

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Program pembangunan jalan umum oleh pemerintah mencakup aspek-aspek penting seperti pertumbuhan ekonomi, urbanisasi, dan peningkatan mobilitas masyarakat. Seiring dengan perkembangan ini, kebutuhan akan jaringan transportasi yang efisien dan aman semakin mendesak. Program pelebaran jalan menjadi langkah strategis untuk mengatasi kemacetan, meningkatkan kapasitas lalu lintas, dan memberikan aksesibilitas yang lebih baik. Selain itu, investasi dalam infrastruktur jalan dapat menjadi katalisator pertumbuhan ekonomi dengan membuka peluang baru, memudahkan distribusi barang, dan menciptakan lapangan kerja. Oleh karena itu, pemahaman mendalam terhadap urgensi dan manfaat program pelebaran jalan menjadi esensial dalam mengembangkan kebijakan yang efektif.

Sebagaimana diatur dalam UU Ciptaker khususnya pasal 123 ayat (2), salah satu bentuk kepentingan umum yaitu adanya pengadaan tanah yang difungsikan untuk jalan atau pembangunan. Adapun objek dari pengadaan tanah tersebut difungsikan kepentingan umum seperti bandara, kantor administrasi negara, dan lain sebagainya.

Secara umum, pengadaan tanah yang ditujukan untuk kepentingan umum merupakan proses penyediaan tanah yang dilakukan melalui

pemberian kompensasi dengan menerapkan prinsip adil. Kegiatan ini menjadi tanggung jawab pemerintah dengan tujuan mencapai kemakmuran rakyat sebesar-besarnya, sesuai UU No 2 Tahun 2012 khususnya pada Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6. Pengadaan tanah harus dilaksanakan oleh pemerintah, dan tanah yang diperoleh menjadi milik pemerintah pusat, pemerintah daerah (Pasal 11 ayat 1 UU 2/2012), atau BUMN untuk proyek kepentingan umum (Pasal 11 ayat 2 UU 2/2012).

Dalam hal pengadaan tanah, pihak yang memiliki tanah mendapatkan kompensasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Bentuk kompensasi bisa berupa uang tunai, lahan pengganti, relokasi ke permukiman baru, kepemilikan saham, ataupun bentuk lainnya yang telah disepakati antara kedua belah pihak, sebagaimana diatur dalam perubahan Pasal 36 ayat (1) melalui Pasal 123 angka 9 Undang-Undang Cipta Kerja. Dalam hal pengadaan tanah dilakukan hanya pada sebagian bidang tanah saja namun sebagian lainnya kemudian tidak dapat difungsikan sebagaimana peruntukannya dan penggunaannya, maka pihak yang berhak atas ganti rugi dapat meminta ganti rugi keseluruhan bidang tanah tersebut.

Adapun apabila pemegang hak milik atas tanah belum menerima ganti kerugian dan belum ada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai hal ini, maka ia tidak wajib melepaskan tanahnya (Pasal 5 UU 2/2012), Sehingga, instansi

yang memerlukan tanah tersebut belum berhak melakukan pembangunan pelebaran jalan terhadap tanah tersebut.

Faktanya, seringkali terjadi kegiatan pelebaran jalan yang mengambil sebagian tanah masyarakat tanpa ganti kerugian. Bahkan, masyarakat tersebut tidak dipermudah dalam pengurusan pembaharuan data pada sertifikat tanahnya. Ketika telah terjadi pelebaran jalan yang mengambil sebagian tanah masyarakat, data terkait luas tanah pada sertifikat tanah harus diperbaharui tetapi syarat untuk pembaruan data tersebut adalah mencantumkan akta pelepasan hak sebesar tanah yang diambil untuk pelebaran jalan.

Kerugian yang seringkali terjadi adalah masyarakat dibebankan dengan pembayaran biaya/bea dan waktu yang cukup lama dalam proses pembaruan data pada sertifikat tanahnya. Mulai dari biaya dalam proses pembuatan akta pelepasan hak hingga biaya perubahan data lainnya. Kemudian, masyarakat juga dirugikan dengan waktu yang cukup lama untuk menunggu perubahan data tersebut.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pembebanan biaya pelepasan hak atas tanah dalam sertifikat?
2. Bagaimanakah konsistensi pelaksanaan pelepasan hak terhadap kerugian yang dialami Masyarakat sebagai pemilik tanah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis pembebanan biaya pelepasan hak atas tanah dalam sertifikat.
2. Untuk menganalisis sejauh mana konsistensi pelaksanaan pelepasan hak terhadap kerugian yang dialami Masyarakat sebagai pemilik tanah.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan teoritis

Kegunaan yang diharapkan dalam hal teori adalah bahwa tulisan ini dapat memberikan manfaat pemikiran dalam ilmu hukum khususnya perdata dan kajian hukum yang membahas tentang konsistensi pelaksanaan peraturan, serta permasalahan pertanahan.

2. Kegunaan praktis

Dalam istilah praktis, studi ini bertujuan untuk memberikan informasi dan mendukung upaya pemerintah dengan menyoroti tanggung jawab mereka dalam melaksanakan mandat regulasi, terutama yang terkait dengan kompensasi atau penyelesaian kerugian yang dialami publik selama transisi hak atas tanah dan pengukuran ulang luas tanah dalam sertifikat resmi.

E. Orisinalitas Penelitian

Dalam suatu karya tulis ilmiah, bagi seorang peneliti harus memberikan pertanggungjawaban terhadap penelitiannya untuk

menjamin keaslian dari penelitian tersebut. Berdasarkan dari hasil penelusuran penulis, ditemukan terdapat beberapa tesis yang memiliki topik yang serupa dengan penelitian penulis, akan tetapi pada dasarnya terdapat perbedaan terhadap penelitian sebelumnya.

1. Jurnal yang ditulis oleh Agus Sugiarto, Fakultas Hukum Universitas Nahdlatul Ulama Cirebon, pada Tahun 2022 dalam Jurnal Justice Aswaja. Penulis jurnal tersebut mengangkat judul “Tanggung Jawab Notaris PPAT Dalam Pelepasan Hak Atas Tanah Dengan Ganti Rugi Yang Merugikan Pihak Lain (Studi Putusan Nomor. 09/Pdt.G/2013/PN.BJ)”. Penelitian ini mengkaji akuntabilitas hukum Notaris/PPAT dalam menyusun akta pengalihan hak atas tanah yang merugikan salah satu pihak, serta menelaah pertimbangan yuridis yang digunakan oleh majelis hakim dalam menyelesaikan sengketa kompensasi ganti rugi berdasarkan akta, seperti yang tercermin dalam kasus Nomor 09/Pdt.G/2013/PN.Bj. Metode yang digunakan yaitu yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyusunan akta pelepasan tanah adalah dalam ruang lingkup profesional Notaris/PPAT yang wajib memastikan kebenaran materil alas hak dengan sikap kehati-hatian. Meskipun hanya mencatat pernyataan penghadap, Notaris/PPAT harus mematuhi

prinsip kehati-hatian agar akta yang dibuat dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Namun dalam kasus ini, Notaris selaku tergugat tidak menjalankan prinsip tersebut, sehingga akta yang diterbitkan menimbulkan kerugian pihak lain.

2. Jurnal yang ditulis oleh Arion Tampubolon, Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar Bali, pada Tahun 2022 dalam Jurnal Konstruksi Hukum. Penulis jurnal tersebut mengangkat judul "Pelaksanaan Ganti Rugi Dalam Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Pelebaran Jalan". Permasalahan yang diteliti dalam jurnal ini adalah untuk besaran kompensasi yang diterima oleh masyarakat kota Sidikalang sama dengan kenyataan yang diperhitungkan, dan sebagian masyarakat di kota Sidikalang tidak menerima ganti rugi yang cukup karena masyarakat masih tinggal di wilayah yang ditetapkan sebagai jalan raya karena sifat medannya. Jenis penelitian yang digunakan adalah empiris. Hasil dari penelitian ini adalah Keahlian Kompensasi penyerahan hak atas tanah untuk pelebaran jalan di Kota Sidikalang dalam hal tersebut selaras serta beriringan pada Perpres Ri NO. 148/2015 yang mengatur 4 perubahan Presiden No. 71/2012 yang mengatur Pelaksanaan Pertanahan yang bertujuan agar membangun tujuan sosial tercermin dalam interpretasi peran dan tanggung

jawab komite pembelian properti dan tim manajemen, fisik/kapasitas properti yang bersangkutan dan kendala finansial terkait dengan pengembangan finansial properti tersebut. Terdapat perbedaan pendekatan dalam proses penyelesaian sengketa, khususnya tindakan hukum mengenai masalah penetapan ganti rugi dalam pembangunan pelebaran jalan di kota Sidikalang. Model Litigasi (Pengadilan) Litigasi sendiri merupakan istilah hukum yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa di pengadilan. Proses ini mencakup pengungkapan informasi dan bukti yang relevan dengan proses selama proses berlangsung. Tujuannya adalah untuk menghindari masalah yang tidak diinginkan di kemudian hari. Serta luar persidangan. Penyelesaian di luar persidangan merupakan penyudahan permasalahan out sistem persidangan atau biasa disebut sebagai lembaga penyudahan permasalahan alternatif. Ada banyak bentuk penyelesaian sengketa yang tidak terbantahkan. Salah satunya adalah wasit. Beberapa permasalahan pertanahan dapat diselesaikan secara adil, sehingga proses mediasi merupakan upaya penyelesaian sengketa melalui negosiasi dengan bantuan pihak ketiga yang netral (mediator) untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Masyarakat yang bertikai di kota Sidikalang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hak-Hak Atas Tanah

1. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah

Pengelolaan tanah dengan baik adalah cara memanfaatkan sumber daya alam yang diberikan sebagai karunia Tuhan. Pengelolaan tanah harus dilakukan dengan bijaksana dan penuh tanggung jawab agar penggunaannya benar-benar dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, sesuai yang tercantum pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.¹

Hak atas tanah merujuk pada hak atas sebidang tanah yang merupakan sebagian dari permukaan bumi secara terbatas. Hak ini tidak mencakup kandungan di dalam tanah, air, maupun sumber daya alam lainnya. Menurut Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Hak Milik adalah hak tertinggi yang dimiliki seseorang atas tanah, bersifat penuh, dapat diwariskan, dan memiliki tanggung jawab sosial.² Selain itu, kepemilikan hak atas tanah ini hanya diperuntukkan bagi warga negara Indonesia.³ Penggunaan tanah harus disertai tanggung jawab untuk menjaga

¹ Arie Sukanti Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm.19

² Muliawan, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*, (Jakarta: Cerdas Pustaka, 2009), hlm.60.

³ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2004, *Hak-hak atas Tanah*, Jakarta: Penadamedia Group, hlm. 35.

kelestarian dan mencegah kerusakan, sesuai dengan tujuan pemberian hak dan fungsi tanah yang telah ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah terkait.

A. Pengertian Tanah

Tanah memegang peranan penting dalam kehidupan bangsa serta menjadi penopang utama negara, terutama bagi negara dengan ciri agraris yang dominan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), tanah memiliki beberapa makna. Pertama, tanah diartikan sebagai permukaan bumi atau lapisan paling atas dari bumi. Kedua, tanah merujuk pada kondisi atau keadaan bumi di suatu wilayah tertentu. Ketiga, tanah juga dapat diartikan sebagai permukaan bumi yang telah diberi batas. Keempat, tanah dipahami sebagai bahan alam yang berasal dari bumi, seperti pasir, batu cadas, dan sejenisnya.

Sementara itu, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 4, tanah dipahami sebagai permukaan bumi, di mana kewenangan penggunaannya mencakup bagian bawah permukaan (tubuh bumi), air yang ada di atas maupun di bawah permukaan, serta ruang udara di atasnya. Konsep ini memberikan pemahaman yang lebih luas mengenai tanah sebagai suatu kesatuan yang mencakup unsur-unsur vertikal di atas dan di bawah permukaan.

Tanah meliputi baik tanah yang telah dimiliki berdasarkan dasar hukum (alas hak) maupun tanah yang secara hukum dilekati oleh suatu hak menurut hukum yang berlaku. Dengan demikian, pengertian tanah tidak hanya terbatas pada wujud fisiknya, tetapi juga mencakup aspek hukum yang menyertainya.

Menurut Budi Harsono, istilah "tanah" dipahami dalam konteks yuridis, yang berarti sebuah pengertian yang telah secara resmi dibatasi oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 4 UUPA ditegaskan bahwa penguasaan tanah oleh negara diatur melalui pemberian berbagai jenis hak atas bagian permukaan bumi, yang secara yuridis dikenal sebagai hak atas tanah. Jadi, tanah bukan sekadar sebidang lahan fisik, melainkan sebuah konsep hukum yang memiliki batasan dan pengaturan tertentu.⁴ Menurut John Salindeho, tanah dipandang sebagai benda yang memiliki nilai ekonomi tinggi dalam pandangan masyarakat Indonesia. Tanah sering kali menjadi sumber ketenangan, tetapi di sisi lain juga dapat memicu konflik dalam masyarakat. Bahkan, tidak jarang tanah menjadi hambatan dalam proses pembangunan.

Karena tanah memiliki peran penting dalam mendukung pelaksanaan pembangunan, pengelolaannya harus dilakukan dengan bijaksana. Meskipun bermanfaat, tanah juga berpotensi

⁴ Boedi, Harsono, 1999, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UU Pokok Agraria. Jakarta: Djambatan Boedi, h.18.

menimbulkan beragam permasalahan sosial jika tidak dikelola secara tepat. Oleh karena itu, pengendalian terhadap pemanfaatan tanah sangat diperlukan agar tidak menimbulkan konflik dan dapat memberi manfaat yang maksimal bagi masyarakat.⁵

2. Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Menurut Penjelasan Umum II ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dijelaskan bahwa hak milik dapat dimiliki oleh seseorang, baik secara individu maupun bersama dengan orang lain, atas sebagian dari bumi Indonesia. Tanah dapat dimaknai sebagai bagian dari permukaan bumi yang secara hukum dapat dikuasai atau dimiliki oleh perseorangan maupun badan hukum. Hak atas tanah ini hanya mencakup permukaan bumi, dan penggunaannya harus memperhatikan ketentuan tata ruang serta pelestarian lingkungan, sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam regulasi tersendiri.

Hak milik atas tanah, apabila dimiliki oleh seseorang, diakui sebagai hak yang paling kokoh, utuh, dan sempurna dalam hierarki hak atas tanah menurut sistem hukum agraria di Indonesia, melampaui kekuatan hukum dari hak-hak lainnya yang diatur dalam perundang-undangan. Namun demikian, jika di bawah tanah tersebut ditemukan benda cagar budaya, barang tambang, atau

⁵ John Salindeho, 1993, Masalah Tanah dalam Pembangunan, Jakarta: Sinar Grafika, hlm.23

benda-benda berharga lainnya, maka hak kepemilikan atas tanah tidak serta-merta mencakup benda-benda tersebut. Benda-benda tersebut tetap tunduk pada ketentuan hukum tersendiri yang mengatur perlindungan dan pengelolaannya.

Hak atas tanah diberikan kepada perseorangan atau badan hukum dan hanya mencakup permukaan bumi. Namun, terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berada di atas atau di bawah permukaan tanah, negara memberikan hak pada badan hukum Indonesia guna melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi. Tujuan dari pemberian hak ini adalah untuk memanfaatkan sumber daya alam demi kepentingan ekonomi yang pada akhirnya bertujuan mensejahterakan rakyat dan mewujudkan kemakmuran nasional. Hak ini mencakup wilayah tanah, tubuh bumi, serta ruang angkasa sesuai ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

3. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah

Secara yuridis, penguasaan tanah mengacu pada hak atas tanah yang memperoleh pengakuan dan perlindungan hukum, yang memberikan legitimasi kepada pemegang hak untuk melakukan penguasaan dan pengendalian secara fisik terhadap tanah tersebut. Namun, dalam praktiknya, penguasaan fisik atas tanah bisa saja dilakukan oleh pihak lain yang bukan pemegang hak yuridis. Contohnya adalah ketika pemegang hak menyewakan tanahnya

kepada pihak lain, sehingga meskipun secara hukum hak tetap dipegang oleh pemilik, penguasaan fisik sehari-hari berada di tangan penyewa. Situasi ini menunjukkan perbedaan antara penguasaan tanah yuridis (legal) dan penguasaan fisik atas tanah.

Dalam hukum agraria Indonesia, terdapat konsep penguasaan yuridis yang tidak otomatis memberikan hak untuk menguasai tanah secara fisik. Contohnya dapat ditemukan pada kasus kredit bank, di mana tanah dijadikan sebagai objek jaminan. Kreditor yang memegang hak jaminan atas tanah tersebut memiliki penguasaan yuridis, namun penguasaan fisik tetap berada pada pemilik tanah. Dengan demikian, penguasaan yuridis dapat berbeda dengan penguasaan fisik, tergantung pada hak dan perjanjian yang berlaku antara pihak-pihak yang terkait. Ini menunjukkan kompleksitas dalam pengaturan dan pelaksanaan hak atas tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia.⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), struktur penguasaan tanah dijelaskan secara rinci. Pertama, terdapat hak Bangsa Indonesia yang mencakup seluruh wilayah bumi, air, dan ruang angkasa serta sumber daya alam yang terkandung di dalam wilayah kedaulatan Republik Indonesia. Hak ini bersifat komunal,

⁶ *Ibid*, h. 12

mencerminkan hubungan hukum antara seluruh rakyat Indonesia baik masa lampau, masa kini, maupun masa generasi yang akan datang. Hak Bangsa ini mencerminkan kepemilikan kolektif dan kewenangan untuk mengelola serta mengatur pemanfaatan tanah secara menyeluruh, namun tidak dimaknai sebagai hak milik perseorangan dalam arti hukum.

Kedua, hak menguasai oleh Negara adalah kewenangan yang diberikan oleh Bangsa Indonesia kepada Negara sebagai lembaga kekuasaan yang mewakili rakyat. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA, Negara diberi hak tertinggi untuk mengatur, mengelola, dan memanfaatkan sumber daya alam demi kepentingan rakyat. Penguasaan ini bukan berarti kepemilikan langsung, melainkan fungsi negara dalam menentukan penggunaan, pengaturan hukum, dan pengelolaan sumber daya bumi, air, dan ruang angkasa secara keseluruhan.

Selanjutnya, negara memiliki otoritas untuk mengatur pemanfaatan tanah dan sumber daya alam, mengatur fungsi dan pelestarian bumi, serta mengelola hubungan hukum antara masyarakat dengan elemen bumi, air, dan ruang angkasa. Di samping itu, negara juga mengatur segala tindakan hukum yang berkaitan dengan tanah agar pengelolaan sumber daya alam dapat

berjalan dengan adil dan mendukung kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia.⁷

Menurut Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria, hak penguasaan oleh negara bertujuan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara maksimal. Kemakmuran ini mencakup aspek kebangsaan, kesejahteraan, serta kebebasan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dalam kerangka negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Negara Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan yang mewakili seluruh rakyat, merupakan subjek dari hak ini, yang mencakup seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia, baik tanah yang belum bersertifikat maupun yang sudah dimiliki perorangan berdasarkan alas hukum tertentu.⁸

- a. Hak Ulayat“Masyarakat Hukum Adat diatur dalam Pasal 3 juncto Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Cakupan hak ini mencakup seluruh tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat, termasuk tanah yang telah dimiliki oleh individu maupun tanah yang belum diakui kepemilikannya secara perseorangan. Hak ulayat dimiliki secara komunal oleh masyarakat hukum adat sebagai suatu kesatuan sosial. Objek dari hak ini meliputi seluruh bidang

⁷ *Ibid*, h. 16

⁸ *Ibid*, h. 18

tanah yang berada dalam wilayah yurisdiksi adat mereka. Hak ini memiliki kekuatan ganda, yaitu berlaku secara internal kepada anggota masyarakat adat (hubungan ke dalam) serta secara eksternal terhadap pihak luar yang berada dalam wilayah masyarakat adat tersebut (hubungan ke luar). Dengan demikian, hak ulayat bukan hanya mengatur hubungan antarwarga adat, tetapi juga mengatur interaksi dengan pihak luar atau “orang asing” yang masuk ke wilayah adat.⁹

- b. Hak perorangan atau hak individu terdiri dari dua jenis utama. Kategori pertama adalah hak primer atas tanah, yakni hak yang secara langsung bersumber dari hak Bangsa Indonesia dan disalurkan melalui negara kepada perorangan. Kategori kedua merupakan hak atas tanah yang timbul sebagai konsekuensi dari hubungan perdata antara pemilik tanah dan pihak lain berdasarkan kesepakatan, seperti hak guna bangunan, hak pakai, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, serta hak-hak lain sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 37, 41, dan 53 UUPA. Selain itu, adanya hak atas tanah yang diberikan melalui wakaf, seperti yang tercantum dalam Pasal 49 UUPA. Wakaf adalah pengalihan hak atas tanah yang awalnya merupakan hak milik, hak guna

⁹ *Ibid*, h. 19”

bangunan, hak guna usaha, hak pakai, atau tanah adat kepada lembaga keagamaan atau sosial untuk tujuan keagamaan atau sosial. Di luar hak-hak atas tanah lainnya, dikenal juga hak jaminan berupa hak tanggungan, yang berperan sebagai agunan atas utang. Hak ini diatur dalam Pasal 23, 33, 39, dan 51 UUPA, dan diatur secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.¹⁰

Adapun hak individual sebagaimana diatas terdiri atas berbagai macam, diantaranya:

- 1) Hak Milik merupakan hak atas tanah yang dapat diwariskan dan merupakan hak paling lengkap serta kuat yang dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum, dengan tetap memperhatikan fungsi sosial tanah tersebut. Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menguraikan karakteristik Hak Milik yang membedakannya dari jenis hak lainnya. Meski disebut “terkuat dan terpenuh,” hak ini tidak bersifat mutlak atau tanpa batas, dan tidak sama dengan hak eigendom yang terdapat didalam Pasal 571 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Frasa “terkuat dan terpenuh” dimaksudkan untuk menunjukkan perbedaan hak milik dengan jenis hak lainnya. Hak

¹⁰ *Ibid*, h. 13

Milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak yang bersifat turun-temurun serta memiliki kekuatan dan kelengkapan tertinggi yang dapat dimiliki oleh individu. Meskipun demikian, hak ini tetap tunduk pada ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUPA, yang mengatur bahwa hak milik dapat dialihkan atau berpindah kepada pihak lain. Definisi ini juga selaras dengan pendapat Boedi Harsono, yang menyatakan bahwa hak milik merupakan hak yang bersifat turun-temurun dan memberikan keleluasaan kepada pemegangnya untuk memanfaatkan tanah tersebut untuk berbagai tujuan tanpa dibatasi oleh jangka waktu tertentu, selama tidak ada larangan khusus yang mengatur penggunaan tanah tersebut. Dengan demikian, hak milik bukanlah hak tanpa batas, melainkan hak yang kuat dengan kewajiban memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku.¹¹

Penjelasan mengenai hak turun-temurun mengacu pada sifat hak yang dapat diwariskan secara berurutan kepada ahli waris berdasarkan derajat atau garis keturunan. Artinya, ketika pemilik hak meninggal dunia, hak tersebut tidak hilang, melainkan berpindah kepada penerusnya sesuai aturan pewarisan yang berlaku. Namun, dalam beberapa kasus tertentu, apabila terjadi peralihan hak yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan atau bertentangan dengan isi

¹¹ Boedi Harsono, Op. Cit, h 292

perjanjian yang mengikat para pihak, maka hak tersebut dapat kehilangan keabsahannya atau harus diserahkan kembali kepada pihak yang memiliki kewenangan.¹²

Hak milik dipandang sebagai bentuk hak atas tanah yang paling kuat dan paling lengkap dibandingkan dengan jenis hak lainnya. Makna terkuat menunjukkan bahwa hak ini berlaku untuk jangka waktu tidak terbatas dan dilengkapi dengan tanda bukti hak yang sah. Sedangkan makna terpenuh menegaskan bahwa hak milik menandakan bahwa pemiliknya memperoleh otoritas paling besar atas tanah tersebut, melebihi hak-hak lainnya yang diatur dalam hukum agraria; hak ini berdiri sendiri sebagai hak induk dan tidak bergantung pada hak lain, serta penggunaannya tidak dibatasi untuk tujuan tertentu.

Namun, hak milik juga dapat berakhir atau hapus karena beberapa alasan yang telah ditetapkan di dalam Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Alasan tersebut antara lain adalah: tanah yang dimiliki jatuh kembali menjadi milik negara; adanya pencabutan hak untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPA; pelepasan hak secara sukarela oleh pemilik; tanah yang ditelantarkan; ketentuan hukum khusus sebagaimana disebutkan dalam Pasal

¹² AP. Parlindungan, 1986, Komentari Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Bandung: Alumni, h. 65

21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2); serta jika tanah tersebut musnah karena sebab tertentu.

- 2) Hak Guna Usaha, sebagaimana ketentuan pada Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), merupakan hak untuk menggunakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu terbatas, guna kepentingan usaha di sektor pertanian, peternakan, atau perikanan. Hak ini hanya dapat dimiliki melalui pemberian langsung oleh negara sebagai pemegang kewenangan atas pengelolaan tanah. Dengan demikian, Hak Guna Usaha merupakan hak yang bersifat terbatas dan diberikan untuk tujuan tertentu dalam jangka waktu yang ditetapkan. Menurut Pasal 30 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Hak Guna Usaha dapat dimiliki oleh individu berkewarganegaraan Indonesia maupun oleh badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum nasional dan berkedudukan di Indonesia. Sementara itu, Pasal 29 mengatur bahwa jangka waktu pemberian hak ini adalah selama 25 atau 35 tahun, dengan opsi perpanjangan hingga 25 tahun setelah masa hak tersebut berakhir.

Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) UUPA, Hak Guna Usaha dapat dihapus karena beberapa faktor, seperti habisnya jangka waktu, pembatalan sebelum waktunya karena pelanggaran terhadap ketentuan tertentu, pengembalian hak secara sukarela oleh

pemegangnya, pencabutan untuk kepentingan umum, tidak dimanfaatkannya tanah (penelantaran), musnahnya tanah, atau alasan lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, hak ini memiliki batasan dan dapat hilang sesuai kondisi yang ditetapkan oleh hukum.

- 3) Hak Guna Bangunan (HGB), sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA, adalah hak yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk membangun dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan merupakan miliknya, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang hingga 20 tahun apabila diperlukan. Hak ini memungkinkan pemegangnya memanfaatkan tanah milik negara maupun pribadi untuk pembangunan bangunan. Pasal 37 UUPA mengatur dua sumber pemberian HGB: pertama, atas tanah negara berdasarkan penetapan pemerintah; kedua, atas tanah milik pribadi melalui perjanjian resmi antara pemilik tanah dan penerima hak.

Sementara itu, Hak Guna Usaha yang khusus untuk kegiatan pertanian, perikanan, atau peternakan, HGB lebih difokuskan pada penggunaan tanah untuk pembangunan bangunan. HGB dapat diberikan pada perseorangan atau badan hukum, sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Dalam Pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, diatur bahwa pemegang Hak

Guna Bangunan berkewajiban untuk melakukan pembayaran uang pemasukan sesuai aturan yang ditetapkan, menggunakan tanah sesuai peruntukan, memelihara tanah dan bangunan serta menjaga lingkungan, dan menyerahkan tanah kembali kepada negara atau pemilik setelah masa hak berakhir.

Hak Guna Bangunan dapat berakhir atau hapus karena beberapa sebab, antara lain jangka waktu habis, penghentian hak karena pelanggaran syarat, pelepasan hak secara sukarela, pencabutan demi kepentingan umum, penelantaran, atau musnahnya tanah tersebut.

4) Hak Pakai

Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, hak pakai merupakan hak untuk memakai atau mengambil hasil dari tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain. Hak ini diberikan dengan wewenang pejabat yang berhak atau melalui perjanjian dengan pemilik tanah, dengan ketentuan bahwa perjanjian tersebut bukan termasuk sewa-menyewa atau pengelolaan tanah, serta tidak bertentangan dengan tujuan dan ketentuan hukum yang berlaku. Menurut Pasal 42, hak pakai dapat diberikan kepada individu berkewarganegaraan Indonesia, warga negara asing yang menetap di Indonesia, badan hukum yang dibentuk sesuai dengan hukum nasional dan berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang memiliki kantor perwakilan di Indonesia.

5) Hak Sewa

Hak Sewa atas Tanah merupakan “hak yang memberikan izin kepada seseorang untuk memanfaatkan tanah milik orang lain dengan kewajiban membayar uang sewa secara berkala pada waktu-waktu tertentu. Ketentuan mengenai hak sewa ini diatur secara khusus dalam Pasal 44 dan 45 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Dalam hukum adat, hak sewa ini sering dikenal dengan istilah “jual tahunan,” yang mencerminkan praktik penyewaan tanah secara periodik dalam masyarakat adat.

6) Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan

Pasal 46 ayat (1) dan (2) UUPA mengatur bahwa hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan pelaksanaannya diatur oleh peraturan pemerintah. Penggunaan hak memungut hasil hutan secara legal tidak serta merta mengubah status kepemilikan tanah tempat hutan itu berada menjadi milik pemegang hak. Oleh karena itu, hak memungut hasil hutan merupakan hak yang terpisah dan berbeda dari hak milik atas tanah.¹³

7) Hak Atas Tanah Bersifat Sementara

Hak ini bersifat sementara, sesuai dengan prinsip dalam Pasal 10 UUPA yang mengharuskan pemegang hak atas tanah

¹³ Boedi Harsono, op,cit, h. 19

pertanian untuk mengelola tanah tersebut secara langsung dan aktif, guna mencegah eksploitasi atau pemerasan. Meski demikian, hak tersebut hingga kini masih tetap berlaku dan belum dihapuskan.

Sehubungan dengan hal tersebut, hak atas tanah yang bersifat sementara dapat diartikan sebagai hak yang meliputi:

- a. Hak Gadai, yang juga dikenal sebagai Jual Gadai, adalah “mekanisme penyerahan tanah dengan pembayaran uang tertentu, di mana pihak yang menyerahkan tanah berhak untuk mengambil kembali tanahnya dengan melunasi jumlah uang yang telah dibayarkan. Hak ini memberikan perlindungan kepada pemilik tanah agar bisa mendapatkan kembali tanahnya setelah memenuhi kewajiban pembayaran.
- b. Hak Usaha Bagi Hasil merupakan suatu hak yang memungkinkan seseorang atau badan hukum untuk mengelola tanah pertanian milik orang lain berdasarkan perjanjian bersama, dengan pembagian hasil usaha yang dilakukan secara proporsional sesuai kesepakatan para pihak. Hak ini mengatur kerjasama dalam pemanfaatan tanah pertanian untuk keuntungan bersama.
- c. Hak Menumpang yaitu hak yang memungkinkan seseorang untuk mendirikan bangunan tempat tinggal dan menempatkannya pada lahan yang dimiliki oleh orang lain tanpa kewajiban membayar sewa. Hubungan hukumnya sangat

lemah karena pemilik tanah bisa menghentikan hak ini kapan saja jika membutuhkan tanahnya, dan hak ini hanya berlaku untuk pekarangan, bukan tanah pertanian. Selain itu, ada Hak Sewa Tanah Pertanian, yaitu pemberian hak menguasai tanah pertanian untuk waktu tertentu dengan perjanjian pengembalian tanah kepada pemilik setelah masa sewa selesai.

4. Tata Cara Peralihan Hak Atas Tanah

Hak atas tanah dan/atau bangunan dapat dialihkan melalui beragam cara, termasuk penjualan, tukar menukar, perjanjian pemindahan hak, pelepasan, penyerahan, lelang, hibah, atau cara lain sesuai kesepakatan para pihak. Kecuali dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah, pengalihan hak ini tidak memerlukan persyaratan tambahan khusus. Dengan demikian, proses ini memungkinkan perubahan kepemilikan dari satu pihak kepada pihak lain.

Dalam memperoleh hak milik atas tanah, pengalihan menjadi salah satu mekanisme utama yang digunakan. Pengalihan ini mencakup dua hal, yaitu beralih dan dialihkan, yang berarti terjadi perpindahan hak dari pemilik semula kepada pihak lain yang berhak mendapatkan hak tersebut. Dengan demikian, ada pihak yang kehilangan hak milik dan

pihak lain yang memperoleh hak milik atas tanah atau bangunan yang bersangkutan..

Adapun menurut Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 22, hak milik dapat diperoleh melalui dua cara, yaitu:

- a. Hak“milik menurut hukum adat diatur oleh Peraturan Pemerintah, dimulai dari hak warga membuka hutan dengan persetujuan Kepala Desa. Hak milik tercipta jika tanah tersebut dimanfaatkan dan dipelihara terus-menerus dalam waktu lama. Proses ini memerlukan waktu dan harus mendapatkan pengakuan resmi dari pemerintah agar hak tersebut sah secara hukum dan mendapat perlindungan.
- b. Sementara itu, hak milik yang diperoleh melalui penetapan pemerintah adalah hak yang diberikan oleh pemerintah berdasarkan keputusan resmi sesuai dengan prosedur dan persyaratan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Hak milik ini dapat berupa pemberian hak milik baru secara langsung atau hasil konversi dari hak yang sudah ada sebelumnya, seperti perubahan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai menjadi

5. Pemindahan Hak Atas Tanah

Pemindahan hak atas tanah merupakan suatu proses hukum yang bertujuan untuk memindahkan kepemilikan atau hak atas tanah dari satu pihak kepada pihak lainnya. Proses ini hanya dapat dilaksanakan apabila pihak penerima hak telah memenuhi seluruh persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah yang sah, dan pihak pemilik hak sebelumnya

secara sukarela menyetujui pemindahan hak tersebut. Dengan demikian, pemindahan hak tidak bisa dilakukan secara sepihak tanpa persetujuan dan pemenuhan ketentuan hukum yang berlaku. Pengalihan hak atas tanah dan bangunan umumnya dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti jual-beli, pertukaran, kesepakatan pengalihan hak, pelepasan hak, penyerahan hak, pelelangan, pemberian hibah, serta bentuk-bentuk lainnya yang disetujui oleh para pihak yang bersangkutan, dengan pengecualian untuk pengalihan yang melibatkan Pemerintah.

Pengalihan hak atas tanah tidak hanya terjadi antara individu atau badan hukum swasta, tetapi juga dapat dilakukan dengan Pemerintah dalam dua kondisi pokok. Pertama, pengalihan hak untuk pelaksanaan pembangunan yang berkaitan dengan kepentingan umum dan tidak memerlukan persyaratan khusus. Dalam hal ini, proses pengalihan dapat dilakukan melalui penjualan, tukar-menukar, pelepasan hak, penyerahan hak, atau cara lain sesuai kesepakatan para pihak. Kedua, pengalihan hak yang dimaksudkan untuk pembangunan kepentingan umum yang harus memenuhi persyaratan khusus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, mekanisme pengalihan hak atas tanah yang melibatkan Pemerintah harus mengikuti aturan yang lebih ketat demi menjaga kepentingan umum dan legalitas prosesnya.

B. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah secara berkesinambungan dan terstruktur. Proses ini mencakup pengumpulan dan pengolahan data fisik berupa informasi tentang lokasi, batas, dan kondisi tanah, serta data hukum yang memuat status dan hak-hak yang melekat pada tanah tersebut. Data-data ini kemudian dibuktikan, disajikan dalam bentuk peta dan daftar resmi, serta dipelihara agar selalu akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, pendaftaran tanah tidak hanya sekadar pencatatan administratif, tetapi juga menjadi dasar yang penting dalam menjaga kepastian dan keteraturan pengelolaan tanah di Indonesia.

Selain itu, pendaftaran tanah juga mencakup penerbitan surat tanda bukti hak, yaitu dokumen legal yang menjadi bukti resmi kepemilikan atau hak atas tanah dan satuan rumah susun. Surat ini diberikan kepada pihak yang memiliki hak sah, baik untuk hak milik maupun hak-hak lain yang melekat pada tanah. Keberadaan surat tanda bukti hak ini memberikan perlindungan hukum yang kokoh kepada pemilik serta mempermudah pelaksanaan berbagai transaksi hukum seperti jual beli, hibah, maupun sebagai jaminan.¹⁴

¹⁴ Irawan Soerodjo, 2002, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, h.104.

2. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum serta memastikan hak-hak atas tanah secara jelas. Melalui proses pendaftaran ini, para pihak yang berkepentingan dapat dengan mudah mengakses informasi mengenai status hukum suatu bidang tanah tertentu, termasuk lokasi, ukuran, batas-batasnya, pemiliknya, serta adanya beban atau hak tanggungan yang melekat pada tanah tersebut.¹⁵ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia guna menjamin kepastian hukum, sebagaimana diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Ayat (2) dari pasal tersebut merinci bahwa pendaftaran tanah meliputi beberapa aspek utama. Pertama, kegiatan pengukuran, pemetaan, dan pencatatan tanah yang bertujuan untuk memastikan keakuratan batas dan data fisik bidang tanah. Kedua, pendaftaran hak atas tanah serta pencatatan setiap peralihannya agar perubahan kepemilikan terdokumentasi secara resmi. Ketiga, penerbitan surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian hukum atas hak atau kepemilikan tanah.

Tujuan utama dari pendaftaran tanah adalah untuk menghasilkan alat pembuktian yang kuat mengenai hak atas tanah. Di samping itu,

¹⁵ Effendi Parangin, 1991, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, h.95.

dalam kondisi tertentu, pendaftaran tersebut juga berperan sebagai syarat formal yang harus dipenuhi agar suatu perbuatan hukum dinyatakan sah. Meski demikian, tidak semua pendaftaran tanah secara otomatis menjadikan perbuatan hukum tersebut sah menurut hukum. Contohnya, pendaftaran jual beli, hibah, atau tukar menukar tanah bukanlah syarat agar perbuatan itu sah, melainkan hanya berfungsi sebagai alat bukti yang memperkuat keabsahan perbuatan tersebut.¹⁶

Dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ditegaskan bahwa salah satu tujuan utama pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum dan perlindungan bagi para pemegang hak atas bidang tanah, unit rumah susun, serta hak-hak lainnya yang telah tercatat secara resmi. Dengan adanya pendaftaran, pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan kepemilikannya melalui sertifikat sebagai surat tanda bukti yang sah.

Kedua, pendaftaran tanah berfungsi menyediakan informasi yang dibutuhkan oleh para pemangku kepentingan, termasuk lembaga pemerintah, sehingga data mengenai bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar dapat diakses dengan mudah untuk keperluan perbuatan hukum. Ketiga, tujuan pendaftaran adalah untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan. Agar administrasi

¹⁶ *Ibid.* h. 96.

pertanahan berjalan tertib dan teratur, semua bidang tanah dan unit rumah susun harus melalui proses pendaftaran, termasuk dokumentasi hukum terkait peralihan, pembebanan, serta berakhirnya hak atas tanah tersebut.

3. Tata Cara Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dapat dilakukan melalui dua cara, diantaranya:¹⁷

- a. Sistematis, proses pendaftaran yang dilakukan sekaligus untuk seluruh objek tanah yang belum terdaftar di suatu desa atau kelurahan. Pemerintah merancang kegiatan ini sesuai dengan rencana kerja jangka panjang dan tahunan, dan implementasinya ditetapkan di wilayah tertentu oleh Menteri Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Jika suatu desa atau kelurahan belum termasuk dalam cakupan wilayah pendaftaran sistematis, maka pendaftaran tanah dilakukan melalui mekanisme sporadik.
- b. Sporadik, proses pendaftaran tanah pertama yang dilakukan terhadap satu atau sejumlah bidang tanah dalam lingkup desa atau kelurahan, dan dilaksanakan secara terpisah, baik oleh individu maupun kelompok masyarakat. Pendaftaran ini dilakukan berdasarkan permintaan dari pihak yang

¹⁷ Yulia Rumanti, loc.cit. h. 58"

berkepentingan, yaitu pemilik atau kuasa dari objek tanah tersebut.

Initial registration atau pendaftaran tanah pertama kali merupakan proses administratif yang dilakukan untuk mencatat hak atas tanah yang belum pernah didaftarkan sebelumnya, sesuai dengan ketentuan dalam PP Nomor 10 Tahun 1960 dan PP Nomor 24 Tahun 1997. Proses ini meliputi beberapa tahapan penting yang harus dilakukan secara sistematis dan terstruktur. Proses awal dalam pendaftaran tanah dimulai dengan kegiatan identifikasi dan pemrosesan data fisik, yang mencakup aktivitas pengukuran serta pemetaan atas bidang tanah yang bersangkutan. Setelah data fisik diperoleh, tahap selanjutnya adalah pengumpulan informasi yuridis untuk menilai legalitas kepemilikan serta pencatatan hak-hak yang melekat pada tanah tersebut. Setelah data fisik dan yuridis lengkap, tahap berikutnya adalah penerbitan sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan yang sah. Kemudian, data-data tersebut disajikan secara terpadu, dan terakhir, penyimpanan daftar umum serta dokumen yang berkaitan dilakukan untuk menjaga keabsahan dan kemudahan akses informasi tanah di masa depan.

Proses pendaftaran tanah yang dilakukan untuk pertama kalinya dapat ditempuh melalui dua mekanisme, yakni melalui pendekatan sistematis maupun melalui pendekatan sporadik. Pendaftaran sistematis merupakan program yang dilaksanakan atas prakarsa pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dalam proses ini, pemerintah

menentukan lokasi, menanggung biaya, menetapkan waktu penyelesaian yang lebih singkat, dan membentuk panitia khusus untuk menyelenggarakan pendaftarannya. Sebaliknya, pendaftaran secara sporadik dilakukan atas inisiatif pemilik tanah secara individu. Dalam metode ini, biaya dan lokasi ditentukan oleh pemilik tanah sendiri. Proses penyelesaiannya memerlukan waktu yang lebih lama dibanding sistematis, karena tidak ada panitia khusus yang menangani, dan proses administratif serta pembuktian dilakukan oleh pihak pemohon secara mandiri.

Dalam tahapan pengumpulan dan pengolahan data fisik pada proses pendaftaran tanah, salah satu kegiatan utama adalah penyusunan peta dasar pendaftaran. Peta ini memegang peran krusial sebagai landasan dalam penyusunan peta pendaftaran, khususnya dalam pendaftaran tanah secara sistematis. Selain itu, peta dasar juga berfungsi untuk memetakan bidang-bidang tanah yang telah terdaftar sebelumnya. Tujuan penyusunan peta dasar adalah untuk menjamin bahwa setiap bidang tanah memiliki posisi yang jelas dan dapat ditemukan kembali secara akurat di lapangan kapan pun diperlukan.

Pada saat yang sama, dilakukan pula penentuan secara pasti terhadap batas-batas bidang tanah yang akan didaftarkan. Proses ini melibatkan pengukuran bidang tanah setelah letak dan batas-batasnya ditentukan dengan jelas. Guna menjamin kejelasan batas suatu bidang tanah, umumnya dipasang tanda batas pada setiap titik sudut tanah tersebut. Dalam proses penetapan batas ini, keterlibatan pemilik tanah

yang berbatasan langsung menjadi hal yang esensial dan wajib diikutsertakan, sesuai dengan prinsip delimitasi kontradiktoir, untuk menghindari perselisihan di kemudian hari.

Dalam pelaksanaan penetapan batas tanah, proses diawali dengan penentuan ukuran dan penyusunan representasi spasial atas bidang tanah yang akan didaftarkan. Hasil pengukuran ini digunakan untuk membuat peta pendaftaran yang menjadi dasar administrasi pertanahan. Setelah batas-batas suatu bidang tanah disepakati oleh para pihak yang berkepentingan, pengukuran atas bidang tersebut segera dilaksanakan dan dicantumkan secara resmi dalam peta tersebut. Namun, apabila dalam prosesnya belum tercapai kesepakatan antar pihak terkait batas tanah, maka akan dibuatkan berita acara yang mencatat kondisi tersebut. Pada peta pendaftaran, batas-batas bidang tanah yang belum disepakati ini akan diberikan catatan sebagai batas sementara sampai terdapat penyelesaian atau kesepakatan lebih lanjut. Setelah proses pemetaan, langkah berikutnya adalah pembuatan Daftar Tanah. Setiap bidang tanah yang telah tercantum dalam peta pendaftaran akan diberikan nomor registrasi dan dicatat dalam daftar tanah. Daftar ini berperan sebagai dokumen resmi yang menyajikan informasi menyeluruh mengenai identitas dan status hukum tanah, serta menjadi dasar untuk menjamin kepastian hukum atas hak yang melekat padanya.

Pada tahap akhir proses pendaftaran tanah, dilakukan penyusunan Surat Ukur sebagai dokumen resmi yang memuat hasil pengukuran

terhadap bidang tanah yang telah dipetakan dalam peta pendaftaran, sebagai dasar dalam pengajuan hak atas tanah. Setelah seluruh tahapan tersebut dilaksanakan, langkah berikutnya adalah pencatatan atau pembukuan hak, sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan, yang dilanjutkan dengan penerbitan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan yang sah berdasarkan data fisik dan yuridis. Untuk mempermudah akses informasi bagi pihak yang membutuhkan, dilakukan pengelolaan administratif dalam pendaftaran tanah melalui penyusunan daftar umum, yang terdiri atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, dan daftar nama. Semua dokumen tersebut selanjutnya dijaga dan disimpan dengan tertib sesuai ketentuan yang berlaku.

Menurut R. Hermanses, pendaftaran tanah dibagi menjadi dua kategori utama. Pertama adalah kadaster, yang mencakup kegiatan pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah. Kadaster berperan dalam mengidentifikasi secara fisik lokasi, batas, dan luas suatu bidang tanah, yang kemudian dicatat dalam peta pendaftaran dan daftar tanah. Sementara itu, kategori kedua mencakup pendaftaran hak, yang melibatkan pencatatan hak atas tanah, pemeliharaan informasi terkait, dan penerbitan sertifikat hak bagi pemegang hak yang sah. Secara yuridis, pendaftaran hak bertujuan memberikan perlindungan hukum yang pasti bagi pihak yang memegang hak atas bidang tanah tertentu.¹⁸ Adapun jenis-jenis hak yang dapat didaftarkan diatur dalam Pasal 9 Peraturan

¹⁸ Hermanses.R, Op.Cit, h.2

Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang mencakup hak milik atas tanah baik oleh perseorangan maupun oleh badan hukum. Proses ini melibatkan pencatatan berbagai bentuk kepemilikan secara resmi dalam sistem administrasi pertanahan.

Beragam jenis tanah dan hak atas tanah yang wajib dicatat secara formal oleh negara termasuk dalam objek pendaftaran tanah, dengan tujuan memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak. Di antara jenis-jenis tersebut adalah tanah dengan hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), dan hak pakai. Selain itu, tanah yang berada di bawah hak pengelolaan, tanah wakaf, satuan rumah susun dengan status hak milik, hak tanggungan, serta tanah negara juga tergolong sebagai objek yang wajib terdaftar dalam sistem administrasi pertanahan.

Dalam konteks tanah negara, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 huruf f, pendaftaran dilakukan melalui pencatatan bidang tanah tersebut dalam daftar tanah sebagai bentuk pengakuan administratif bahwa tanah tersebut merupakan aset negara. Tanah negara diartikan sebagai tanah yang berada dalam penguasaan langsung negara dan tidak terdapat hak perseorangan di atasnya. Istilah lain yang digunakan untuk menyebutnya adalah tanah negara bebas, yakni tanah yang belum dibebani hak apapun dan belum dialokasikan kepada pihak tertentu, baik individu maupun badan hukum.¹⁹ Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria, seluruh

¹⁹ "Yani Pujiwati dkk, 1999, *Pendaftaran Tanah Negara berdasarkan PP 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, Jurnal Sosiohumaniora, Volume 1 Nomor 1, hlm.80"

tanah di wilayah Negara Republik Indonesia berada di bawah penguasaan negara. Dengan demikian, apabila tidak terdapat subjek hukum lain yang memiliki hak atas suatu bidang tanah, maka tanah tersebut termasuk dalam kategori tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Namun, jika terdapat hak yang dimiliki oleh pihak tertentu, baik individu maupun badan hukum, maka tanah tersebut disebut tanah hak, yang menjadi objek dari pendaftaran tanah.

Baik perorangan maupun badan hukum yang memegang hak atas tanah, menjadi subjek yang diakui dalam kepemilikan tanah sekaligus dalam sistem pendaftaran tanah secara yuridis. Mereka memiliki hak yang diakui secara hukum atas bidang tanah tertentu dan tercatat dalam sistem pendaftaran tanah. Selain pengertian tanah, perlu juga dijelaskan mengenai hak itu sendiri. Secara prinsip, hak merupakan kewenangan yang diakui dan diberikan oleh hukum kepada seseorang terhadap suatu benda atau terhadap pihak lain, yang menimbulkan hubungan hukum yang bersifat mengikat antara pemegang hak dan objek hak tersebut.²⁰

Mengacu pada ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah harus berpedoman pada lima asas utama, yaitu kesederhanaan, keamanan, keterjangkauan biaya, kemutakhiran data, dan transparansi. Kelima asas ini bertujuan untuk menciptakan sistem administrasi

²⁰ Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, hlm.28.

pertanahan yang efisien, akurat, dan dapat diakses oleh masyarakat secara luas. Asas sederhana berarti prosedur dan persyaratan dalam proses pendaftaran tanah harus disusun sedemikian rupa agar mudah dipahami oleh masyarakat, terutama oleh pemilik atau pemegang hak atas tanah, sehingga meminimalkan kebingungan dan mempercepat proses administrasi.

Sementara itu, asas aman menekankan pentingnya ketelitian dan kecermatan dalam proses pendaftaran tanah agar dapat menjamin kepastian hukum bagi pemilik hak. Oleh karenanya, segala data fisik dan data yuridis yang tercatat harus akurat dan benar agar tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari. Asas ini sangat penting dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap sistem pertanahan nasional serta melindungi hak-hak atas tanah secara hukum.

Asas terjangkau mengedepankan agar layanan pendaftaran tanah dapat diakses oleh semua pihak, terutama kelompok ekonomi lemah, dengan memperhatikan kemampuan mereka. Selanjutnya, asas mutakhir mengharuskan data pendaftaran tanah selalu lengkap dan diperbarui secara berkala agar mencerminkan kondisi terkini. Hal ini mencakup kewajiban untuk mendaftarkan dan mencatat setiap perubahan yang terjadi agar data yang tersedia tetap relevan dan akurat.

Selanjutnya, asas terbuka mengatur agar data pertanahan yang dikelola oleh Kantor Pertanahan harus sesuai dengan keadaan sebenarnya di lapangan dan dapat diakses secara bebas oleh masyarakat. Hal ini

memungkinkan masyarakat dapat mengakses informasi tanah yang akurat kapan saja dibutuhkan, menjamin transparansi dalam pengelolaan pertanahan.

1. Pejabat yang Berkaitan dengan Pendaftaran Tanah

Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah berada di bawah tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintah yang berwenang menyelenggarakan pendaftaran hak di seluruh wilayah Indonesia. Tugas utama BPN adalah mengelola administrasi pertanahan secara menyeluruh, mulai dari pengaturan pemanfaatan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pemetaan, hingga penerbitan sertifikat hak sebagai bukti hukum atas kepemilikan tanah. BPN juga berperan penting dalam menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi para pemegang hak, serta mendukung terwujudnya sistem administrasi pertanahan yang tertib, transparan, dan mudah diakses oleh publik.

Selain itu, dalam Pasal 6 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, ditegaskan bahwa Kepala Kantor Pertanahan merupakan pihak yang berwenang menyelenggarakan pendaftaran tanah. Akan tetapi, dalam praktiknya, pelaksanaan sejumlah kegiatan spesifik dalam proses pendaftaran tersebut dapat didelegasikan kepada pejabat lain, selama sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama bila kegiatan tersebut

memiliki cakupan nasional atau berada di luar yurisdiksi Kepala Kantor Pertanahan.

Pejabat-pejabat lain yang memiliki peran dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah antara lain Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), PPAT Sementara, Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, Pejabat Lelang, serta Panitia Ajudikasi. Mereka memiliki fungsi masing-masing yang turut mendukung kelancaran dan keabsahan proses administrasi pertanahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. Tanggung Jawab Hukum Pemerintah

1. Pengertian Tanggung Jawab dan Tanggung Jawab Hukum

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), tanggung jawab dimaknai sebagai kewajiban untuk memikul akibat dari suatu tindakan, di mana seseorang bisa dimintai pertanggungjawaban jika terjadi pelanggaran atau kesalahan. Dalam istilah hukum, tanggung jawab berarti keharusan hukum bagi seseorang untuk menjalankan apa yang menjadi kewajibannya. Secara etimologis, istilah "tanggung jawab hukum" kerap disamakan dengan kata *responsibility*, meskipun dalam praktik hukum internasional, istilah *liability* lebih sering digunakan.²¹

Istilah *liability* dalam konteks hukum memiliki cakupan yang sangat luas, meliputi hampir seluruh bentuk risiko atau kewajiban, baik yang bersifat pasti, bersyarat, maupun yang mungkin terjadi di kemudian

²¹ Soekidjo Notoatmodjo, 2010, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 55.

hari. Konsep ini mencakup berbagai hak dan kewajiban, baik yang nyata maupun potensial, termasuk kerugian, ancaman, pelanggaran hukum, pengeluaran biaya, atau keadaan tertentu yang menimbulkan kewajiban untuk memenuhi ketentuan hukum saat ini maupun di masa mendatang. Sebaliknya, responsibility mengacu pada aspek-aspek yang dapat dipertanggungjawabkan sehubungan dengan kewajiban yang melekat pada individu atau entitas, meliputi keputusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan, serta kewajiban menjalankan hukum yang berlaku. Dalam praktiknya, liability lebih sering dikaitkan dengan tanggung jawab hukum, sedangkan responsibility lebih menekankan pada tanggung jawab politik..²²

Gagasan mengenai tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan prinsip kewajiban hukum, yaitu bahwa seseorang dapat dikenai pertanggungjawaban hukum atas tindakan tertentu. Artinya, ketika seseorang dinyatakan memiliki tanggung jawab hukum, ia berkewajiban menanggung akibat hukum, termasuk sanksi, jika tindakannya bertentangan dengan ketentuan yang berlaku.²³ Tanggung jawab hukum terbagi menjadi dua jenis, yaitu pertanggungjawaban pribadi dan pertanggungjawaban bersama. Pertanggungjawaban pribadi mengacu pada kewajiban seseorang atas

²² Ridwan H.R, 2002, Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, h. 249-250.

²³ Titik Triwulan dan Shinta, Perlindungan Hukum Bagi Pasien, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2010, h. 48.

perbuatan melanggar hukum yang dilakukannya sendiri. Sementara itu, pertanggungjawaban bersama yaitu individu tersebut turut bertanggung jawab atas kesalahan yang diperbuat oleh pihak lain.²⁴ Orang yang menerima hukuman disebut “bertanggung jawab” atau secara hukum dianggap memikul tanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan.²⁵

2. Pengertian Pemerintah

Pemerintah sebagai bagian dari struktur politik yang paling penting dalam pengelolaan negara. Kata “pemerintah” diturunkan dari Bahasa latin “gubernare” yang mempunyai arti “mengarahkan”. Dalam arti luas, pemerintahan adalah segala kegiatan dan fungsi penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh legislatif dan eksekutif dalam mencapai tujuan negara. Menurut W.S. Sayre, pemerintahan dalam makna ideal merupakan suatu organisasi negara yang berperan dalam mengarahkan serta menjalankan kekuasaan negara. Sementara itu, menurut David Apter, pemerintahan adalah entitas yang terdiri atas sekelompok anggota yang secara umum memiliki tanggung jawab tertentu dalam rangka mewujudkan tujuan dari penyelenggaraan negara.²⁶ Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia sebagai negara kesatuan memiliki pembagian wilayah administratif yang terdiri atas provinsi, dan setiap provinsi terbagi lagi menjadi kabupaten dan kota.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Hans Kelsen, 2008, Teori Hukum Murni, Bandung: Nusamedia, hlm. 136.

²⁶ Inu Kencana Syafie, 2010, Pengantar Ilmu Pemerintahan, Jakarta: Refika Aditama.

Masing-masing wilayah tersebut memiliki pemerintahan daerah sendiri yang kewenangannya ditentukan dan diatur melalui undang-undang. Ketentuan ini menegaskan adanya sistem pemerintahan yang terstruktur dan tertata, serta memberikan dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Selanjutnya, pemerintahan daerah pada tingkat provinsi, kabupaten, dan kota memiliki kewenangan untuk mengelola dan menyelenggarakan urusan pemerintahan secara mandiri berdasarkan prinsip otonomi dan pelaksanaan tugas pembantuan. Dalam kedudukannya sebagai daerah otonom, pemerintah daerah memiliki hak dan wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan secara luas, kecuali urusan tertentu yang menjadi tanggung jawab langsung pemerintah pusat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Fungsi Pemerintah

Menurut Supianto, menyebutkan bahwa fungsi pemerintah mempunyai tiga fungsi, yaitu:

1. Fungsi pengaturan, yakni mengatur kehidupan masyarakat agar tertib dan teratur. Fungsi ini secara konkret dapat ditunjukkan antara lain dengan adanya wewenang pemberian izin (izin keramaian, izin bangunan), wewenang memeriksa, dan wewenang mengadili.
2. Fungsi pelayanan, yakni melayani berbagai kepentingan umum masyarakat, agar masyarakat mudah mengurus

kepentingan hidupnya. Fungsi ini secara konkret dapat ditunjukkan antara lain dengan adanya kewajiban/wewenang menjalankan pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, keamanan dan bidang-bidang kesejahteraan masyarakat lainnya; dan

3. Fungsi pembangunan, yaitu membangun kehidupan masyarakat di berbagai bidang, agar masyarakat berdaya dan makmur. Fungsi ini secara konkret dapat ditunjukkan antara lain dengan adanya aktivitas membangun : Prasarana/sarana perekonomian, kebudayaan, pemerintahan, dan lain-lain.²⁷

4. Pemerintahan Daerah

Secara harfiah istilah pemerintahan atau dalam bahasa inggris adalah padanan dari kata government. Secara umum, pemerintahan dapat dipahami sebagai institusi publik yang memiliki tanggung jawab dalam merealisasikan tujuan negara.²⁸ Mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintahan daerah merupakan pelaksanaan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah daerah bersama DPRD, yang dijalankan atas dasar prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi diberikan kepada daerah secara luas, namun pelaksanaannya

²⁷ Muhadam Labobo, 2006, Memahami Ilmu Pemerintahan (Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangan), Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm.44.

²⁸ Zaidan Nawawi, 2013, Manajemen Pemerintahan, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 18.”

tetap harus berada dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia serta sesuai dengan nilai-nilai yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pengertian tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sendiri urusan-urusan yang menjadi tanggung jawabnya, baik urusan wajib maupun pilihan, sesuai dengan potensi dan kekhususan daerah masing-masing. Namun, pelaksanaannya tetap dalam koridor konstitusi dan tunduk pada prinsip negara kesatuan, sehingga ada keseimbangan antara kebebasan daerah dan kontrol dari pemerintah pusat.

Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, terdapat prinsip yang dikenal sebagai Asas Desentralisasi, yaitu penyerahan sebagian kewenangan atau otoritas dari pemerintah pusat atau otoritas daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah yang berada pada tingkat lebih rendah. Dengan demikian, urusan yang dialihkan tersebut menjadi tanggung jawab daerah penerima untuk dikelola sebagai bagian dari urusan rumah tangganya sendiri.²⁹ Selain itu, adapun Asas Dekonsentrasi yang merupakan pelimpahan wewenang dari aparat pemerintahan pusat atau pejabat di atasnya.³⁰ Adapun Asas Tugas Pembantuan merujuk pada prinsip pelaksanaan fungsi pemerintahan oleh pemerintahan daerah atas penugasan dari pemerintah pusat,

²⁹ C.S.T. Kansil, Christine Kansil, 2008, Sistem Pemerintahan Indonesia, Jakarta: Bumi Aksara, h. 142

³⁰ Inu Kencana Syafie, 2011, Etika Pemerintahan, Jakarta: Renika Cipta, h. 178.

dimana pemerintah daerah berkewajiban untuk melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas tersebut kepada pihak yang menugaskannya.

Negara Kesatuan Republik Indonesia menerapkan prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip ini memberikan peluang dan kebebasan kepada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah, sehingga pemerintah daerah berwenang menata dan mengorganisasikan urusan pemerintahan secara mandiri sesuai dengan potensi dan kebutuhan wilayahnya masing-masing. Pelaksanaan otonomi ini dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan mendorong percepatan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia.

Sejalan dengan prinsip tersebut, Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah besar dan kecil. Bentuk dan susunan pemerintahan daerah tersebut ditetapkan melalui undang-undang, yang berarti ada legitimasi konstitusional dalam pengaturan wilayah administratif dan pelaksanaan desentralisasi. Ketentuan ini menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.³¹

³¹ HAW. Widjaja, Otonomi, Op.Cit, h.1

D. Asas Pemerintahan Yang Baik

Sistem pemerintahan merupakan fondasi utama dalam penyelenggaraan suatu negara. Tidak mengherankan jika berbagai krisis nasional dan persoalan yang dihadapi Indonesia bermuara pada lemahnya tata kelola pemerintahan, khususnya dalam aspek birokrasi. Ketidaksesuaian birokrasi terhadap prinsip-prinsip good governance telah menjadi salah satu penyebab utama terjadinya disfungsi dalam manajemen pemerintahan.

Prinsip-prinsip dasar dalam praktik pemerintahan yang baik (Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur) berfungsi sebagai penghubung antara norma hukum dengan norma etika dalam penyelenggaraan administrasi publik. Prinsip-prinsip ini terdiri dari ketentuan tertulis maupun tidak tertulis, yang secara keseluruhan mencerminkan komitmen terhadap tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan. Dalam pelaksanaan tugas, aparatur negara memang diberikan keleluasaan tertentu untuk bertindak, namun keleluasaan tersebut berisiko disalahgunakan jika tidak diimbangi dengan batasan yang jelas. Oleh karena itu, keberadaan prinsip-prinsip tersebut menjadi penting sebagai mekanisme pengendali agar kewenangan administratif tidak disalahgunakan dan tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Ketentuan mengenai prinsip-prinsip dasar pemerintahan yang baik telah memperoleh legitimasi dalam berbagai peraturan perundang-

undangan di Indonesia. Pengakuan terhadap asas-asas tersebut tercermin dalam sejumlah regulasi, antara lain Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Secara khusus, dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 28 Tahun 1999 ditegaskan bahwa Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik merupakan prinsip-prinsip yang menjunjung tinggi nilai-nilai moral, kepatutan, serta norma hukum, yang ditujukan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang bersih dari praktik-praktik KKN.

Dalam Hukum Administrasi Negara (HAN), dikenal berbagai asas umum pemerintahan yang baik atau yang sering disebut sebagai *Principle of Good Public Administration (Algemene Behoorlijk Van Bestuur/AAUPB)*. Asas-asas ini merupakan pedoman yang harus dipatuhi oleh penyelenggara pemerintahan agar tata kelola pemerintahan berjalan secara adil, efektif, dan akuntabel. Menurut SF Marbun, SH dan Moh. Mahfud, SH dalam buku mereka “Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara”, terdapat tiga belas asas utama yang mengatur prinsip-prinsip tersebut. Asas-asas ini mencakup antara lain asas kepastian hukum yang menuntut agar setiap tindakan administrasi negara memiliki dasar hukum yang jelas, asas keseimbangan yang menuntut proporsionalitas dalam setiap keputusan, dan asas kesamaan

yang menjamin perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dalam pengambilan keputusan.

Selain itu, terdapat pula asas-asas yang mengedepankan kehati-hatian dalam bertindak, asas motivasi yang mewajibkan setiap keputusan disertai alasan yang jelas, serta asas jangan mencampurkan kewenangan yang menegaskan pembatasan tugas dan wewenang. Asas *fair play* dan asas keadilan memastikan proses administrasi berlangsung secara fair dan wajar tanpa adanya tindakan sewenang-wenang. “Tidak kalah penting, asas menanggapi pengharapan wajar, asas meniadakan akibat keputusan batal, dan asas perlindungan atas cara hidup pribadi menjamin perlindungan hak-hak individu dalam proses administrasi. Ditambah dengan asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum, kesemua asas ini membentuk landasan etis dan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab.”³²

Prinsip-prinsip yang telah disebutkan sebelumnya merupakan bagian dari hukum administrasi negara. Namun demikian, tidak semua prinsip tersebut dapat diimplementasikan sepenuhnya dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu penyebabnya adalah karena sebagian prinsip tersebut berasal dari warisan sistem hukum

³² Ibid, hlm 59-60

Belanda yang tidak seluruhnya sejalan dengan karakteristik, nilai-nilai, dan struktur pemerintahan Indonesia saat ini.

Dalam realitas praktik ketatanegaraan, terdapat sejumlah asas yang kerap dimanfaatkan oleh kelompok kekuasaan mayoritas yang bersifat hegemonik dan otoritarian. Kelompok ini, yang menempati posisi dominan dalam struktur politik, sering kali bertindak melampaui batas kewenangan yang sah (*willekeur*). Akibatnya, kebijakan atau tindakan yang diambil berpotensi menyimpang dari norma hukum yang hidup di masyarakat (*levend recht*). Konsekuensi dari penyimpangan ini adalah pergeseran dari prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) menuju dominasi kekuasaan (*supremacy of power*).

E. Landasan Teori

1. Teori Keadilan

Aristoteles adalah filsuf pertama yang merumuskan keadilan melalui semboyannya: “fiat justitia pereat mundus” (hendaklah keadilan ditegakkan, walaupun dunia harus binasah). Keadilan merupakan kebajikan yang paling menyeluruh karena tidak hanya berkaitan dengan pencapaian moral bagi individu, melainkan “pelaksanaan aktif” relasi dengan orang lain.³³ Menurut Plato, keadilan adalah kebajikan paling fundamental, sebab semua bentuk

³³ John Rawls, *A Theory Of Justice*, Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara, terjemahan Uzair Fausan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2011, hal. 71.

kebijakan moral terkandung di dalamnya. Keterkaitan antara keadilan dan hukum sangat mendalam, karena keadilan dicapai melalui implementasi hukum yang benar. Sedemikian utamanya sehingga dalam keadilan terkandung semua kebijakan. Hubungan antara hukum dan keadilan sangat erat, sebab tercapainya keadilan bergantung pada bagaimana hukum ditegaskan secara konsisten dan adil.

Seperti yang dijelaskan Roscoe Pound,³⁴ keadilan yuridis dipersepsikan bahwa keputusan berdasarkan pada kewenangan, norma atau panduan yang dibentuk dan diterapkan sesuai dengan teknik- teknik hukum. Hans Kelsen³⁵ melihat keadilan dalam konteks legalitas, yakni sebagai suatu kualitas yang tidak terletak pada isi dari norma hukum positif, melainkan pada penerapan norma tersebut. Dalam kerangka ini, keadilan tercermin ketika hukum diterapkan sesuai dengan ketentuan yang beraku dalam sistem hukum, baik pada masyarakat kapitalis, komunis, masyarakat demokrasi maupun masyarakat otokrasi. John Rawls³⁶ keadilan adalah ukuran dari keseimbangan yang terbentuk antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat yang

³⁴ Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum*, Setara Press, Malang, 2013, hal. 82 sebagaimana dikutip oleh Yuliana Diah Warsiki Susi Irianti, *Disertasi: Prinsip Keadilan dalam Pemanfaatan Varietas Lokal*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2018, hlm. 22.

³⁵ *Ibid*

³⁶ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, LaksBang Justicia, Surabaya, 2011, hal. 58

diperjuangkan dan diberikan secara bersama-sama. Ada dua prinsip untuk mencapai keadilan menurut Rawls:³⁷

a. Setiap individu berhak menikmati kebebasan fundamental secara setara, sejauh kebebasan tersebut dapat dimiliki secara merata oleh semua anggota masyarakat. Makna kebebasan meliputi: kebebasan memperoleh keuntungan hak dari masyarakat dan keuntungan pribadi asalkan tidak merugikan pihak lain, kebebasan dalam kehidupan politik (hak menyatakan pendapat), hak memilih dan dipilih, kebebasan pers, kebebasan berkeyakinan dan beragama dan mempertahankan hak milik pribadi.

b. Ketimpangan sosial dan ekonomi perlu diatur sedemikian rupa agar memenuhi dua prinsip utama, yaitu pertama, ketimpangan tersebut harus memberikan manfaat yang dapat dirasakan oleh seluruh pihak. Kedua, semua posisi dan jabatan dalam masyarakat harus transparan dan mudah diakses oleh setiap orang tanpa terkecuali.

John Rawls menegaskan bahwa “Keadilan merupakan kebajikan pertama dari institusi sosial, sesuai dengan kebenaran adalah kebajikan pertama dari sistem pemikiran.” Dalam pandangannya, hukum dan lembaga, seefisien atau seterusnya apa pun, harus direformasi bahkan dihapuskan apabila bersifat tidak adil.

³⁷ Uzair Fausan-Teori Keadilan, Op.Cit, hal. 72.

Artinya, keadilan merupakan prinsip fundamental yang harus menjadi dasar dalam pembentukan dan pelaksanaan sistem sosial. Tanpa keadilan, legitimasi dan moralitas dari hukum maupun institusi akan runtuh, meskipun secara teknis atau administratif mereka berfungsi dengan baik.³⁸

Teori keadilan Rawls termasyur lewat istilahnya: Justice as Fairness, bukan dalam pengertian bahwa justice sama dengan fairness tetapi karena prinsip-prinsip keadilan tersebut disetujui atau disepakati dalam situasi yang fair sehingga dikatakan bahwa teori keadilan adalah justice as fairness.³⁹ Berkaitan dengan Rawls, Ronald Dworkin berpendapat bahwa untuk menjamin upaya seseorang tidak dikorbankan untuk kepentingan mayoritas adalah posisi atau kedudukan manusia yang sangat penting untuk dilindungi secara institusional oleh hukum melalui konsep hak.

2. Teori Tanggung Jawab Hukum

Teori tanggung jawab hukum, yang dikenal dalam bahasa Inggris sebagai *theory of legal liability*, dalam bahasa Belanda sebagai *de theorie van wettelijke aansprakelijkheid*, dan dalam bahasa Jerman sebagai *die Theorie der Haftung*, merupakan pendekatan yang membahas tanggung jawab subjek hukum atau

³⁸ John Rawls, *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 1999, hlm. 3.

³⁹ Khrisna Djaya Darumurti, *Konsep dan Asas Hukum Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, hlm. 91.

pelaku atas tindakan melawan hukum atau tindak pidana yang dilakukannya. Teori ini menyoroti akibat yang ditimbulkan dari perbuatan tersebut, seperti kerugian, cacat fisik, atau bahkan kematian seseorang, serta dasar pertanggungjawaban hukum terhadap pelaku.⁴⁰

Konsep tanggung jawab hukum sangat terkait dengan konsep hak dan kewajiban. Hak dipahami sebagai konsep yang selalu berpasangan dengan kewajiban, di mana hak seseorang selalu berhubungan dengan kewajiban yang dimiliki oleh orang lain. Selain itu, konsep tanggung jawab hukum juga erat kaitannya dengan kewajiban hukum, yang berarti individu tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara hukum atas tindakan tertentu. Dengan kata lain, jika seseorang melakukan perbuatan yang melanggar aturan yang berlaku, maka dia harus menanggung sanksi hukum yang sesuai.

Dalam perspektif teori tanggung jawab hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, seseorang dianggap bertanggung jawab secara hukum apabila ia dijatuhi sanksi atas perbuatan yang melanggar norma hukum yang berlaku dalam sistem hukum tertentu. Dalam konteks ini, tanggung jawab hukum berarti bahwa subjek hukum akan dikenakan akibat hukum atau sanksi apabila melakukan

⁴⁰ Salim dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 207.

perbuatan yang melanggar ketentuan hukum yang berlaku. Selain itu tanggung jawab hukum merupakan hubungan antara pelanggaran norma dan penerapan sanksi sebagai konsekuensinya. Tanggung jawab hukum dalam ranah perdata timbul ketika seorang subjek hukum gagal menjalankan kewajiban atau melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Kewajiban atau prestasi yang dimaksud dapat berupa melakukan suatu tindakan, memberikan sesuatu, atau justru menahan diri untuk tidak melakukan sesuatu sebagaimana telah diperjanjikan atau ditentukan oleh hukum.

F. Alur Kerangka Berpikir

Penelitian hukum ini berjudul Analisis hukum Terhadap Biaya Pelepasan Hak dan Pembaruan Luas Tanah Dalam Sertipikat. Penelitian ini berfokus pada persoalan terkait pembebanan biaya pelepasan hak serta pembaruan luas dalam sertipikat tanah. Terdapat dua inti permasalahan hukum dalam penelitian ini yaitu;

1. Pembebanan biaya terhadap proses pembuatan akta pelepasan hak dan pembaruan luas tanah dalam sertipikat. Permasalahan hukum ini dianalisis melalui dua indikator utama yang menjadi fokus pembahasan, yaitu tahapan pelepasan hak atas tanah dan pihak-pihak yang dapat dibebani atau dikenakan biaya dalam proses pelepasan tersebut. Analisis ini mengacu pada ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 yang

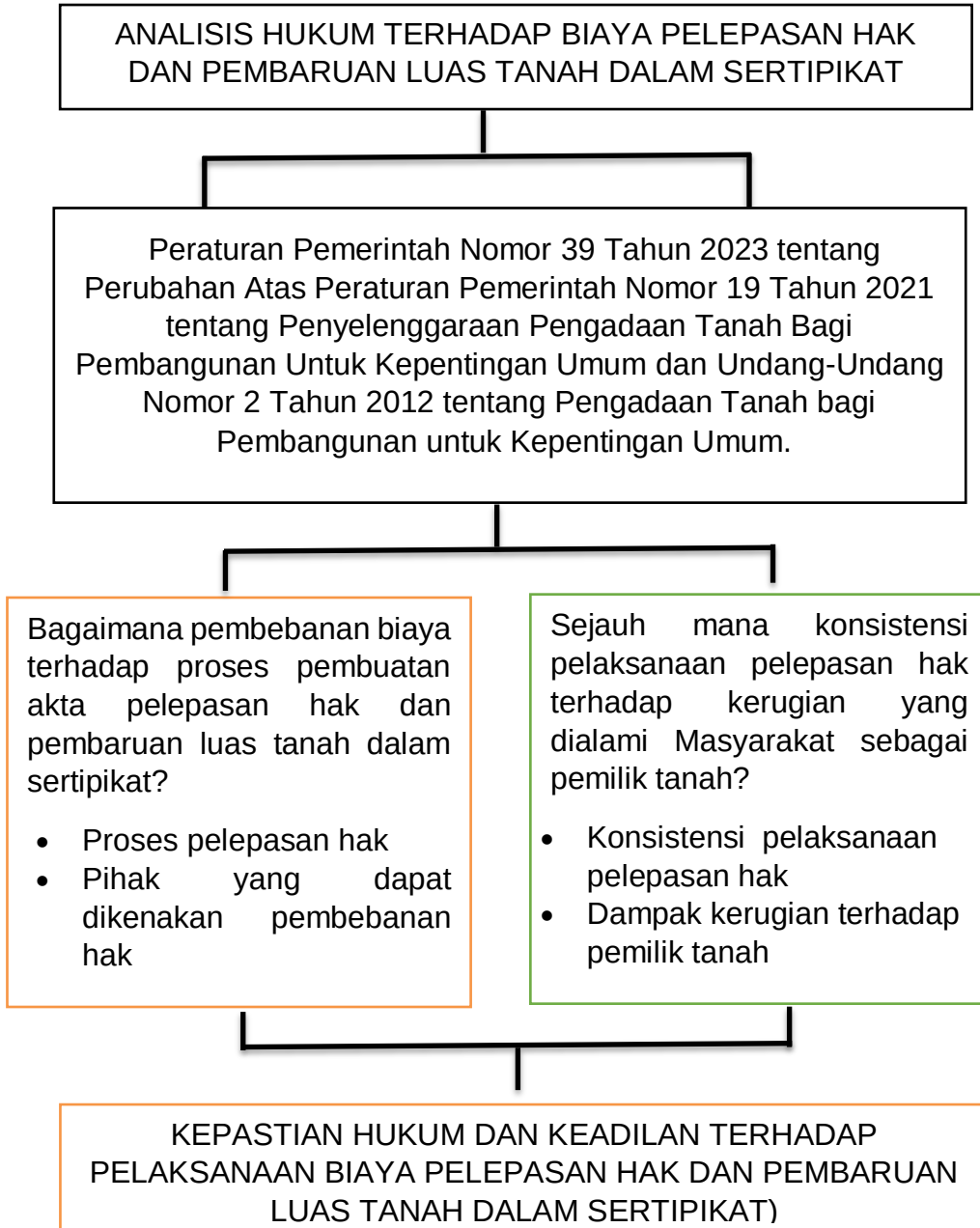
merupakan perubahan atas PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

2. Konsistensi pelaksanaan pelepasan hak atas tanah dikaji dalam kaitannya dengan kerugian yang dialami oleh masyarakat. Pada bagian ini, peneliti menganalisis sejauh mana pelaksanaan pelepasan hak atas tanah telah dilakukan secara konsisten dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, khususnya dalam menanggapi dan mengatasi kerugian yang dirasakan oleh masyarakat terdampak. Analisis ini mengacu pada ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 mengenai Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengenai Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Penelitian ini diharapkan menghasilkan kontribusi berupa pemahaman hukum yang menyeluruh mengenai aspek pembebanan biaya dalam pelepasan hak atas tanah serta mekanisme pembaruan luas tanah dalam sertifikat. Selain itu, penelitian ini menganalisis sejauh mana pelaksanaan pelepasan hak atas tanah telah dijalankan secara konsisten dalam kaitannya dengan potensi kerugian yang

dialami masyarakat, dengan merujuk pada ketentuan hukum yang berlaku guna menjamin kepastian hukum dan mewujudkan keadilan sosial.

Berikut adalah kerangka pikir yang dituangkan kedalam bentuk bagan



G. Definisi Operasional

1. Hak atas tanah merupakan kewenangan hukum yang diberikan kepada perseorangan, kelompok, atau entitas hukum untuk menguasai, memanfaatkan, dan menggunakan suatu bidang tanah sesuai aturan yang berlaku.
2. Pelepasan hak adalah proses pengakhiran atau pencabutan hak atas tanah yang dilakukan secara sukarela oleh pemegang hak, sehingga tanah tersebut tidak lagi menjadi miliknya dan dapat dialihkan atau diserahkan kepada pihak lain, biasanya kepada pemerintah atau pihak yang membutuhkan. Dalam pelepasan hak, pemegang hak menghilangkan semua hak kepemilikan, penggunaan, dan penguasaan atas tanah tersebut.
3. Pembaruan luas tanah adalah proses penyesuaian data luas tanah dalam sertifikat agar sesuai dengan kondisi riil di lapangan. Proses ini dilakukan setelah pengukuran ulang oleh petugas berwenang. Tujuannya untuk memastikan legalitas dan keakuratan data pertanahan.
4. Tanggung jawab pemerintah adalah kewajiban yang diemban oleh pemerintah untuk menjalankan fungsi dan peran dalam mengatur, melayani, serta melindungi masyarakat dan kepentingan umum sesuai dengan hukum dan konstitusi. Tanggung jawab ini mencakup berbagai aspek, dan dijalankan melalui kebijakan, regulasi, serta

program-program yang mendukung terciptanya masyarakat yang adil, makmur, serta sejahtera.

5. Ganti rugi adalah kompensasi yang diberikan kepada seseorang atau pihak yang mengalami kerugian, baik secara materiil maupun immateriil, akibat tindakan atau keputusan pihak lain. Ganti rugi bertujuan untuk mengganti kerugian atau kerusakan yang diderita, sehingga dapat mengembalikan pihak yang dirugikan ke posisi yang seharusnya atau memberikan kepuasan atas kehilangan yang dialami. Dalam konteks hukum, ganti rugi biasanya diberikan dalam bentuk uang atau penggantian aset yang setara, dan sering terjadi dalam kasus pengambilalihan lahan untuk kepentingan umum, pelanggaran kontrak, atau kerusakan akibat kelalaian pihak lain.