran tanah, Adapun tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah Satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai surat tanda buktinya.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah, agar dengan mudah untuk memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang terdaftar.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Yanis Maladi menyatakan bahwa tujuan pendaftaran tanah selain untuk keperluan lalu lintas sosial ekonomi juga untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang bersifat *rechtskadaster*, kepastian hak seseorang,

maupun untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan itikad baik.³⁵

E. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan yang dimaksud dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah suatu bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Menurut Sabiham (2008), pertanian berkelanjutan adalah pengelolaan sumberdaya untuk menghasilkan kebutuhan pokok manusia yaitu sandang, pangan dan papan, sekaligus mempertahankan dan meningkatkan kualitas lingkungan dan melestarikannya.

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan untuk:

- a) Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b) Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c) Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- d) Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;

³⁵ Yanis Maladi, *Signifikansi Sosial Pendaftaran Tanah di Resort Wisata Selong Belanak Pulau Lombok*, Tesis, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998, hlm. 17-18

- e) Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f) Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g) Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- h) Mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i) Mewujudkan revitalisasi pertanian.

Ruang lingkup Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

meliputi beberapa aspek yaitu:

- a) Perencanaan dan penetapan;
- b) Pengembangan;
- c) Penelitian;
- d) Pemanfaatan;
- e) Pembinaan;
- f) Pengendalian;
- g) Pengawasan;
- h) Sistem informasi;
- i) Perlindungan dan pemberdayaan petani;
- j) Pembiayaan; dan
- k) Peran serta masyarakat.

Dari pemaparan Undang-Undang, diatas dapat disimpulkan bahwa perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan pengelolaan sumber daya terutama sumber daya pertanian untuk

menghasilkan suatu kebutuhan pokok manusia berupa kebutuhan akan pangan serta mengelola dalam hal ekologis, ekonomi, dan sosial. Serta dengan adanya Undang-Undang ini diharapkan dapat mempertahankan dan meningkatkan kualitas sumberdaya pertanian dengan menggunakan sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasan pertanian pangan secara berkelanjutan.

F. Landasan Teori

Teori yang digunakan untuk melandasi pembahasan dalam penelitian yang terkait dengan Kepastian Hukum Atas Hak Penguasaan Tanah Garapan oleh Masyarakat Lokal Di Kabupaten Polewali Mandar adalah Teori Kepastian Hukum dan Teori Kebijakan Publik.

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum dalam *The Concept of Law* karya H.L.A. Hart mengomentari kepastian hukum dalam undang-undang. Beliau berpendapat bahwa kadang-kadang kata-kata dalam sebuah undang-undang dan apa yang diperintahkan undang-undang tersebut dalam suatu kasus bisa jadi jelas sekali. Namun, dalam beberapa kasus mungkin ada keraguan terkait dengan penerapannya. Keraguan itu terkadang dapat diselesaikan melalui interpretasi atas peraturan hukum lainnya. Hal inilah

menurut H.L.A. Hart salah satu contoh ketidakpastian (*legal uncertainty*) hukum.³⁶

Menurut Tan Kamello, dalam suatu undang-undang, kepastian hukum (*certainty*) meliputi dua hal pertama, kepastian hukum dalam perumusan norma dan prinsip hukum yang tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya baik dari Pasal-Pasal lainnya yang berada di luar undang-undang tersebut.³⁷ Perumusan norma dan prinsip hukum sudah memiliki kepastian hukum tetapi hanya berlaku secara yuridis saja dalam arti hanya demi undang-undang semata-mata (*law in the books*). Menurut Tan Kamelo, kepastian hukum seperti ini tidak akan dan tidak pernah menyentuh kepada masyarakatnya. Pendapat ini mungkin peraturan hukum yang demikian disebut norma hukum yang mati (*doodregel*) atau hanya sebagai penghias yuridis dalam kehidupan manusia.³⁸

Argumentasi yang didasarkan pada asas-asas, dan norma-norma, serta ketentuan-ketentuan hukum sesungguhnya memiliki argumentasi yang didasarkan pada kepastian hukum. Sebagaimana Mahfud MD mengatakan sebenarnya kedua belah pihak yang berhadapan dalam kontroversi hukum hanya mendasarkan pada pandangan dan argumentasi menurut logika pilihannya sendiri, bukan menurut undang-undang.³⁹ Pendapat ini merupakan sebuah protes terhadap kepastian hukum dalam

³⁶ H.L.A Hart, *Konsep Hukum*, (Terjemahan M. Khozim), Nusamedua, Bandung, 2010, hlm. 230.

³⁷ Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fidusia*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 117.

³⁸ *Ibid*, hlm. 118.

³⁹ Moh Mahfud MD, *Mendudukan soal Ultra Petita*, Kompas, Jakarta, 2007.

undang-undang sehingga orang yang bersengketa beralih untuk mendasarkan pada pandangan dan argumentasi menurut logika pilihannya sendiri.

Faisal dalam pandangan lain melihat dari segi putusan-putusan para hakim pengadilan, dalam sarannya mengatakan hakim harus dijiwai oleh tiga nilai dasar yaitu, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Pendapat ini muncul sesuai dengan realitas yang menunjukkan kecenderungan terjadi pertentangan antara nilai yang satu dan nilai yang lainnya. Bila telah terjadi pertentangan antara keadilan dan kepastian hukum muncul pula pertanyaan, nilai manakah yang harus didahulukan.⁴⁰ Masalah kepastian hukum masih menjadi perdebatan ketika memperhatikan perkara-perkara tertentu, terutama di kalangan para hakim yang mempertimbangkan dalam putusannya secara berbeda-beda.

Kepastian hukum pada negara hukum (*rechtstaat*) dalam sistem eropa kontinental (*civil law*) positivistik hukum merupakan prioritas utama meskipun dirasakan sangat tidak adil, namun setidaknya menimbulkan kepastian hukum dalam arti *law in the books*. Apakah kepastian hukum dalam arti *law in the books* tersebut akan pasti dilaksanakan secara substantif, maka dalam hal ini bergantung pada aparaturnya penegak hukum itu sendiri. Walaupun *law in the books* mencerminkan suatu kepastian hukum, namun jika aparaturnya penegak hukum itu sendiri tidak menjalankan

⁴⁰ Faisal, *Menerobos Positivism Hukum*, Gramata Publishing, Bekasi, 2015, hlm. 162.

tugas dan fungsinya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, tetap saja dikatakan tidak ada kepastian hukum.

Menurut Mahmul Siregar, kepastian hukum itu harus meliputi seluruh bidang hukum. Kepastian hukum tidak saja meliputi kepastian hukum secara substansi tetapi juga kepastian hukum dalam penerapannya (hukum acara) dalam putusan-putusan badan peradilan. Antara kepastian substansi hukum dan kepastian penegakan hukum seharusnya sejalan, tidak boleh hanya kepastian hukum bergantung pada *law in the books* tetapi kepastian hukum yang sesungguhnya adalah bila kepastian dalam *law in the books* tersebut dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum dalam menegakkan keadilan hukum.⁴¹

Menurut Urip Santoso bahwa Kepastian hukum atas tanah meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak dan kepastian objek hak. Dalam pembahasan ini, yang paling ditekankan adalah kepastian subjek hak, yang artinya adalah dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga negara Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia), sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).

⁴¹ Mahmul Siregar, *Kepastian Hukum Dalam Transaksi Bisnis Internasional dan Implikasinya Terhadap Kegiatan Investasi di Indonesia*, Jurnal Bisnis Hukum, Vol. 24 No. 4, 2008, hlm. 4.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang tidak akan tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penormaan yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya.

Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumannya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi. Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

Adapun tujuan pokok dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah:

1. Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional.

2. Menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas dari pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

2. Teori Kebijakan Publik

Secara umum istilah kebijakan atau policy digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, ataupun suatu lembaga pemerintahan atau jumlah actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu). Sementara itu publik diartikan sebagai masyarakat yang memiliki arti sekumpulan manusia yang membentuk sebuah sistem semi tertutup, dimana sebagian besar interaksi adalah antara individu–individu yang berada dalam kelompok tersebut.

Istilah kebijakan publik diartikan berbeda–beda oleh beberapa ahli, diantaranya oleh Robert Eyestone. Eyestone menyatakan secara luas kebijakan publik didefinisikan sebagai “hubungan satuan unit pemerintah dengan lingkungan”. Pendapat ini dianggap sangat luas cakupannya karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik menyangkut banyak hal, sehingga sulit untuk dimengerti karena banyak sekali kaitannya.

Sementara itu, Thomas R. Dye mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”. Walaupun batasan yang diberikan oleh Dye dianggap agak tepat, namun batasan ini dianggap cukup memberi perbedaan yang jelas apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.⁴²

Richard Rose memberi definisi tentang kebijakan publik “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri”. Definisi Richard Rose masih dianggap ambigu. Sedangkan Anderson kebijakan publik adalah:

Arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan seorang aktor atau sejumlah aktor untuk mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memuatkan perhatian pada yang sebenarnya dilakukan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Dari penjelasan mengenai kebijakan publik oleh para ahli di atas dapat diartikan secara singkat yaitu suatu keputusan yang diambil pemerintah untuk memecahkan masalah yang terjadi di masyarakat yang menyangkut banyak kepentingan, sehingga keputusan yang diambil harus bijak dan tepat. Harus bijak dan tepat maksudnya harus sesuai tidak direayasa, karena ini menyangkut masalah masyarakat.⁴³

⁴² Budi Winarmo, *Kebijakan Publik Teori dan Praktek*, Makassar, 2012, hlm 20.

⁴³ *Ibid.* hlm. 21.

Keberhasilan kebijakan publik bukan karena isinya saja yang membuat berhasil diterapkan, peran para pelaksana atau implementor kebijakan publik juga sangat berpengaruh. Pelaksana atau implementor kebijakan publik antara lain:

1. Birokrasi

Badan-badan birokrasi mempunyai keleluasaan dalam menjalankan kebijakan-kebijakan publik yang berada dalam yuridiksinya karena mereka dalam bekerja sering berdasarkan mandat perundang-undangan yang ada dan luas namun masih ambigu. Keadaan ini terjadi karena para birokrat yang berperan serta dalam proses legislasi seringkali kurang mampu atau tidak mau untuk membuat pedoman yang tepat.

2. Lembaga Legislatif

Asumsi dalam banyak literatur administrasi publik menyatakan bahwa politik dan administrasi adalah kegiatan yang terpisah. Politik berkaitan erat dengan perumusan kebijakan, yang harus ditangani oleh cabang-cabang "politik" dari pemerintah, dalam arti cabang eksekutif dan cabang legislatif. Tata kelola kebijakan, disisi lain, berkaitan dengan implementasi keputusan yang dianut oleh banyak cabang politik dan ditangani oleh badan administratif. Sekarang asumsi ini dipersoalkan, karena cabang-cabang administratif sering terlibat langsung dalam implementasi kebijakan publik.

3. Lembaga Peradilan

Dalam kasus undang-undang publik, sistem politik modern diberlakukan oleh tindakan yudisial. Lembaga peradilan dapat terlibat langsung untuk tata kelola sebuah kebijakan, Seperti tindakan naturalisasi bagi warga negara asing yang sebenarnya bentuk kegiatan administrasi dan mengatur masalah aborsi. Walaupun demikian, yang terpenting dari keterlibatan lembaga peradilan adalah dalam konteks mempengaruhi tata administrasi melalui interpretasi nyata terhadap perundang-undangan dan peraturan-peraturan administrasi dan regulasi, dan pengkaitan ulang terhadap keputusan-keputusan administrasi dalam kasus-kasus dibawa ke peradilan.

4. Kelompok-kelompok Penekanan

Berdasarkan diskresi yang berlaku dalam banyak badan administrasi, sebuah kelompok yang mampu mempengaruhi tindakan dari badan administrasi akan memungkinkan timbul efek yang substansial pada arah dan dampak dari kebijakan publik. Biasa terjadi jika hubungan antara suatu kelompok kepentingan dengan suatu badan administrasi bisa terjalin dekat, sehingga timbul asumsi bahwa suatu kelompok kepentingan telah “menguasai” badan administrasi.

5. Organisasi-organisasi Masyarakat

Pada tingkat lokal, organisasi-organisasi masyarakat sering terlibat dalam implementasi program-program publik di lapangan. Pada dasarnya organisasi yang terlibat adalah organisasi yang mempunyai

dampak baik langsung maupun tidak terhadap kebijakan yang diimplementasikan. Organisasi-organisasi tersebut dapat berperan dalam hal pengawasan dan auditnya. Sehingga nanti bisa meminimalisir penyelewengan terhadap anggaran yang dikeluarkan untuk implementasi kebijakan.⁴⁴

Dari penjelasan di atas, maka dalam pelaksanaan implementasi kebijakan publik masing-masing implementor harus saling berkoordinasi, supaya terjalin komunikasi yang akan mempermudah implementasi kebijakan dan bisa meminimalisir terjadinya kesalahan.

⁴⁴ *Ibid.* hlm. 221.

G. Kerangka Pikir

Peneliti yang akan mengkaji penelitian dengan judul Kepastian Hukum Atas Hak Penguasaan Tanah Garapan Oleh Masyarakat Lokal Di Kabupaten Polewali Mandar yang memiliki dua variabel utama yakni (i) Bagaimana kepastian hukum atas hak penguasaan tanah garapan oleh masyarakat lokal yang berada di Kabupaten Polewali Mandar dan (ii) tentang bagaimana upaya pemerintah dalam pemberdayaan tanah garapan yang berada di Kabupaten Polewali Mandar.

Pada variabel tentang bagaimana kepastian hukum atas hak penguasaan tanah garapan oleh masyarakat lokal yang berada di Kabupaten Polewali Mandar mempunyai indikator yakni (i) Kekuatan hukum penguasaan fisik atas tanah (ii) Pendaftaran tanah sebagai upaya dalam kepastian hukum (iii) Pelaksanaan reforma agraria dalam menjamin kepastian hukum, Sedangkan untuk variabel tentang bagaimana upaya pemerintah dalam pemberdayaan tanah garapan yang berada di Kabupaten Polewali Mandar terdapat indikator yakni (i) Kebijakan pemerintah daerah dalam pemberdayaan tanah di kabupaten polewali mandar (ii) Implementasi aturan terkait pemberdayaan tanah garapan di Kabupaten Polewali Mandar. Dari kedua hubungan variabel tersebut, maka tujuan yang akan dicapai adalah terwujudnya kepastian hukum atas hak penguasaan tanah garapan oleh masyarakat lokal yang berada di Kabupaten Polewali Mandar.

H. Bagan Kerangka Pikir

BAGAN KERANGKA PIKIR



I. Definisi Operasional

1. Tanah adalah lapisan permukaan bumi yang bisa digunakan manusia untuk dipakai sebagai usaha oleh masyarakat Kabupaten Polewali Mandar.
2. Tanah garapan adalah sebidang tanah yang sudah atau belum dilekati dengan sesuatu hak yang dikerjakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain baik dengan persetujuan atau tanpa persetujuan yang berhak dengan atau tanpa jangka waktu tertentu.
3. Penguasaan fisik atas tanah adalah Penguasaan fisik atas tanah adalah kondisi di mana seseorang atau suatu entitas memiliki kendali faktual atau penguasaan langsung terhadap suatu bidang tanah, tanpa memperhatikan apakah penguasaan tersebut didukung oleh hak hukum atau sertifikat kepemilikan.
4. Pemberdayaan tanah garapan adalah Pemberdayaan tanah garapan adalah upaya untuk meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan petani atau penggarap yang mengelola tanah secara tidak langsung atau tidak memiliki hak milik atas tanah tersebut.
5. Kebijakan pemerintah adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara sah oleh pemerintah/negara kepada seluruh anggota masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi guna mencapai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat seluruhnya.

6. Reforma agraria adalah penataan Kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk menciptakan keadilan dalam penguasaan dan pemilikan tanah.
7. Penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
8. Kepastian hukum adalah asas bahwa hukum harus jelas bagi mereka yang tunduk pada hukum.
9. Tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.
10. Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas bagi masyarakat Kabupaten Polewali Mandar.
11. Hak milik adalah hak turun-temurun masyarakat Kabupaten Polewali Mandar.
12. Penggarap adalah petani yang menggarap tanah orang lain dengan sistem bagi hasil.
13. Desa lampoko adalah salah satu desa di Kecamatan Campalagian, Kabupaten Polewali Mandar, Sulawesi Barat.