

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah memiliki dimensi filosofis yang sangat mendalam dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Secara filosofis, tanah tidak dapat dipahami hanya sebagai benda material yang bernilai ekonomis, melainkan sebagai medium eksistensial yang menyatu dengan keberadaan manusia. Tanah adalah ruang tempat manusia berpijak, membangun kehidupan, dan memperoleh penghidupan. Lebih dari itu, tanah juga mengandung dimensi spiritual yang menghubungkan manusia dengan Sang Pencipta. Pemahaman bahwa tanah merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa mencerminkan nilai-nilai ketuhanan dalam sila pertama Pancasila. Oleh sebab itu, tanah tidak boleh diperlakukan semata sebagai objek transaksi, tetapi harus dipandang sebagai amanah yang wajib dijaga, dihormati, dan dimanfaatkan sesuai dengan nilai moral, keadilan, serta kemaslahatan bersama.

Hubungan manusia dengan tanah pada dasarnya bersifat primordial, universal, dan melampaui batasan geografis, etnis, ataupun periode sejarah. Dalam konteks Indonesia, tanah menjadi inti dari identitas budaya dan sosial masyarakat, serta menjadi unsur yang menegaskan keberlangsungan suatu komunitas. Tanah tidak hanya

menjadi saksi perkembangan peradaban, tetapi juga ruang tempat nilai-nilai kebersamaan, gotong royong, dan kearifan lokal berkembang. Karena itu, tanah memiliki kedudukan yang istimewa dalam tatanan sosial maupun hukum nasional.

Pandangan tersebut sejalan dengan kerangka hukum agraria Indonesia yang menempatkan tanah sebagai bagian dari kekayaan nasional yang berada di bawah penguasaan negara untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pengaturan ini berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 serta ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Dengan demikian, hubungan negara terhadap tanah bukanlah hubungan kepemilikan, melainkan hubungan penguasaan dalam arti publik, yang mengharuskan setiap kebijakan agraria menjamin tercapainya keadilan sosial dan kesejahteraan umum.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, tanah memiliki kedudukan yang sangat strategis karena menjadi sumber kemakmuran rakyat sekaligus fondasi bagi keberlangsungan pembangunan nasional. Pandangan ini sejalan dengan pemikiran Bung Hatta yang menegaskan bahwa kemakmuran masyarakat secara kolektif harus lebih diutamakan daripada kemakmuran orang seorang. Prinsip tersebut kemudian diadopsi dalam konstitusi melalui Pasal 33 UUD

1945, yang menempatkan tanah dan sumber daya agraria sebagai kekayaan nasional yang harus dikelola oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Landasan filosofis dan konstitusional ini menjadi pijakan bagi pembentukan kebijakan agraria yang berkeadilan, termasuk melalui Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur hubungan hukum antara manusia dengan tanah. Meskipun demikian, dalam praktiknya, penguasaan dan pemanfaatan tanah tidak jarang menimbulkan gesekan kepentingan antara individu, masyarakat adat, korporasi, dan negara. Konflik tersebut kerap muncul ketika klaim privat berbenturan dengan kepentingan publik yang lebih luas, seperti kebutuhan akan pembangunan infrastruktur, perlindungan lingkungan hidup, serta konservasi kawasan tertentu. Situasi ini memperlihatkan bahwa pengelolaan tanah tidak hanya menyangkut aspek yuridis, tetapi juga melibatkan pertimbangan sosial, ekonomi, ekologis, dan kemanusiaan yang harus diselaraskan demi mewujudkan keadilan agraria yang berkelanjutan.

Landasan konstitusional penguasaan tanah di Indonesia termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Ketentuan ini bersifat imperatif karena mengandung perintah kepada negara untuk menempatkan bumi, air, dan kekayaan alam di bawah

penguasaan negara serta mengelolanya demi terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Norma ini menjadi dasar filosofis dan yuridis bagi penyelenggaraan bidang agraria, sehingga setiap kebijakan dan tindakan pemerintah harus selaras dengan tujuan konstitusional tersebut.

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang pada hakikatnya merupakan mandat untuk menjalankan kekuasaan nasional yang mengandung unsur publik. Konsepsi ini menegaskan bahwa negara tidak bertindak sebagai pemilik tanah, melainkan sebagai organisasi kekuasaan publik yang diberi kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah bagi sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Dengan demikian, hak menguasai negara memiliki dimensi pelayanan publik yang menuntut negara untuk memastikan keadilan, keberlanjutan, dan kemanfaatan dalam pengelolaan seluruh sumber daya agraria.

Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya telah memberikan penafsiran penting terhadap konsep "dikuasai oleh negara" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa frasa "dikuasai oleh negara" tidak dapat dipersamakan dengan konsep "dimiliki oleh negara". Negara tidak bertindak sebagai pemilik, melainkan sebagai entitas yang menjalankan fungsi publik untuk

memastikan bahwa pengelolaan sumber daya alam berpihak pada kepentingan rakyat. Penafsiran ini memperluas makna penguasaan negara sehingga tidak hanya mencakup aspek yuridis, tetapi juga mencakup dimensi konstitusional yang menempatkan negara sebagai pengelola utama dalam kerangka demokrasi ekonomi.

Hak menguasai negara sebagaimana dimaknai Mahkamah Konstitusi meliputi kewenangan untuk mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi penguasaan serta pemanfaatan sumber daya alam agar digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan demikian, hak menguasai negara harus dijalankan secara proporsional dan tidak dapat dipahami sebagai dasar untuk mengabaikan atau meniadakan hak-hak masyarakat atas tanah yang diperoleh secara sah. Penafsiran ini menegaskan bahwa perlindungan terhadap hak-hak individual dan komunal merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari prinsip keadilan sosial yang menjadi roh dari Pasal 33 UUD 1945.

Implementasi amanat konstitusi tersebut diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang merupakan fondasi utama bagi pembentukan hukum pertanahan nasional. UUPA lahir untuk menggantikan sistem agraria kolonial yang dualistik dan tidak memberikan perlindungan yang memadai bagi rakyat Indonesia. Dengan diundangkannya UUPA, negara meletakkan dasar bagi terciptanya kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan yang

berlaku bagi seluruh warga negara tanpa diskriminasi. Selain itu, UUPA dirancang sebagai instrumen hukum yang mampu mendorong kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi rakyat, khususnya bagi rakyat tani yang menjadi kelompok paling bergantung pada tanah sebagai sumber penghidupan.

Salah satu tujuan pokok diundangkannya UUPA sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum adalah untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Kepastian hukum ini diwujudkan melalui pengaturan mengenai hak-hak atas tanah, mekanisme pendaftaran tanah, dan pembatasan penguasaan tanah agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan yang merugikan kepentingan umum. Dengan demikian, UUPA tidak hanya berfungsi sebagai dasar hukum formal dalam bidang pertanahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk mewujudkan reforma agraria dan keadilan distributif yang menjadi cita-cita konstitusional bangsa Indonesia.

UUPA mengakui berbagai jenis hak atas tanah, salah satunya adalah hak milik sebagaimana diatur dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Hak milik dipandang sebagai hak yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh seseorang atas sebidang tanah, sehingga kedudukannya lebih tinggi dibandingkan hak-hak atas tanah lainnya seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, maupun hak pakai. Penegasan sifat “terkuat dan terpenuh”

tersebut dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang optimal kepada pemegang haknya, sekaligus menegaskan bahwa hak milik merupakan bentuk penguasaan paling luas yang diakui dalam sistem pertanahan nasional.

Meskipun demikian, hak milik tidak dapat dipahami sebagai hak yang absolut atau berada di luar batasan hukum. UUPA secara tegas menyatakan dalam Pasal 6 bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial, yang berarti bahwa penggunaan dan pemanfaatan hak milik harus tetap memperhatikan kepentingan masyarakat luas, kelestarian lingkungan, serta tujuan pembangunan nasional. Dengan demikian, meskipun ia bersifat kuat dan penuh, hak milik tetap tunduk pada pembatasan dan pengaturan negara sebagai wujud pelaksanaan hak menguasai negara dan untuk memastikan bahwa pemanfaatan tanah tidak bertentangan dengan asas keadilan sosial dan kemaslahatan bersama.

Berkaitan dengan lahirnya hak atas tanah, UUPA menegaskan bahwa setiap hak atas tanah wajib didaftarkan sebagai bagian dari upaya mewujudkan kepastian dan ketertiban hukum dalam bidang pertanahan. Kewajiban pendaftaran ini merupakan salah satu instrumen penting dalam sistem agraria nasional untuk menghindari sengketa, tumpang tindih klaim, serta ketidakjelasan status hukum tanah. Dengan adanya pendaftaran tanah, setiap hak yang lahir,

beralih, berubah, atau hapus dapat terdokumentasi dengan baik sehingga memberikan perlindungan hukum bagi pemegang haknya.

Dalam konteks tersebut, Pasal 19 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia sesuai ketentuan dalam peraturan pemerintah. Ketentuan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatur tata cara pendaftaran, pencatatan hak, dan penerbitan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat mengenai kepemilikan hak atas tanah. Melalui sistem pendaftaran ini, UUPA tidak hanya memastikan kepastian hukum secara administrasi, tetapi juga memperkuat fungsi negara sebagai pengatur dan pengawas penguasaan tanah demi mencegah penyalahgunaan dan menjaga keteraturan dalam penggunaan ruang.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia telah mengalami perkembangan peraturan pelaksanaan, mulai dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan UUPA dan peraturan pelaksanaannya bertujuan

untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Kepastian hukum yang hendak diwujudkan melalui pendaftaran tanah mencakup tiga aspek fundamental: pertama, kepastian subjek hukum, yaitu siapa pemegang hak atas tanah; kedua, kepastian objek hukum, yaitu letak, batas, dan luas bidang tanah; dan ketiga, kepastian hubungan hukum antara subjek dengan objek tanah. Produk akhir dari proses pendaftaran tanah adalah sertifikat hak atas tanah, yang menurut Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya.

Sertifikat hak atas tanah memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak karena berfungsi sebagai bukti yang kuat atas kepemilikan tanah. Sebagai alat bukti yang kuat, sertifikat memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak dari klaim pihak ketiga, memudahkan dalam melakukan perbuatan hukum atas tanah, serta memberikan kepercayaan bagi lembaga keuangan dalam pemberian kredit dengan jaminan hak tanggungan. Namun demikian, sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut dalam sistem pendaftaran tanah Indonesia memberikan konsekuensi bahwa sertifikat tidak memberikan jaminan mutlak, melainkan masih

membuka kemungkinan adanya gugatan dari pihak lain yang merasa berhak, sepanjang dapat membuktikan bahwa ia adalah pemilik yang sebenarnya.

Dalam konteks hukum agraria nasional, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dirancang sebagai instrumen unifikasi hukum tanah yang berlandaskan hukum adat dan berjiwa nasional. UUPA mengatur jenis-jenis hak atas tanah, salah satunya Hak Milik yang diposisikan sebagai hak terkuat dan terpenuh. Hak Milik memberikan kewenangan luas kepada pemegangnya untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah, sepanjang tidak bertentangan dengan fungsi sosial tanah serta ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan ketertiban administrasi pertanahan.

Namun demikian, sistem hukum agraria nasional tidak berdiri sendiri. Dalam rangka menjaga keseimbangan ekologi dan keberlanjutan lingkungan hidup, negara membentuk rezim hukum sektoral lainnya, khususnya hukum kehutanan dan hukum lingkungan hidup. Dalam rezim ini, dikenal pengaturan mengenai kawasan hutan dan kawasan konservasi yang memiliki fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi. Taman nasional merupakan salah satu bentuk kawasan pelestarian alam yang memiliki ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi, dan dimanfaatkan untuk kepentingan penelitian,

ilmu pengetahuan, pendidikan, penunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi alam.

Secara normatif, kawasan taman nasional merupakan kawasan hutan negara yang penguasaan dan pengelolaannya berada langsung di bawah kewenangan negara. Oleh karena itu, dalam kondisi ideal, kawasan taman nasional tidak dapat dibebani hak atas tanah yang bersifat privat, termasuk Hak Milik. Pengaturan ini dimaksudkan untuk menjamin perlindungan ekosistem, mencegah alih fungsi kawasan, serta menjaga keberlanjutan fungsi ekologis kawasan konservasi.

Di sisi lain, Indonesia sebagai negara kepulauan dengan kekayaan keanekaragaman hayati yang tinggi memiliki komitmen kuat terhadap upaya konservasi sumber daya alam. Indonesia merupakan salah satu negara megabiodiversitas dengan tingkat keanekaragaman hayati tertinggi di dunia. Untuk melindungi kekayaan alam tersebut, pemerintah Indonesia telah menetapkan berbagai kawasan konservasi, salah satunya adalah taman nasional.

Taman nasional didefinisikan sebagai kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi. Penetapan kawasan taman nasional bertujuan untuk melindungi sistem penyangga kehidupan, mengawetkan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta memanfaatkan secara lestari sumber daya

alam hayati dan ekosistemnya. Kawasan taman nasional memiliki fungsi ekologis yang sangat penting bagi keberlangsungan kehidupan manusia dan lingkungan. Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya dalam Pasal 33 Ayat 1 bahwa setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan pelestarian alam, dalam pelestarian alam. Penetapan taman nasional dimaksudkan untuk menjaga keutuhan ekosistem dan mencegah terjadinya degradasi lingkungan. Oleh karena itu, dalam kondisi ideal, tidak boleh terdapat penguasaan tanah secara individual dalam bentuk Hak Milik di dalam kawasan taman nasional.

Berbeda dengan kondisi normatif yang diidealkan oleh peraturan perundang-undangan, praktik penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pengelolaan kawasan konservasi di Indonesia menunjukkan berbagai permasalahan struktural. Salah satu persoalan yang menonjol adalah ditemukannya sertifikat Hak Milik atas tanah yang berada di dalam kawasan taman nasional.

Fenomena tersebut juga terjadi di kawasan Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai, sebuah kawasan konservasi yang memiliki fungsi ekologis strategis sebagai ekosistem rawa, hutan, dan habitat berbagai spesies flora dan fauna. Dalam praktiknya, terdapat bidang-

bidang tanah di dalam kawasan taman nasional tersebut yang telah diterbitkan sertifikat Hak Milik oleh instansi pertanahan. Keberadaan sertifikat tersebut menunjukkan adanya ketidaksinkronan atau harmonisasi antara kebijakan penetapan kawasan hutan dan kebijakan administrasi pertanahan.

Kasus terbitnya sertifikat hak milik atas tanah di dalam kawasan taman nasional merupakan salah satu persoalan agraria yang kompleks dan sering memunculkan konflik antara kepentingan masyarakat, pemerintah, dan otoritas konservasi. Salah satu contoh nyata terjadi di kawasan Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai (TNRAW). Berdasarkan data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), terdapat 23 sertifikat hak atas tanah yang dinyatakan berada dalam batas kawasan TNRAW¹. Keberadaan sertifikat tersebut menunjukkan adanya persoalan dalam sinkronisasi data spasial antara peta pertanahan dengan peta kawasan konservasi, serta membuka ruang evaluasi terhadap mekanisme verifikasi lokasi saat penerbitan sertifikat.

Penerbitan sertifikat Hak Milik dalam kawasan taman nasional dapat disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain ketidakjelasan batas kawasan, lemahnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan data spasial yang akurat, serta adanya penguasaan tanah oleh masyarakat yang telah berlangsung lama sebelum penetapan kawasan taman nasional.

¹ Bhumi.atrbpn.go.id

Dalam kondisi demikian, sertifikat Hak Milik yang seharusnya menjadi instrumen kepastian hukum justru menjadi sumber konflik hukum dan sosial.

Keberadaan sertifikat Hak Milik dalam kawasan Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai menimbulkan dilema hukum. Di satu sisi, sertifikat tersebut merupakan produk hukum administrasi negara yang memiliki kekuatan pembuktian kuat. Di sisi lain, sertifikat tersebut berada dalam kawasan yang secara hukum ditetapkan sebagai kawasan konservasi yang tidak dapat dimiliki secara perorangan. Pertentangan ini menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai status dan kedudukan sertifikat Hak Milik tersebut.

sertipikat Hak Milik di kawasan taman nasional mencerminkan adanya masalah sistemik dalam sistem hukum nasional. Konflik antara rezim hukum agraria dan rezim hukum kehutanan/konservasi menunjukkan belum terbangunnya harmonisasi dan integrasi kebijakan pengelolaan sumber daya alam. Dalam kondisi ideal, setiap penerbitan sertifikat Hak Milik harus didasarkan pada kepastian status tanah, kejelasan batas wilayah, dan kesesuaian dengan rencana tata ruang serta penetapan kawasan hutan. Namun dalam praktik, mekanisme tersebut seringkali tidak berjalan secara optimal. Akibatnya, negara berpotensi menghadapi tuntutan hukum dari pemegang sertifikat, sementara di sisi lain negara juga berkewajiban menjaga dan melindungi kawasan konservasi.

Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai merupakan salah satu kawasan konservasi yang memiliki fungsi ekologis strategis, khususnya sebagai ekosistem rawa dan habitat keanekaragaman hayati di wilayah Sulawesi Tenggara. Penetapan kawasan ini sebagai taman nasional bertujuan untuk menjaga keseimbangan lingkungan dan mencegah kerusakan ekosistem. Namun dalam praktik penyelenggaraan administrasi pertanahan, ditemukan adanya sertipikat Hak Milik atas tanah yang secara faktual dan yuridis berada dalam kawasan Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai.

Keberadaan Sertipikat Hak Milik dalam kawasan taman nasional menimbulkan persoalan hukum yang kompleks. Di satu sisi, sertipikat Hak Milik merupakan produk hukum administrasi negara yang memiliki kekuatan pembuktian kuat dan menimbulkan hak serta kewajiban bagi pemegangnya. Di sisi lain, keberadaan hak tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur kawasan konservasi sebagai kawasan yang tidak dapat dimiliki secara perorangan. Kondisi ini menimbulkan konflik norma antara hukum agraria dan hukum kehutanan/konservasi, yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum, baik bagi pemegang sertipikat maupun bagi negara.

Selain konflik norma, persoalan ini juga menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan hukum sertipikat Hak Milik yang terlanjur diterbitkan dalam kawasan taman nasional, termasuk

mengenai kekuatan hukum, keabsahan, serta akibat hukum yang ditimbulkannya. Lebih lanjut, permasalahan ini berkaitan dengan tanggung jawab hukum lembaga pertanahan sebagai organ negara yang berwenang menerbitkan sertifikat, terutama dalam kaitannya dengan prinsip kehati-hatian, akurasi data yuridis dan fisik, serta koordinasi antarinstansi pengelola sumber daya alam.

Secara akademik, perlu mengkaji secara mendalam mengenai kedudukan hukum sertifikat Hak Milik tersebut dalam perspektif sistem hukum nasional yang terintegrasi. Oleh karena itu, diperlukan penelitian disertasi yang secara komprehensif menganalisis kedudukan sertifikat Hak Milik atas tanah dalam kawasan Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai, dengan menempatkan hukum agraria, hukum kehutanan, dan hukum lingkungan hidup dalam satu kerangka analisis yang utuh.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini penting dilakukan guna memberikan kejelasan konseptual dan yuridis mengenai status hukum sertifikat Hak Milik dalam kawasan taman nasional, serta merumuskan arah pengaturan dan penyelesaian hukum yang menjamin kepastian hukum, perlindungan lingkungan hidup, dan keadilan bagi semua pihak.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Kepastian Hukum Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang terbit dalam Kawasan Konservasi Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai?
2. Bagaimana Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Terhadap Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang terbit dalam Kawasan Konservasi Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai?
3. Bagaimana Penyelesaian Ideal Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang terbit dalam Kawasan Konservasi Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan Hakikat Kepastian Hukum Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang terbit dalam Kawasan Taman Nasional.
2. Mendeskripsikan Hakikat Tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional Terhadap Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang terbit dalam Kawasan Konservasi Taman Nasional
3. Merumuskan Konsep Ideal Penyelesaian Sertipikat Hak Milik Atas Tanah yang terbit dalam Kawasan Konservasi Taman Nasional

Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis: penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam ilmu hukum khususnya Hukum Perdata

dan hukum Administrasi Negara/Tata Usaha negara yang berkaitan dengan pelaksanaan Penetapan Pemberian Sertipikat Hak Atas Tanah kepada masyarakat agar menggunakan prinsip kehati-hatian dan ketelitian, hal ini bertujuan agar masyarakat pemegang sertipikat hak atas tanah memiliki kepastian hukum dan dapat menerima manfaat dari tanah yang sudah dihakinya.

2. Manfaat Praktis:

- Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pemerintah Indonesia dan pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara Khususnya pemerintah daerah Kolaka Timur terkait pengaturan dan pengusahaan atas hutan yang berdampak pada kemanfaatan, keadilan, kesejahteraan dan keberlanjutan bagi Masyarakat Sulawesi Tenggara dan masyarakat Indonesia pada umumnya dengan memperhatikan hukum-hukum yang berlaku, yang seimbang dan berkeadilan.
- Penelitian ini dapat membantu Penulis meraih gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

D. Original Penelitian

Sebagai bahan pembanding untuk menentukan originalitas penelitian ini, peneliti menemukan beberapa penelitian disertasi dan jurnal yang substansinya mengangkat tentang Kedudukan Sertipikat

Hak Milik Atas Tanah Dalam Kawasan Konservasi Taman Nasional
antara lain disertasi yang ditulis oleh :

- 1) Eric stenly holle, pengusahaan sumber daya hutan untuk kesejahteraan masyarakat hukum adat, (Disertasi Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin, 2021), Fokus kajian pada penelitian terdahulu membahas mengenai hakikat dan realisasi pengusahaan sumber daya hutan di Indonesia baik pada tataran peraturan maupun dampaknya di masyarakat, khususnya Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Maluku, sedangkan fokus peniltian ini membahas tentang kepastian hukum sertipikat hak milik yang diklaim sebagai kawasan taman nasional.
- 2) Al Araaf Ode Pota, A. Suyaman M.Pide, dan Sri Susyanti Nur yang berjudul Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Yang Diklaim Sebagai Kawasan Hutan Di Lingkungan Batulapisi Kabupaten Gowa, (jurnal Widya Pranata Hukum, Jurnal Kajian dan Penelitian Hukum, 2022), Fokus kajian pada penelitian terdahulu membahas tentang implementasi pendaftaran tanah diklaim sebagai kawasan hutan sebagai kawasan hutan di Lingkungan Batulapisi Dalam Kelurahan Malino dilaksanakan berdasarkan pengakuan hak lama berupa bukti lpeda tahun 1976 dan Implikasi pendaftaran tanah pasca pelepasan kawasan hutan, sedangkan fokus penilitian ini membahas tentang perlindungan hukum dan tanggung jawab pemerintah terhadap sertipikat hak milik atas tanah masyarakat

yang diklaim masuk dalam kawasan konservasi taman nasional rawa aopa watumohai.

- 3) Nur Atika, Abraham Ferry Rosando, Kedudukan Sertipikat Hak Milik Dalam Penguasaan Kawasan Hutan (*Journal Evidence Of Law*, 2023), Fokus kajian pada penelitian terdahulu tentang Kajian normatif kedudukan sertipikat hak milik dalam penguasaan kawasan hutan, sedangkan fokus penelitian ini mengkaji secara empiris kedudukan sertipikat hak milik atas tanah masyarakat yang diklaim sebagai kawasan konservasi taman nasional berdasarkan pendekatan kepastian hukum dan perlindungan hukum serta tanggungjawab pemerintah.
- 4) Edi Wansen, Amiruddin, dan Lalu Parman yang berjudul Penyalahgunaan Wewenang Dalam Penerbitan Sertipikat Hak Milik Di Dalam Kawasan Hutan (Perspektif Hukum Pidana Tindak Pidana Korupsi), (*Jurnal Education and Development*, 2020), Fokus kajian pada penelitian terdahulu tentang penyalahgunaan penerbitan sertipikat hak milik pada kawasan hutan, sedangkan penelitian ini berfokus pada kedudukan hukum sertipikat hak milik yang diklaim sebagai kawasan konservasi taman nasional rawa aopa watumohai.
- 5) Sahrina Safiuddin, Pengelolaan Kawasan Konservasi Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai Terkait Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Moronene Hukaea Laea Dan Kelestarian Sumber

Daya Hutan, (Disertasi Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, 2021), Fokus kajian penelitian terdahulu tentang eksistensi masyarakat hukum adat Moronene Hukaea Laea dalam pengelolaan kawasan konservasi taman nasional rawa aopa watumohai, sedangkan fokus dalam penelitian ini mengkaji tentang kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap masyarakat yang memiliki sertipikat hak milik atas tanah yang diklaim sebagai kawasan konservasi taman nasional rawa aopa watumohai.

Dari hasil penelitian yang terdahulu di atas, apabila dibandingkan dengan penelitian yang akan Penulis lakukan memiliki unsur-unsur yang berbeda dari setiap penelitian baik dari aspek objek, pendekatan, subjek, persoalan dan pemahaman yang digunakan.

E. Landasan Teori/Konseptual

1. Kerangka Konsep

a. Hak Atas Tanah

Istilah hak atas tanah berasal dari bahasa Inggris, yaitu *lands rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *landrechten*, sementara itu dalam bahasa jermannya, yaitu *landrechte*. Ada dua suku kata yang terkandung pada istilah hak atas tanah, yaitu hak dan tanah, hak disebut juga *right* (bahasa Inggris), *recht* (Belanda), atau *rechts* (Jerman) secara terminologis hak diartikan sebagai kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh Undang-undang). Atau kekuasaan yang benar atas

sesuatu atau untuk menuntut sesuatu. Algra mengartikan hak atau *recht*² sebagai: wewenang tertentu yang di berikan kepada seseorang berdasarkan peraturan umum atau persyaratan tertentu.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, berada di bawah penguasaan negara pada tingkat tertinggi sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dalam pelaksanaannya, hak menguasai negara tersebut dapat didelegasikan kepada pemerintah daerah maupun masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, dasar hukum mengenai hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, ditetapkan berbagai macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang perorangan baik secara sendiri maupun bersama-sama, serta oleh badan hukum.³

² Arba Haji, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 83.

³ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 48.

Sifat komunalistik religius konsepsi Hukum Tanah Nasional ditunjukkan oleh Pasal 1 Ayat (2), dalam Hukum Adat tanah ulayat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, maka dalam Hukum Tanah Nasional semua tanah dalam wilayah Negara kita adalah tanah bersama seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia (Pasal 1 Ayat 1).

Unsur religius konsepsi ini ditunjukkan oleh pernyataan, bahwa bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa Kepada Bangsa Indonesia. Dalam Konsepsi Hukum Adat sifat keagamaan Hak Ulayat masih belum jelas benar, dengan rumusan bahwa tanah ulayat sebagai tanah bersama adalah "peninggalan nenek moyang" atau sebagai "karunia sesuatu kekuatan yang gib". dengan adanya sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" maka, dalam Hukum Tanah Nasional, tanah yang merupakan tanah bersama Bangsa Indonesia, secara tegas dinyatakan sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas dan benar.⁴

Hak-hak nasional terdiri dari dua unsur, yakni kepemilikan dan kewajiban serta wewenang untuk mengatur dan mengarahkan penguasaan serta pemanfaatan tanah komunal. Subjek hak-hak

⁴ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Cetakan Keduabelas, Djambatan, Jakarta, hlm. 228.

nasional adalah seluruh masyarakat Indonesia sepanjang sejarah, yaitu generasi masa lalu, masa kini, dan masa depan. Hak bangsa meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia, maka tidak ada tanah yang merupakan *res nullius*.

Tanah bersama tersebut adalah Karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Rakyat Indoensai, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Hak bangsa, baik sebagai lembaga hukum maupun sebagai hubungan hukum konkret, merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Hak bangsa sebagai lembaga hukum lahir bersamaan dengan terciptanya hubungan hukum konkret atas tanah sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia. Hubungan tersebut bersifat abadi, yang berarti ikatan itu akan terus berlangsung dan tidak pernah terputus selamanya.⁵

Suparmoko menjelaskan bahwa tanah sebagai sumber daya, pengertiannya sudah dihubungkan dengan faktor produksi. Tanah yang dimaksud dalam penelitian ini, melekat dengan istilah kawasan hutan, maka berarti tanah merupakan faktor produksi pokok dalam perusahaan hutan oleh PerumPerhutani. Keberadaan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) memberikan Hak atas tanah dan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu

⁵ Supriadi, 2010, *Hukum Agraria, Cetakan Kempat*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 58.

dalam batasbatas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Hukum tanah Nasional (sebagaimana diatur dalam UUPA) membedakan antara hak-hak penguasaan atas tanah dengan hak-hak atas tanah. Hak-hak penguasaan atas tanah. Hak-hak penguasaan adalah hak-hak yang masing-masing berisikan kewenangan, tugas, kewajiban dan/larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan bidang tanah yang dihaki. Hak-hak penguasaan atas tanah yang berupa hubungan hukum perdata, seperti hak milik atas tanah, dan ada pula yang berupa hukum publik, seperti hak menguasai dari Negara (HMN).⁶

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bidang, yaitu:⁷

- a. Hak Atas Tanah Yang Bersifat Tetap, yaitu hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan Undang-undang yang baru. Jenis-jenis hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Sewa Untuk Bangunan, dan Hak Memungut Hasil hutan.

⁶ Bambang Eko Supriadi, 2013, *Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 48.

⁷ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 90.

- b. Hak Atas Tanah yang ditetapkan dengan Undang-undang, yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang ditetapkan dengan Undang-undang. Hak atas tanah ini jenisnya belum ada.
- c. Hak Atas Tanah yang bersifat sementara, yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat dan akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya disamping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan Undang-undang. Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu:⁸

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, Hak Pakai Atas Tanah Negara.
- b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak atas tanah yang berasal dari pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah

⁸ *Ibid*, hlm. 91.

Hak Guna Bangunan Atas Tanah Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

1) Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah

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 penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UUPA. Hak Bangsa Indonesia mempunyai Sifat komunalistik artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang 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 anatar Bangsa Indonesia dan tanah bersifat abadi, artinya hubungan antara Bangsa Indonesia dan tanah akan berlangsung tiada terputus untuk selamanya. Sifat abadi artinya

selama Rakyat Indonesia masih bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan selama tanah 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 kehendak hak penguasaan apapun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi hak bangsa Indonesia atas tanah.⁹

Hak bangsa mengandung 2 (dua) unsur, yaitu unsur kepemilikan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama tersebut bukan hak kepemilikan dalam pengertian yuridis. Maka dalam rangka Hak Bangsa ada Hak Milik perorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara.¹⁰

Berbicara mengenai hak-hak rakyat Indonesia, orientasi dan tujuannya terkait erat dengan konsep kebangsaan dalam arti

⁹ *ibid*, hlm. 78.

¹⁰ Boedi harsono, *Op. Cit*, hlm.266-267.

yang paling luas. Ini berarti bahwa konsep kebangsaan memprioritaskan kepentingan bangsa di atas kepentingan individu atau kelompok. Dengan demikian, bangsa Indonesia lebih diutamakan daripada golongan, artinya kepentingan bangsa lebih diutamakan daripada kepentingan individu atau kelompok.¹¹

2) Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Hak negara untuk mengendalikan tanah berasal dari hak atas tanah rakyat Indonesia. Ini pada dasarnya berarti mengendalikan pelaksanaan kekuasaan negara, yang mencakup unsur-unsur hukum publik. Pengelolaan seluruh tanah bersama tidak dapat dikelola oleh seluruh rakyat Indonesia saja. Oleh karena itu, rakyat Indonesia, sebagai pemegang hak dan mandat tertinggi, memberi wewenang kepada negara Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, untuk melaksanakan wewenang ini (Pasal 2, Ayat 1 UUPA).

Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA adalah:¹²

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:

¹¹ Supriadi, *Op. Cit.*, hlm. 56.

¹² Urip Santoso, *Op. Cit.* hlm. 79.

- 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 yang dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang)
 - b) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambahkan kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA)
 - c) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (Peratanian) 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 dalam wewenang ini adalah:
- a) Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa 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 dalam wewenang ini adalah:

- a) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA Jo. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah)
- b) Mengatur 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.

Tujuan hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 Ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Pelaksanaan hak negara atas pengendalian tanah dapat didelegasikan kepada daerah otonom (pemerintah daerah) dan masyarakat dengan hak tradisional, sesuai dengan Pasal 2 ayat 4 UUPA, dengan syarat hal ini diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Pelaksanaan hak negara juga dapat

dilakukan melalui pendelegasian kewenangan administratif kepada instansi pemerintah, perusahaan milik negara, dan perusahaan daerah dengan Hak Pengelolaan (HPL).

Negara, sebagai konsep kekuasaan, menjalankan sejumlah tugas penting sebagai pembawa tujuan seluruh warganya. Oleh karena itu, sudah jelas bahwa setiap hukum positif harus secara komprehensif merumuskan tujuannya, termasuk tujuan negara. Karena berbicara tentang tujuan hukum berarti berbicara tentang tujuan negara. Hal ini terbukti, misalnya, dalam ketentuan-ketentuan mendasar dari prinsip-prinsip agraria yang mengatur hak negara atas tanah menurut Pasal 2, Ayat (1) UUPA.¹³

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas Bangsa. Kewenangan tersebut bersifat publik semata-mata. Maka berbeda benar dengan hubungan hukum yang bersifat pemilikan antara negara dan tanah berdasarkan *Domein Verklaring* dalam hukum Tanah Administratif pada waktu sebelum berlakunya UUPA. Sebagaimana diketahui, berbagai *domein verklaring* sudah dicabut.¹⁴

Seperti hak-hak bangsa, hak negara untuk mengendalikan, baik sebagai lembaga hukum maupun sebagai hubungan hukum konkret, membentuk kesatuan yang tak terpisahkan. Hak negara

¹³ Supriadi, *Op.Cit*, hlm. 58.

¹⁴ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 268-269.

untuk mengendalikan sebagai lembaga hukum muncul bersamaan dengan pembentukan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Pemberian hak atas tanah negara kepada orang atau badan hukum tidak merupakan pelepasan hak kendali atas tanah tersebut. Tanah tersebut tetap berada di bawah kendali negara. Negara tidak melepaskan kewenangannya atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA.

Pasal 2 UUPA menegaskan bahwa kewenangan masyarakat hukum adat atas tanah-tanah yang berada di wilayah masing-masing (yang dikenal dengan nama Hak ulayat, hak pertuanan, hak purba, atau *beschikking-recht*) semata-mata merupakan mandat atau pelimpahan kewenangan dari negara. Jadi, di sini telah terjadi perubahan bahwa kependudukan hak ulayat bukan lagi merupakan wewenang absolut (mutlak) dari masyarakat karena wewenangnya itu ditentukan atau dimandatkan oleh negara.¹⁵

Kewenangan negara atas tanah yang telah dialihkan hak-hak tertentu kepada pihak lain dibatasi oleh batas-batas kekuasaan yang ditentukan oleh hak-hak yang dialihkan tersebut. Negara harus menghormati batasan ini. Adanya batasan pada kekuasaan negara berarti bahwa, sebagai negara yang diatur oleh supremasi

¹⁵ A.Suriyaman Mustari, *Op.Cit*, hlm. 125.

hukum, negara memberlakukan pembatasan pada dirinya sendiri untuk mencegah campur tangan dalam pengendalian dan penggunaan tanah yang telah dialihkan hak-hak tertentu kepada perorangan atau badan hukum.

Penguasaan dan penggunaan tanah yang dilandasi hak tersebut dilindungi oleh hukum. Bukan saja terhadap gangguan dari sesama warga, tetapi juga terhadap gangguan dari penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada dasar hukumnya. Untuk menanggulangi gangguan tersebut disediakan sarana penanggulangannya melalui gugatan perdata pada Peradilan Umum atau melalui Gugatan pada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Pemberian hak-hak atas tanah kekuasaan negara juga dibatasi oleh Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat. Sepanjang pada kenyataannya masih ada, Hak Ulayat tersebut diakui. Dalam hal pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang masih termasuk tanah ulayat, misalnya akan diadakan musyawarah lebih dahulu dengan Kepala dan para Tetua Adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai tanah yang diperlukan serta pemberian

"*recognitenya*", yang memang masyarakat hukum adat tersebut berhak menerimanya sebagai pemegang Hak Ulayat.¹⁶

3) Hak Ulayat masyarakat Hukum adat

Hak-hak adat masyarakat dengan hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu: "Dengan mempertimbangkan ketentuan Pada Pasal 1 dan Pasal 2, pelaksanaan hak-hak adat dan hak-hak serupa masyarakat dengan hukum adat, selama masih ada dalam kenyataan, harus dilakukan sedemikian rupa sehingga selaras dengan kepentingan nasional dan negara berdasarkan persatuan nasional dan tidak bertentangan dengan hukum dan peraturan lain yang lebih tinggi."

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Nomor 5 Tahun 1999 yang dikeluarkan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) tentang pedoman pengaturan hak-hak adat masyarakat yang memiliki hak ulayat, istilah "hak ulayat" merujuk pada kewenangan yang diberikan kepada suatu masyarakat tertentu yang memiliki hak adat, menurut tradisi, atas suatu wilayah tertentu yang merupakan tempat masyarakat hukum adat, yang memanfaatkan sumber daya alam (termasuk tanah di wilayah tersebut) untuk kelangsungan hidup dan mata pencaharian mereka. Hak-hak ini timbul dari hubungan fisik

¹⁶ *ibid*, hlm. 274.

dan spiritual, yang diwariskan dari generasi ke generasi, yang telah ada secara terus-menerus antara suatu masyarakat tertentu yang memiliki hak tradisional dan wilayah yang bersangkutan.¹⁷

Hak adat, sebagai hubungan hukum yang konkret, pada awalnya muncul melalui leluhur atau kekuatan gaib yang memberikan atau menganugerahkan tanah yang dimaksud kepada anggota kelompok tertentu. Hak adat sebagai lembaga hukum telah ada sebelum ini, karena komunitas yang memiliki hak adat bukanlah satu-satunya yang memiliki hak tersebut. Bagi komunitas tertentu yang memiliki hak adat, hak-hak ini muncul melalui pemisahan mereka dari komunitas asalnya. Mereka menjadi komunitas baru yang independen dengan sebagian wilayah asalnya sebagai tanah adat.

Keberadaan hak-hak adat diakui untuk suatu komunitas dengan sistem hukum tradisional selama hak-hak tersebut dipraktikkan. Keberlangsungan hak-hak ini dibuktikan, antara lain, oleh aktivitas sehari-hari para kepala suku dan tetua adat yang menjalankan wewenang untuk mengatur dan mengarahkan penggunaan tanah adat, tanah komunal komunitas masing-masing. Di luar pengakuan, penerapannya terbatas. Penerapannya harus konsisten dengan kepentingan nasional dan negara bagian

¹⁷ Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm 82.

berdasarkan persatuan nasional dan tidak boleh melanggar hukum dan peraturan yang berlaku.¹⁸

Pada kenyataannya, Hak ulayat tidak lagi ada, tidak dihidupkan kembali, dan tidak ada hak-hak baru yang diciptakan. Di bawah hukum tanah nasional, tugas dan kewenangan yang membentuk hak ulayat telah menjadi tugas dan kewenangan Republik Indonesia sebagai otoritas dan lembaga negara. Bahkan, hak-hak tradisional cenderung berkurang seiring dengan menguatnya hak-hak pribadi warga negara yang terkena dampak atau anggota masyarakat adat terkait dengan bagian tanah adat yang mereka kuasai. Oleh karena itu, hak ulayat tidak diatur, dan UUPA tidak mewajibkan pengaturannya, karena mengatur hak-hak ini akan menjamin keberlanjutannya. Pengaturan hak ulayat yang ada dapat terus dilakukan sesuai dengan hukum adat setempat.

Memang benar bahwa ketika berupaya memperoleh sebagian tanah ulayat untuk tujuan pembangunan, seseorang harus, sesuai dengan adat setempat, memohon kepada para penguasa adat dan anggota masyarakat yang terkena dampak pembangunan, yang pada dasarnya melibatkan pengakuan keberadaan hak ulayat; namun, instansi pemerintah atau pengusaha yang berupaya memperoleh tanah ulayat semata-mata berdasarkan Surat keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat atau

¹⁸ Supriadi, *Op.Cit.* hlm. 62.

instansi pemerintah pasti akan menghadapi kesulitan dalam pelaksanaannya.¹⁹

4) Hak-Hak Individu Atas Tanah

Hak atas tanah perorangan memberikan hak kepada pemegangnya (perorangan, kelompok orang, badan hukum) untuk menggunakan, mengendalikan, dan/atau memperoleh manfaat dari sebidang tanah tertentu. Dasar hukum untuk ketentuan mengenai hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 Ayat 1 UUPA Yakni: "Berdasarkan Hak menguasai negara atas tanah yang ditetapkan dalam Pasal 2, terdapat berbagai hak atas permukaan bumi yang dapat dialihkan kepada orang perorangan dan badan hukum lainnya." Hak atas tanah yang berasal dari hak menguasai negara atas tanah dapat diberikan kepada orang perorangan (warga negara Indonesia dan warga negara asing), dan badan hukum (publik dan privat).

Dalam pengertian hukum menurut UUPA, tanah adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah mewakili hak atas permukaan dua dimensi yang terbatas ini, yang didefinisikan oleh panjang dan lebar. Hak atas tanah memberi pemegangnya hak untuk menggunakan tanah yang dikuasai. Istilah "penggunaan" menyiratkan penerapan hak untuk tujuan konstruksi (bukan

¹⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 282.

pertanian), sedangkan "pemanfaatan" mencakup penggunaan untuk tujuan selain perumahan, seperti pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.²⁰

Adapun sifat hak milik atas tanah adalah:

- a. Merupakan hak yang tekuat, artinya Hak Milik tidak mudah hapus dan musnah serta mudah dipertahankan terhadap hak pihak lain, oleh karena itu harus didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
- b. Terpenuhi, ini menandakan kewenangan pemegang hak milik itu paling penuh dengan dibatasi ketentuan pasal 6 UUPA undang-undang pokok agraria tentang fungsi sosial tanah.

Konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk. Yaitu:²¹

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer.
Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara, macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai.
- b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder.

²⁰ Urip Santoso, *Op.cit.* hlm. 84.

²¹ Supriadi, *Op. Cit*, hlm. 64.

Yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain, macam-macam hak atas tanah ini adalah hak gadai, hak sewa untuk bangunan, hak usaha bagi hasil, hak sewa tanah pertanian, hak menumpang.

Adapun hak atas tanah adalah hak yang diterima oleh perseorangan atau badan hukum selaku pemegang kuasa atas tanah. Hak atas tanah member wewenang kepada yang mempunyainya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Seperti yang tertulis dalam Pasal 4 UUPA, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara ditentukanlah adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada perseorangan atau badan-badan hukum²². Macam-macam hak termaksud ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:²³

a. Hak Milik

Ketentuan mengenai Hak Milik disebut dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA. Secara Khusus diatur dalam Pasal 20 hingga Pasal 27 UUPA. Hak milik menurut Pasal 20 Ayat (1) UUPA adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

²² Hasan Wargakusumah, *Et. al.*, 2001, *Hukum Agraria I Buku Panduan Mahasiswa*, PT. Prehallindo, Jakarta, hlm. 67.

²³ Urip Santoso, *Op. cit*, hlm. 92-134.

Hak milik turun-temurun berarti bahwa hak untuk memiliki tanah ada selama pemiliknya masih hidup, dan jika pemiliknya meninggal, hak untuk memiliki tanah dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya, asalkan mereka memenuhi persyaratan sebagai subjek hukum hak milik.

Terkuat berarti hak kepemilikan tanah lebih kuat dibandingkan hak tanah lainnya, tidak memiliki batasan waktu, mudah dilindungi dari campur tangan pihak ketiga, dan tidak mudah dicabut.

Terpenuh berarti hak kepemilikan tanah memberikan pemilik kekuasaan terbesar dibandingkan hak tanah lainnya, dapat mewakili hak yang lebih tinggi, independen dari hak tanah lainnya, dan memungkinkan penggunaan lahan yang lebih luas. Hak kepemilikan tanah dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah.

b. Hak Guna Bangunan

Pasal 35 UUPA mendefinisikan Hak Guna Bangunan (HGB) sebagai hak untuk membangun dan memiliki bangunan di atas tanah milik pihak lain untuk jangka waktu maksimal 30 tahun. Hak ini dapat diperpanjang hingga maksimal 20 tahun. Pasal 37 UUPA menetapkan bahwa HGB berlaku untuk tanah yang dimiliki langsung oleh negara atau dimiliki oleh pihak lain. Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996

menetapkan bahwa tanah milik negara, tanah hak pengelolaan, atau tanah dengan hak milik memenuhi syarat untuk pemberian hak guna bangunan.

c. Hak Pakai

Sesuai dengan Pasal 41 ayat (1) UUPA, hak pakai berarti hak untuk menggunakan dan/atau memanen hasil tanah yang dikendalikan langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang menetapkan kewenangan dan kewajiban sesuai dengan keputusan pejabat yang berwenang memberikan hak pakai atau perjanjian dengan pemilik tanah, dan yang bukan merupakan sewa atau kontrak pengelolaan tanah, selama tidak melanggar semangat dan ketentuan UUPA.

Istilah "menggunakan" dalam hak pakai mengacu pada pembangunan gedung, sedangkan istilah "memungut hasil" mengacu pada penggunaan untuk tujuan lain seperti pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. Pasal 41 ayat 1 UU Perlindungan Tanah Seragam (UUPA) menetapkan bahwa hak pakai didasarkan pada tanah yang dikendalikan langsung oleh pemerintah atau dimiliki oleh pihak lain. Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996 menetapkan bahwa tanah yang memenuhi syarat untuk hak pakai adalah tanah nagara, tanah dengan hak pengelolaan, atau tanah dengan hak kepemilikan.

d. Hak Sewa Untuk Bangunan

Sesuai dengan Pasal 44 ayat (1) UUPA, orang perseorangan atau badan hukum berhak menyewa tanah jika mereka mempunyai hak untuk menggunakan tanah orang lain untuk keperluan pembangunan dengan membayar sewa tertentu kepada pemiliknya. Hak sewa untuk bangunan memberikan hak kepada orang perseorangan atau badan hukum untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah orang lain dengan membayar sewa tertentu untuk jangka waktu yang disepakati antara pemilik tanah dan penyewa.

Sewa lahan pertanian hanya diberikan untuk jangka waktu terbatas. Negara tidak dapat menyewakan tanah, karena negara tidak memilikinya. Dalam hak sewa untuk bangunan, pemilik tanah memberikan hak kepada penyewa untuk membangun bangunan di lahan yang belum dikembangkan. Bangunan tersebut secara hukum menjadi milik penyewa kecuali disepakati lain. Ini berbeda dengan sewa bangunan, di mana penyewa menyewa bangunan di tanah orang lain dengan membayar sewa tertentu untuk jangka waktu yang disepakati antara pemilik bangunan dan penyewa.

e. Hak Atas Tanah Yang Bersifat Sementara

Hak atas tanah sementara tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA. Berbagai hak tersebut, termasuk hak gadai (gadai tanah), hak bagi hasil (perjanjian bagi hasil), dan

hak sewa pertanian, diatur dalam Pasal 53 UUPA. Hak atas tanah ini dianggap sementara berdasarkan UUPA. Upaya sedang dilakukan untuk menghapuskannya karena dianggap pemerasan dan bertentangan dengan UUPA. Padahal, hak-hak tersebut tidak dapat dihapuskan saat ini; melainkan, sifat pemerasannya dapat dikurangi.

b. Pendaftaran Tanah

1) Pengaturan Pendaftaran Tanah

Pada tanggal 24 September 1960 disahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Undang-undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Sejak diundangkan UUPA, berlakulah Hukum Agraria Nasional yang mencabut peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia-Belanda. Tujuan diundangkan UUPA sebagaimana dimuat dalam penjelasan umumnya, yaitu:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusun Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan

- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh Rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan diundangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:

- a. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
- b. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan Kepastian Hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster*, adalah *fiscaal cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk

menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran Tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).

UUPA Indonesia mengatur pendaftaran tanah dan bertujuan untuk memastikan kepastian hukum. Pendaftaran tanah merupakan kewajiban bagi pemerintah dan pemegang hak atas tanah. Ketentuan mengenai kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA. UUPA juga mengatur kewajiban pemegang hak milik, hak guna bangunan, dan hak guna usaha untuk mendaftarkan hak atas tanah mereka.²⁴

Pendaftaran pertama kali atas tanah adalah pendaftaran terhadap tanah yang belum terdaftar sesuai dengan peraturan pemerintah tentang pendaftaran pertama kali atas tanah. Pendaftaran pertama kali atas tanah dapat dilakukan secara individu (sporadis) dan secara serentak (sistematik).

Pendaftaran tanah sistematis adalah pendaftaran pertama kali atas tanah secara serentak atas semua tanah yang sebelumnya belum terdaftar di suatu desa/kelurahan atau bagian dari desa/kelurahan. Pendaftaran tanah sporadis adalah pendaftaran

²⁴ *ibid*, hlm. 277-279.

pertama kali atas tanah di suatu desa/kelurahan atau bagian dari desa/kelurahan, secara individual atau bersama-sama.²⁵

2) Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Namun, sistem yang paling umum digunakan adalah sistem Australia, yang dikenal sebagai *Sistem Torrens*. Selain *Sistem Torrens*, sistem lain yang disebut "Pendaftaran Tanah Negatif" juga arah yang digunakan untuk pendaftaran tanah di Indonesia.

Memperhatikan kedua sistem di atas, timbul pertanyaan, di Indonesia sistem pendaftaran tanah mana yang dianut. Menelusuri beberapa putusan mahkamah agung tentang kasus yang timbul berkaitan dengan tanah di Indonesia, ternyata sistem pendaftaran tanah di Indonesia mengarah pada pengakuan *sistem stelsel negatif*.²⁶

Sertipikat merupakan bukti yang kuat, dan karena tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memastikan kepastian hukum dibidang pertanahan, sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif. Ketentuan ini tidak mengurangi prinsip perlindungan yang seimbang bagi mereka yang memiliki dan mengelola serta menggunakan tanah dengan benar, dan bagi mereka yang

²⁵ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Op.Cit*, hlm.92.

²⁶ Urip santoso, *Op.Cit*, hlm. 168.

memperoleh dan mengelolanya dengan itikad baik, sebagaimana dikonfirmasi oleh pendaftaran tanah yang bersangkutan.

Menurut Pasal 32 ayat (2) UUPA, pendaftaran tanah tidak menggunakan sistem publikasi positif, di mana keakuratan data dijamin oleh negara, melainkan sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi negatif ini, negara tidak menjamin keakuratan data yang disajikan. Namun, tujuannya bukan untuk menerapkan sistem publikasi yang sepenuhnya negatif. Hal ini terlihat dari Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, yang menyatakan bahwa sertipikat yang diterbitkan berfungsi sebagai bukti kuat, serta dari Pasal 23, 32, dan 38 UUPA, yang menyatakan bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan bukti kuat.

Lebih lanjut, ketentuan yang mengatur prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan hukum, serta penerbitan sertipikat, secara jelas menunjukkan upaya untuk memperoleh dan menyajikan data yang seakurat mungkin, karena pendaftaran tanah dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum. Ketentuan ini bertujuan, di satu sisi, untuk menegakkan sistem publikasi negatif dan, di sisi lain, untuk memberikan bentuk kepastian hukum yang seimbang kepada pihak-pihak yang dengan itikad baik, memiliki tanah dan terdaftar sebagai pemegang hak di buku tanah, melalui sertipikat sebagai bukti yang menurut UUPA berfungsi sebagai bukti yang kuat.

Kelemahan sistem negatif terletak pada kenyataan bahwa pemilik yang terdaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu dihadapkan dengan tuntutan hukum dari pihak lain yang juga mengklaim kepemilikan atas tanah tersebut. Kelemahan ini biasanya diatasi dengan prinsip penguasaan secara melawan hukum (*adverse possession*)..²⁷

3) Kegiatan Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 19 Ayat (2) UUPA, Kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah, meliputi:²⁸

- a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
- c. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat

Pendaftaran Tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan, kegiatannya meliputi:

²⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm 480.

²⁸ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm. 307-308.

- a) Pembuatan peta dasar pendaftaran
- b) Penetapan batas bidang-bidang tanah
- c) Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
- d) Pembuatan daftar tanah
- e) Pembuatan surat ukur

Pembuktian hak dan pembukuannya. Kegiatannya, meliputi:

- a) Pembuktian hak baru
- b) Pembuktian hak lama
- c) Pembukuan hak
- d) Penerbitan Sertipikat
- e) Penyajian data fisik dan data yuridis
- f) Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Informasi tentang data dalam daftar lain tersedia untuk umum dan dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan secara visual atau tertulis dalam bentuk ekstrak catatan pendaftaran tanah. Informasi diberikan atas permohonan tertulis oleh yang berkepentingan, dengan menyebutkan keperluannya.

Data pendaftaran tanah diperbarui ketika ada perubahan pada data lapangan (fisik) atau data dalam sertipikat (yuridis) terhadap tanah yang telah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan berkewajiban untuk melaporkan perubahan ini ke kantor pertanahan. Peristiwa-peristiwa hukum apa yang merupakan

perubahan data yuridis dan data fisik diatur dalam peraturan menteri 3/1997 serta dalam Peraturan Pemerintah No. 24/1997 tentang pendaftaran tanah²⁹. kegiatan pendaftaran tanah, terdiri atas:³⁰

- 1) Pendaftaran Peralihan dan pembebanan hak, meliputi:
pemindahan hak; pemindahan hak dengan lelang; pemindahan hak karena pewarisan; peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi; pembebanan hak; penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
- 2) pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi:
perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecaha, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas tanah satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; perubahan nama.

Perubahan data sertifikat dapat berupa: pengalihan hak melalui jual beli, tukar menukar, hibah, imbreng, dan tindakan hukum lainnya yang mengalihkan hak; pengalihan hak melalui warisan; pengalihan hak melalui penggabungan atau konsolidasi perusahaan atau koperasi; pembebanan hak gadai; pengalihan hak gadai; pembatalan hak atas tanah, hak tanggungan, hak kepemilikan atas

²⁹ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 506.

³⁰ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 308-306.

satuan rumah susun, dan hak gadai; pembagian hak kepemilikan bersama; perubahan data pendaftaran tanah karena keputusan pengadilan atau keputusan ketua pengadilan; perubahan nama karena perubahan nama pemegang hak; perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

Perubahan pada data lapangan (fisik) dapat berupa: pemisahan atas sebidang tanah; pemisahan sebagian atau seluruh dari sebidang tanah; menggabungkan dua tanah atau lebih.

c. Sertipikat Hak Atas Tanah

Secara etimologis, kata "sertipikat" berasal dari kata bahasa Belanda "*certifikat*," yang berarti bukti atau pengesahan. Oleh karena itu, sertipikat tanah adalah bukti yang menegaskan hak seseorang atas suatu tanah. Dengan kata lain, sertipikat tersebut menyatakan bahwa seseorang memiliki tanah tertentu dan kepemilikannya dibuktikan secara sah oleh dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga/instansi yang berwenang. Sertipikat terdiri dari salinan ekstrak buku tanah dan surat ukur, yang dijilid bersama dengan lembar sampul, yang bentuknya ditentukan oleh peraturan menteri. Menurut Pasal 1, butir 20 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, "Sertipikat adalah bukti hak, yang memuat data Fisik dan data yuridis dari objek terdaftar untuk hak milik, hak pengelolaan, hak kepemilikan atas satuan rumah susun, dan hak tanggungan, masing-masing tercatat dalam buku tanah yang relevan."

Undang-undang dan peraturan yang mengatur hak atas tanah, yaitu Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, mengakui berbagai jenis sertifikat, yaitu: Sertipikat Hak Guna Usaha, Sertipikat Hak Bangunan untuk Tanah Negara, Sertipikat Hak Bangunan untuk Hak Pengelolaan, Sertipikat Hak pakai untuk Tanah Negara, Sertipikat Hak Pakai atas Tanah Pengelolaan, Sertipikat Tanah Wakaf, Sertipikat Hak milik atas satuan rumah susun, dan Sertipikat Hak Tanggungan.³¹

Sertipikat pendaftaran tanah berfungsi sebagai bukti kepemilikan dan oleh karena itu merupakan bukti yang kuat (salinan tersebut merupakan bukti sekaligus dokumen resmi). Salinan akta pendaftaran tanah memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah.

Keuntungan dari sertipikat pendaftaran tanah: 1) Manfaat bagi pemegang hak: (Memberikan keamanan, memungkinkan pengetahuan yang jelas tentang data fisik dan yuridis, memfasilitasi pengalihan hak, meningkatkan nilai tanah, dapat digunakan sebagai jaminan utang melalui hak tanggungan, dan mencegah kesalahan dalam perhitungan pajak tanah.) 2) Manfaat bagi pemerintah: (Memastikan pengelolaan tanah yang tertib sebagai salah satu dari

³¹ Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 261.

empat program tata tertib tanah, memfasilitasi kegiatan pemerintah terkait pengembangan tanah, dan mengurangi sengketa di sektor tanah, misalnya, mengenai batas tanah atau pendudukan ilegal.) 3) Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur: Memudahkan untuk mendapatkan informasi yang jelas tentang kesucian data fisik dan yuridis tanah yang akan dijadikan objek perbuatan hukum.³²

Kepastian hukum Sertipikat pendaftaran tanah, termasuk kepastian hukum atas status hak atas tanah yang terdaftar, kepastian hukum atas objek dan kepastian hukum atas subjek sertipikat pendaftaran tanah. Kepastian hukum hak atas tanah yang di daftar berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, yang mengatur sistem publikasi negatif dengan kecenderungan positif, dipastikan: sertipikat pendaftaran tanah merupakan bukti hak yang kuat, tetapi bukan bukti mutlak. Hal ini terbukti dari interpretasi ketentuan Pasal 19 ayat (2), huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang menurutnya sistem publikasi yang diterapkan untuk sertipikat hak atas tanah adalah sistem publikasi negatif, yaitu, sertipikat hak atas tanah hanya merupakan bukti hak yang kuat, tetapi bukan bukti mutlak.

Sertipikat tanah berfungsi sebagai bukti yang efektif. Seseorang atau badan hukum dapat dengan mudah menggunakannya untuk membuktikan kepemilikan hak atas suatu

³² *Ibid*, hlm. 167.

tanah. Jika nama mereka tercantum dengan jelas pada sertipikat, mereka juga dapat mendokumentasikan kondisi tanah, seperti luas, batas, bangunan yang ada, jenis hak, beban yang sudah atau ada atau dapat dibebankan, dan lain-lain. Semua informasi yang tercantum dalam sertipikat mengikat secara hukum dan harus diterima sebagai benar (oleh pengadilan) kecuali ada bukti yang bertentangan. Jika ada informasi yang terbukti tidak benar, maka harus dilakukan perubahan dan koreksi yang diperlukan. Dalam hal ini, penerbit sertipikat, yaitu Badan Pertanahan Nasional, bertanggung jawab atas koreksi tersebut, bukan pengadilan. Pihak mana pun yang merasa dirugikan oleh kesalahan dalam sertipikat dapat mengajukan permohonan koreksi, dengan melampirkan putusan pengadilan yang menjelaskan kesalahan tersebut.

Sertipikat tanah memberikan jaminan kepada bank dan pemberi pinjaman untuk memberikan pinjaman kepada pemiliknya. Jika pemilik tanah, misalnya, seorang pengusaha, ini sangat memudahkan perluasan perusahaan mereka, karena modal yang dibutuhkan lebih mudah diperoleh. Sertipikat tanah juga sangat bermanfaat bagi pemerintah, meskipun penggunaannya biasanya tidak langsung. Sertipikat ini membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar sepenuhnya di kantor Pertanahan dan dapat dengan mudah ditemukan jika diperlukan.

Selain keuntungan yang telah disebutkan, sertifikat tanah menawarkan banyak manfaat lainnya. Ini memberikan pemilik keamanan dan ketenangan pikiran, karena memastikan bahwa semuanya mudah dipahami, jelas, dan dapat diverifikasi secara hukum.³³

Berdasarkan Pasal 32 ayat 1 Keputusan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, terdapat beberapa kelemahan: negara tidak menjamin keakuratan data fisik dan yuridis yang tercantum, dan kepemilikan sertifikat tidak dijamin, karena pihak ketiga yang merasa dirugikan oleh penerbitan sertifikat dapat mengajukan gugatan kapan saja. Untuk mengatasi kelemahan Pasal 32 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997, untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemegang sertifikat terhadap gugatan pihak ketiga, dan untuk menjadikan sertifikat sebagai bukti yang tak terbantahkan, maka diperkenalkan ketentuan Pasal 32 ayat 2 PP Nomor 24 Tahun 1997. Sertifikat merupakan bukti hak yang tak terbantahkan jika memenuhi semua unsur yang diperlukan, yaitu:³⁴

1. Sertifikat ditebitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
2. Tanah diperoleh dengan iktikad baik;
3. Tanah dikuasai secara nyata;

³³ Adrian sutedi, *Op.Cit*, hlm. 57-57.

³⁴ Urip Santoso, *Op.Cit*, hlm 45-46.

4. Selama 5 Tahun mulai dikeluarkannya sertipikat tersebut tidak ada pihak yang menyatakan/mengadukan keberatan kepada pemilik sertipikat dan Kepala Badan Pertanahan setempat ataupun tidak melakukan permohonan gugatan ke pengadilan mengenai status tanah dan sertipikat yang telah terbit.

d. Taman Nasional

Terminologi taman nasional atau *national park* pertama kali digunakan ketika pada tahun 1872 Konggres AS menyetujui legislasi pembentukan *Yellowstone National Park*, suatu kawasan yang masih alami dengan keajaiban dan keunikan alam yang menakjubkan. Taman nasional yang pertama di dunia ini ditetapkan atas usaha kolaborasi para *environmentalis*, politisi, dan lobi pebisnis, terutama perusahaan kereta api *Northern Pacific Railroad*. Politisi berargumen bahwa pembentukan jalur kereta api dapat membuka keterisolasian wilayah barat yang relatif belum berkembang, sementara para pebisnis menilai pembangunan jalur kereta api melalui kawasan yang indah dan secara legal ditetapkan sebagai taman nasional akan memberikan bonus berupa daya tarik wisata, sehingga akan meningkatkan penumpang ke wilayah barat. Setelah pembentukan taman nasional yang pertama tersebut,

selanjutnya segera diikuti dengan pembentukan taman-taman nasional lainnya, termasuk di negara-negara lain di dunia³⁵.

Ditinjau dari latar belakang pembentukannya, penetapan suatu kawasan menjadi taman nasional tidak terlepas dari adanya keunikan alam (flora, fauna, bentang alam, atau gejala alam) yang dapat menjadi daya tarik wisata. Aspek keanekaragaman hayati baru mendapat perhatian berikutnya, ketika pemahaman tentang pentingnya aspek keanekaragaman hayati (*biodiversity*) semakin berkembang dan penelitian berbagai proses ekologis di dalamnya³⁶.

Dengan demikian penetapan suatu kawasan menjadi taman nasional harus memperhatikan aspek ekologis, sosial, ekonomi, hukum, dan budaya masyarakat sekitar kawasan. Taman nasional sebagai kawasan pelestarian alam mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Undang-undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam hayati dan Ekosistemnya menjelaskan Taman nasional adalah cagar alam dengan ekosistem yang masih alami, dikelola menggunakan sistem zona dan digunakan untuk penelitian,

³⁵ Hartono, 2008, *Taman Nasional Mandiri, Telaah Singkat Pembentukannya. Makalah disampaikan dalam Reuni Akbar dan Seminar Lustrum IX 2008 Fakultas Kehutanan UGM*. Yogyakarta. hlm. 3.

³⁶ *ibid.* hlm. 4.

ilmu pengetahuan, mendukung pertanian, pendidikan, rekreasi, dan pariwisata.

Taman nasional dapat dimanfaatkan untuk kegiatan:

1. Penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan; misalnya: tempat penelitian, uji coba, pengamatan fenomena alam, dll.
2. Pendidikan dan peningkatan kesadaran konservasi alam; misalnya : tempat praktek lapang, perkemahan, *out bond*, ekowisata, dll.
3. Penyimpanan dan/atau penyerapan karbon, pemanfaatan air serta energi air, panas, dan angin serta wisata alam; misalnya : pemanfaatan air untuk industri air kemasan, obyek wisata alam, pembangkit listrik (*mikrohidro/pikohidro*), dll.
4. Pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar; misalnya : penangkaran rusa, buaya, anggrek, obat-obatan, dll.
5. Pemanfaatan sumber plasma nutfah untuk penunjang budidaya; misalnya : kebun benih, bibit, perbanyakan biji, dll. pemanfaatan tradisional.
6. Pemanfaatan tradisional dapat berupa kegiatan pemungutan hasil hutan bukan kayu, budidaya tradisional, serta perburuan tradisional terbatas untuk jenis yang tidak dilindungi.³⁷

³⁷ Dwi Putro Sugiarto. 2012, "*Pengertian Taman Nasional, Kriteria Penetapan, Zonasi dan Pemanfaatan*". tnrawku.wordpress.com diakses 5 Oktober 2017.

Berbagai bentuk kegiatan seperti kepentingan penelitian, pendidikan, ilmu pengetahuan dan budi daya diperkenankan untuk dilakukan di dalam kawasan Taman Nasional dengan syarat hal tersebut sesuai dengan fungsi masing-masing zona yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selain itu, jenis-jenis kegiatan yang dapat menimbulkan perubahan terhadap fungsi kawasan tidak dibenarkan untuk dilakukan. Misalnya, merusak keindahan alam, mengurangi luas kawasan, dan melakukan kegiatan usaha yang tidak sesuai dengan rencana pengelolaan. Secara lebih rinci diuraikan tentang aktivitas yang tidak boleh dilakukan dalam zona kawasan Taman Nasional antara lain, menanam tanaman pangan, menanam pohon, penebangan pohon untuk keperluan komersil, pengambilan kayu bakar, berburu, mengambil rotan dan kayu.

Sejak penetapannya keberadaan taman nasional dianggap mempersempit ruang gerak masyarakat, menjauhkan masyarakat pada sumber daya alam yang merupakan sumber ekonominya. Taman nasional dan kawasan konservasi lainnya merupakan benteng terakhir dalam upaya mengkonservasikan keanekaragaman hayati.

Pemerintah Indonesia terikat dengan aturan-aturan dan kesepakatan-kesepakatan yang tertuang dalam perjanjian dan konvensi internasional yang telah diratifikasi, misalnya konvensi

keanekaragaman hayati (*Convention on Biological Diversity*). Article 8 Konvensi keanekaragaman Hayati tentang Konservasi In-situ yang mensyaratkan antara lain agar setiap Negara (Negara atau pihak yang meratifikasi konvensi ini) wajib membentuk/membangun sistem konservasi dimana di dalam kawasan tersebut dapat dilakukan upaya-upaya untuk mengkonservasi keanekaragaman hayati. Di samping itu disyaratkan juga agar setiap Negara yang menjadi pihak konvensi ini sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku, mengakui/menghormati, melestarikan dan memelihara pengetahuan, inovasi, dan kegiatan-kegiatan dari masyarakat asli dan masyarakat setempat yang relevan dengan upaya konservasi dan pemanfaatan keanekaragaman hayati secara lestari, mempromosikan aplikasinya yang lebih luas dan meningkatkan peran serta para pihak serta mendorong terwujudnya pembagian yang adil dari manfaat/keuntungan dari pemanfaatan hal-hal tersebut.

Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) mencatat bahwa hingga tahun 2003 telah terjadi beberapa pengusiran rakyat dari kawasan konservasi di Indonesia, diantaranya di TN Lore Lindu, TN Kutai, TN Meru Betiri, TN Komodo, TN Rawa Aopa Watumoi, TN Taka Bonerate, TN Kerinci Seblat dan beberapa kawasan lainnya. Bahkan di TN Komodo, masyarakat nelayan hingga saat ini dilarang melakukan aktivitas penangkapan ikan di kawasan tangkap

tradisional mereka yang diklaim sepihak sebagai zona inti taman nasional. Keberadaan taman nasional saat ini menjadi salah satu masalah sosial yang menimbulkan berbagai konflik. Hampir di setiap taman nasional memiliki masalah sosial yang tidak dapat terelakan.³⁸

Di dalam upaya pengelolaan taman nasional, hal pertama yang harus diketahui dan dipertimbangkan adalah sejauh mana aktivitas manusia, baik disengaja maupun tidak, baik yang sudah dan sedang terjadi pada saat ini maupun yang mungkin terjadi di masa yang akan datang, dapat menimbulkan dampak terhadap atribut-atribut *biodiversity* yang dicerminkan di dalam *key features biodiversity*.³⁹

Alasan utama penetapan suatu kawasan menjadi Taman Nasional umumnya karena faktor *biodiversity* dan ekosistemnya, disamping faktor-faktor alamiah dan keunikan lainnya. Alasan lain yang juga sering dipertimbangkan adalah karena kawasan tersebut mempunyai peran penting dalam perlindungan DAS, pengawetan tanah, perlindungan pantai, serta perlindungan terhadap masyarakat asli (*indigenous people*) yang hidup didalamnya.

Penataan kawasan konservasi di Indonesia mengenal pengukuhan kawasan dan penataan ruang kawasan. Kedua hal

³⁸<https://foresteract.com/taman-nasional-pengertian-daftar-zonasi-dan-kasus-yang-terjadi>. Edisi 2 September 2017, diakses 2 Januari 2024

³⁹ Tucker, G. et al. 2005, *Guidelines Biodiversity Assessment and Monitoring for Protected Areas*. KMTNC. Kathmandu, Nepal. UNEP-WCMC.

tersebut tidak terlepas dari keberadaan masyarakat sekitar kawasan. Proses pengukuhan kawasan meliputi: 1) penunjukan, 2) penataan batas, 3) pemetaan, dan 4) penetapan. Keberadaan masyarakat sekitar kawasan konservasi menjadi bagian penting dalam proses tersebut. Penunjukan sedapat mungkin terhindar dari potensi sengketa dengan masyarakat di sekitar kawasan konservasi. Penataan batas dan pemetaan harus melibatkan para pihak, termasuk masyarakat sekitar yang berbatasan langsung dengan kawasan konservasi sehingga tidak ada lagi persoalan dengan pihak ketiga pada saat penetapan. Ketika penetapan dilakukan berarti kawasan telah mantap.⁴⁰

Sebagai kawasan yang dilindungi, taman nasional didukung oleh para konservasionis yang lebih memilih agar wilayah tersebut bebas dari gangguan manusia. Dengan demikian, potensi konflik antara konservasi dan rekreasi telah menjadi sumber perdebatan yang tidak pernah berakhir mengenai tujuan utama taman nasional. Selain itu, sumber daya alam Indonesia juga diklaim menawarkan keragaman hayati terkaya di dunia. Sayangnya, pembentukan kawasan lindung, terutama taman nasional, telah terlambat dibandingkan dengan kawasan di negara-negara Eropa. Sebagai akibatnya, kerusakan lingkungan seperti yang dijelaskan di atas

⁴⁰ Hermawan, *et.al.*, 2014, *Pengelolaan Kawasan Konservasi*, Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. hlm. 61.

sering terjadi, yang juga mencerminkan kondisi politik dan keamanan yang tidak stabil di negara ini. Namun, program pemerintah Indonesia untuk perlindungan alam, terutama untuk pembentukan taman nasional, akhirnya dimulai dalam rezim Orde Baru pada 1990-an dan, sampai dengan tahun 2016, 50 taman nasional telah ditetapkan.

Manajemen taman nasional di Indonesia setidaknya telah melalui tiga era. Era pertama adalah 1980-an di mana taman nasional dikelola dengan perangkat otoriter dan tindakan pemerintah secara langsung. Saat itu, hanya ada 15 taman nasional yang dikelola oleh Kantor Taman Nasional dan Kantor Konservasi Alam Regional. Luas total taman nasional mencapai 4,56 juta hektar, tersebar di empat kelompok pulau besar: 6 di Jawa, 4 di Sumatra, 2 di Kalimantan, dan 3 di Sulawesi. Era ini ditandai dengan fungsi taman nasional yang masih diarahkan pada fungsi ekonomi bagi sebagian pihak dan fungsi konservasi dan pariwisata, apalagi fungsi partisipatif, masih sangat lemah.

Era kedua adalah era tahun 1990-an yang menandai transisi dari sistem otoriter menuju sistem yang lebih partisipatif. Sebanyak 23 taman nasional baru didirikan dengan luas 9,99 juta hektar, tersebar di seluruh kelompok pulau besar. Partisipasi sangat penting di Indonesia karena selain sebagai negara kolektivistis, terdapat begitu banyak kelompok etnik yang memiliki wilayah tertentu, dengan

karakteristik budaya berbeda. Selain itu, program pembangunan yang dibantu oleh negaranegara asing dan keanekaragaman hayati yang begitu besar memunculkan kelompok-kelompok kepentingan yang tegas dari lembaga supranasional, negara donor, pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat lokal.

Dalam era ini, manajemen taman nasional masih diarahkan pada kebijakan keanekaragaman hayati. Taman nasional kemudian telah diatur lewat sistem zonasi. Zona wajib yang mesti ada adalah zona inti yang mutlak harus digunakan sepenuhnya untuk konservasi. Selain zona inti, variasi zona dapat mencakup zona rimba, zona pemanfaatan penelitian dan pengembangan, zona pemanfaatan tradisional, zona penyangga, zona budi daya, zona rehabilitasi, dan zona pemanfaatan permukiman tradisional dan lainnya.⁴¹

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya diatur mengenai ketentuan pidana bagi yang melanggar aturan zonasi ini. Dalam era ini, sejumlah langkah partisipatif memang telah dijalankan dan berhasil seperti di Taman Nasional Wasur, Papua, Taman Nasional Kayan Mentarang, dan Bunaken di Sulawesi. Kebijakan yang menaungi manajemen taman nasional yang muncul di era ini adalah Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1998 tentang Konservasi

⁴¹ Bhayu Rhama, 2019, *Taman Nasioal dan Eko Wisata*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 67-68.

dan Daerah Terlindungi dan serta Keputusan Menteri Kehutanan No. 56 tahun 2006 tentang Zonasi dalam Taman Nasional Keputusan Menteri Kehutanan No. 129/Kpts/DJ-VI/1996 tentang Pedoman Penetapan Zonasi Taman Nasional.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 1998, taman nasional ditetapkan setidaknya-tidaknya memiliki tiga zona, yaitu zona inti, zona rimba, dan zona pemanfaatan. Fungsi zona inti adalah sebagai pelindung ekosistem serta keanekaragaman hayati yang peka terhadap gangguan dan perubahan, sumber plasma nutfah dan jenis tumbuhan serta satwa liar, kepentingan pendidikan, penelitian, dan pengembangan, dan penunjang zona rimba dan pemanfaatan. Fungsi zona rimba mencakup fungsi konservasi, penelitian, pendidikan, pengembangan, wisata terbatas, habitat satwa migran, dan penunjang zona pemanfaatan dan pendukung zona inti. Fungsi zona pemanfaatan mencakup pariwisata, jasa lingkungan, pendidikan, pengembangan, penelitian, dan pendukung zona inti dan rimba.

Secara hierarki, taman nasional tergolong sebagai kawasan konservasi. Ada tiga jenis kawasan konservasi di Indonesia, yaitu kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, dan taman buru. Kawasan suaka alam terbagi menjadi cagar alam dan suaka margasatwa. Kawasan pelestarian alam terbagi menjadi taman nasional, taman wisata alam, dan taman hutan raya. Suatu kawasan

dapat ditetapkan sebagai taman nasional jika (1) memiliki potensi keanekaragaman hayati tinggi, (2) mengandung flora dan fauna khas yang terancam punah, dan (3) merupakan daerah resapan air penting bagi kawasan sekitarnya. Secara proporsional, taman nasional menempati 65% luas kawasan konservasi. Walau begitu, luas ini masih dibawah 10% luas daratan yang disarankan.

Era Ketiga, era sekarang adalah era desentralisasi yang mulai menyertakan paradigma partisipatif dalam pengelolaan taman nasional. Era ini dimulai sejak tahun 1999 lewat UU No. 22 tentang Otonomi Daerah. Sebanyak 12 taman nasional baru didirikan dengan luas 1,71 juta hektar. Di tahun 2004 sendiri didirikan sekaligus sembilan taman nasional, kedua terbesar setelah 10 taman nasional yang didirikan sekaligus pada tahun 1982. Walau begitu, sementara rentang pendirian taman nasional baru di tahun 1982 membutuhkan waktu tujuh tahun ketika tahun 1989 dibuat Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai, tidak ada satu pun taman nasional baru dibuat sejak tahun 2004 hingga sekarang 2016.

Walaupun terdapat masalah mengenai fungsi tertentu, terutama yang berurusan dengan kewenangan, apakah di tingkat pusat, provinsi atau secara umum terdapat tekanan politik yang kuat untuk pembentukan taman nasional di mana-mana. Hal ini terbukti dengan penggelembungan jumlah taman nasional hingga mencapai lebih dari 50 buah. Dalam era ini, konsep daerah penyangga taman

nasional lebih ditekankan. Menurut Peraturan Menteri Kehutanan No. 56 tahun 2006, daerah penyangga memiliki kriteria: (1) berbatasan secara geografis dengan kawasan taman nasional, (2) mempunyai pengaruh ekologis baik dari dan ke taman nasional, (3) mampu menangkal gangguan dari dan ke taman nasional, dan (4) ditetapkan dengan menghormati hak-hak yang dimiliki masyarakat lokal.⁴²

e. Konservasi Di Indonesia

Pemerintah Indonesia menetapkan kawasan konservasi dimulai sejak Pemerintahan Hindia Belanda. Kawasan konservasi pada awalnya dialokasikan karena keberadaan suatu spesies atau fenomena alam tertentu. Hal ini dapat dilihat dari persebaran kawasan konservasi yang ditetapkan pada zaman kolonial. Pemerintah Hindia Belanda banyak menunjuk kawasan suaka margasatwa (*Wildlife Reserve*) dan monumen alam (*Nature Monument*).⁴³

Kawasan konservasi adalah cagar alam dengan ekosistem yang masih alami, dikelola menggunakan sistem zona dan digunakan untuk penelitian, ilmu pengetahuan, mendukung pertanian, pendidikan, rekreasi, dan pariwisata.⁴⁴ Kawasan lindung adalah kawasan yang tujuan utamanya adalah perlindungan

⁴² Ibid. hlm. 70-73.

⁴³ Hermawan, *Op.Cit*, hlm. 20.

⁴⁴ Didik Santoso, *Op.Cit*.

lingkungan, termasuk sumber daya alam dan buatan manusia serta nilai-nilai sejarah dan budaya, dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Kawasan budidaya adalah kawasan yang tujuan utamanya adalah budidaya sumber daya alam, berdasarkan kondisi dan potensi sumber daya alam, manusia, dan buatan manusia.

Keberhasilan konservasi keanekaragaman hayati dalam kawasan konservasi pada dasarnya ditentukan saat penataan kawasan konservasi. Rancang bangun kawasan konservasi yang tidak tepat akan meningkatkan kerentanan dan potensi ancaman terhadap kawasan. penataan kawasan konservasi meliputi penunjukan kawasan konservasi, pembuatan tata batas, legalitas kawasan konservasi dan pengaturan blok atau zonasi di dalam kawasan⁴⁵

Rencana konservasi nasional tersebut hingga saat ini banyak dimanfaatkan untuk menentukan kawasan konservasi di Indonesia. Penunjukan kawasan hutan khususnya hutan kawasan konservasi diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Pelestarian Alam. Peraturan ini menyebutkan, Menteri dapat menetapkan suatu kawasan sebagai kawasan suaka alam atau pelestarian alam berdasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Kegiatan yang membutuhkan sumber daya yang besar bagi pengelola kawasan

⁴⁵ *ibid.*

konservasi baik itu waktu, tenaga, uang maupun kelembagaan adalah penataan batas kawasan hutan. Hal ini dapat memunculkan berbagai persoalan terkait tata batas, diantaranya adalah konflik tata batas dengan masyarakat atau bahkan tidak terintegrasinya dengan tata ruang wilayah milik Pemerintah Daerah, termasuk aspek teknis lainnya dalam tata batas misalnya pal batas yang tidak sesuai standar, posisi pal batas yang tidak pada tempatnya atau model pal yang tidak dikenal oleh masyarakat.⁴⁶

Permasalahan dalam tata batas kawasan konservasi, Hermawan memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Review dan revisi kebijakan/regulasi yang berkaitan dengan mekanisme tata batas (komposisi panitia tata batas, keterwakilan masyarakat setempat, pengakuan hak-hak komunal/adat, dan standar ukuran pal batas).
- 2) Tata batas ulang secara partisipatif. Disadari bahwa proses ini memerlukan waktu yang cukup lama dan biaya yang tidak sedikit oleh karena itu pelaksanaan tata batas ulang diusulkan dilaksanakan secara kemitraan dan melibatkan pihak-pihak lain yang potensial terutama dengan masyarakat setempat berbasis kewilayahan, misal tata batas berbasis desa/kampung.
- 3) Negosiasi awal dengan masyarakat dalam penentuan batas kawasan konservasi.

⁴⁶ Hermawan, 2014, *Op.Cit.* hlm. 27-28.

- 4) Diperlukan kejelasan objek negosiasi tata batas termasuk di dalamnya *enclave*.
- 5) Adopsi simbol-simbol batas lokal dalam kriteria dan standar pelaksanaan batas.

Secara hukum, tujuan konservasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Republik Indonesia tentang konservasi sumber daya alam dan ekosistemnya, yaitu tujuan untuk mencapai keberlanjutan sumber daya alam dan keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan kualitas hidup masyarakat.⁴⁷ Selain tujuan yang tertera di atas tindakan konservasi mengandung tujuan:⁴⁸

1. Preservasi yang berarti proteksi atau perlindungan sumber daya alam terhadap eksploitasi komersial, untuk memperpanjang pemanfaatannya bagi keperluan studi, rekreasi dan tata guna air.
2. Pemulihan atau restorasi, yaitu koreksi kesalahan-kesalahan masa lalu yang telah membahayakan produktivitas pengkalan sumber daya alam.
3. Penggunaan yang seefisien mungkin. Misal teknologi makanan harus memanfaatkan sebaik-baiknya biji rambutan, biji mangga,

⁴⁷ Departemen Kehutanan, 2000, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Bidang Konservasi Sumber Daya Alam*, Surabaya: BKSDA Jawa Timur, hlm. 15.

⁴⁸ Dwijoseputro, 1994, *Ekologi Manusia dengan Lingkungannya*, Cetakan ketiga, Erlangga, Jakarta, hlm. 32

biji salak dan lain-lainnya yang sebetulnya berisi bahan organik yang dapat diolah menjadi bahan makanan.

4. Penggunaan kembali (*recycling*) bahan limbah buangan dari pabrik, rumah tangga, instalasi-instalasi air minum dan lain-lainnya. Penanganan sampah secara modern masih ditunggu-tunggu.
5. Mencarikan pengganti sumber alam yang sepadan bagi sumber yang telah menipis atau habis sama sekali. Tenaga nuklir menggantikan minyak bumi.
6. Penentuan lokasi yang paling tepat guna. Cara terbaik dalam pemilihan sumber daya alam untuk dapat dimanfaatkan secara optimal, misalnya pembuatan waduk yang serbaguna di Jatiluhur, Karangates, Wonogiri, Sigura-gura.
7. Integrasi, yang berarti bahwa dalam pengelolaan sumber daya diperpadukan berbagai kepentingan sehingga tidak terjadi pemborosan, atau yang satu merugikan yang lain. Misalnya, pemanfaatan mata air untuk suatu kota tidak harus mengorbankan kepentingan pengairan untuk persawahan.

Konservasi Sumber Daya Alam di Indonesia mulai memperoleh perhatian pada tahun 1970-an. Sejak saat itu

konservasi sumber daya alam di Indonesia mulai berkembang.

Tujuan dilaksanakannya konservasi tersebut adalah untuk:⁴⁹

1. Memelihara proses ekologi yang penting dan sistem penyangga kehidupan;
2. Menjamin keanekaragaman genetik;
3. Pelestarian pemanfaatan jenis dan ekosistem.

Sedangkan peranan kawasan konservasi dalam pembangunan meliputi:

1. Penyelamat usaha pembangunan dan hasil-hasil pembangunan;
2. Pengembangan ilmu pendidikan;
3. Pengembangan kepariwisataan dan peningkatan devisa;
4. Pendukung pembangunan bidang pertanian;
5. Keseimbangan lingkungan alam;
6. Manfaat bagi manusia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, cagar alam adalah suatu wilayah dengan karakteristik tertentu di darat dan di air, yang fungsi utamanya adalah untuk melestarikan

⁴⁹ Djoko Crhistanto, 2020, *Ruang lingkup Konservasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, Modul I, hlm. 7-9.

keanekaragaman tumbuhan dan hewan serta ekosistemnya, sekaligus berfungsi sebagai habitat.

Kawasan Suaka Alam terdiri dari:

1. Cagar alam;
2. Suaka margasatwa;
3. Hutan wisata;
4. Daerah perlindungan plasma nutfah;
5. Daerah pengungsian satwa.

Cagar alam adalah area dengan karakteristik khusus di darat dan di air, yang dirancang untuk melindungi sistem vital, melestarikan keanekaragaman tumbuhan dan hewan, serta memastikan penggunaan sumber daya biologis dan ekosistemnya secara berkelanjutan. Langkah-langkah konservasi untuk spesies tumbuhan dan hewan dapat diterapkan di dalam cagar alam (konservasi *in-situ*) atau di luar cagar alam (konservasi *ex-situ*). Konservasi insitu adalah konservasi jenis flora dan fauna yang dilakukan di habitat aslinya baik di hutan, di laut, di danau, di pantai, dan sebagainya. Konservasi eksitu adalah konservasi jenis flora dan fauna yang dilakukan di luar habitat aslinya.

Hutan lindung adalah kawasan hutan dengan karakteristik khusus, yang fungsi utamanya adalah untuk melestarikan

keanekaragaman tumbuhan dan hewan serta ekosistemnya. terdiri dari berikut ini:

1. Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.
2. Kawasan hutan pelestarian alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Taman buru adalah kawasan hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu.

Kegiatan penataan batas menghasilkan batas kawasan konservasi yang *clear and clean*. *Clear* berarti bahwa batas kawasan konservasi telah jelas dan dipahami oleh pihak-pihak terkait, sedangkan *clean* berarti bahwa dalam kawasan konservasi tersebut tidak ada lagi tumpang tindih hak dengan pihak-pihak lain⁵⁰

Pengelolaan kawasan konservasi dilakukan dengan zonasi untuk mengatur ruang dalam sebuah kawasan konservasi menjadi zona-zona atau blok-blok pengelolaan sesuai dengan

⁵⁰ *ibid.*

peruntukannya. Pengelolaan atau penyelenggaraan kawasan konservasi merupakan suatu upaya untuk meraih tujuan penetapan suatu kawasan konservasi dengan memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki dan/atau yang dapat dimanfaatkan dengan berbagai macam kegiatan yang direncanakan.

Tata kelola merupakan interaksi antara struktur, proses, dan tradisi yang menentukan bagaimana suatu kuasa dan tanggung jawab dilaksanakan bagaimana sebuah keputusan dibuat, dan bagaimana para pihak lain merespon.

Sampai saat ini, pola dan konsep eksploitasi di negara ini hanya berfokus pada kebutuhan masyarakat Indonesia saat ini. Padahal, semua kegiatan pengelolaan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya alam dan lingkungan seharusnya diarahkan untuk memenuhi kebutuhan manusia saat ini dan menjamin kelangsungan hidup generasi mendatang. Inilah prinsip keberlanjutan, yang lebih dikenal sebagai pengelolaan hutan lestari (SFM). Pengelolaan seperti ini juga sejalan dengan konsep konservasi alam. Eksistensi dan kehidupan manusia ada pada lingkungan hidupnya, dan untuk dapat mempertahankan eksistensinya dan kehidupannya itu manusia mutlak berinteraksi

dengan lingkungan hidupnya itu dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia pada lingkungan hidup itu.⁵¹

Mengingat bahwa ini bukan sekadar fenomena, tetapi realitas yang telah dijelaskan di atas, sudah saatnya seluruh bangsa Indonesia bertindak bijak demi keberlangsungan kehidupan di Bumi dan untuk memperbaiki kondisi alam, khususnya hutan dan seluruh komponennya, dengan semangat dan jiwa yang baru, semangat dan jiwa pelestarian alam. Pelestarian alam sangat penting jika manusia ingin terus menghirup udara bersih, minum air bersih, dan menikmati keindahan alam yang menakjubkan di masa depan. Manusia, harus dipandang sebagai komponen khusus yang memiliki dua posisi sekaligus, yakni sebagai bagian dari alam dan sekaligus sebagai pengelola alam.⁵²

2. Kerangka Teori

a. Teori Kepastian Hukum

Doktrin kepastian hukum ini berasal dari pendekatan dogmatis hukum, yang didasarkan pada aliran pemikiran positivis dalam hukum. Aliran ini cenderung memandang hukum sebagai sesuatu yang otonom dan independen, karena bagi para penganutnya hukum hanyalah kumpulan aturan. Oleh karena itu, tujuannya semata-mata untuk menjamin kepastian hukum.

⁵¹ A.M Yunus wahid, 2020, Pengantar Hukum Lingkungan, Prenada media group, jakarta, hlm 33

⁵² A.M Yunus wahid, 2016, Pengantar Hukum Tata ruang, Prenada media group, jakarta, hlm 5

Kepastian hukum ini dicapai melalui hukum itu sendiri, yang pada hakikatnya hanya menetapkan norma hukum umum. Sifat umum norma hukum menunjukkan bahwa hukum tidak bertujuan pada keadilan atau kesejahteraan, tetapi semata-mata pada kepastian hukum.⁵³

Kepastian hukum adalah jaminan sistem hukum yang adil. Norma-norma yang mendorong keadilan harus berfungsi sebagai peraturan yang mengikat. Menurut Gustav Radbruch, keadilan dan kepastian hukum merupakan komponen integral dari hukum. Ia berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus dipertimbangkan dan kepastian hukum harus dijunjung tinggi demi kepentingan keamanan dan ketertiban nasional. Pada akhirnya, hukum yang berlaku harus selalu dipatuhi. Hal ini didasarkan pada teori kepastian hukum dan nilai-nilai keadilan dan kebahagiaan yang harus dicapai.⁵⁴

Menurut Kelsen, hukum adalah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan apa yang seharusnya dilakukan dan berisi banyak peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma muncul melalui tindakan manusia yang sadar. Hukum, yang berisi aturan umum, berfungsi sebagai pedoman bagi perilaku individu dalam masyarakat, baik dalam interaksi mereka satu sama lain

⁵³ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, hlm. 82-83.

⁵⁴ *ibid.* hlm. 95

maupun dengan masyarakat itu sendiri. Aturan-aturan ini menetapkan batasan bagi masyarakat dalam hal membebani atau mengambil tindakan terhadap individu. Keberadaan dan penerapan aturan-aturan ini menciptakan kepastian hukum.⁵⁵

Berdasarkan hukum Utrecht, kepastian hukum memiliki dua arti: pertama, keberadaan aturan umum yang memungkinkan individu untuk mengetahui tindakan mana yang boleh mereka lakukan dan mana yang tidak; kedua, kepastian hukum individu terhadap kesewenang-wenangan negara, karena keberadaan aturan umum memungkinkan individu untuk mengetahui apa yang dapat dikenakan atau dilakukan negara kepada mereka.⁵⁶

Kepastian hukum normatif muncul ketika suatu peraturan dibuat dan diberlakukan dengan pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Kepastian berarti bahwa peraturan tersebut tidak menyisakan ruang untuk keraguan (*ambiguitas*) dan bersifat logis. Kepastian juga berarti bahwa peraturan tersebut membentuk suatu sistem dengan norma-norma lain yang tidak menimbulkan konflik atau kontradiksi di antara mereka. Kepastian hukum mengacu pada penerapan hukum yang jelas, langgeng, konsisten, dan koheren yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan subjektif. Kepastian dan keadilan bukan hanya tuntutan moral tetapi

⁵⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.158.

⁵⁶ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 23.

merupakan karakteristik hukum yang sebenarnya. Hukum yang tidak pasti dan tidak berupaya untuk adil bukanlah sekadar hukum yang buruk.⁵⁷

Berbeda dengan Gustav Radbruch, yang menyatakan bahwa kepastian hukum adalah salah satu tujuan hukum, Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dapat berfungsi dengan baik, yang berarti bahwa dengan kepastian hukum, individu-individu yang telah memperoleh keputusan dari keputusan hukum itu sendiri akan memiliki hak. Sudikno pun menjelaskan, bahwa meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang ada pada hukum dan keadilan itu sendiri, dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.⁵⁸

b. Teori Tanggungjawab

Dalam sebuah perbuatan atau hubungan hukum yang dilakukan subyek hukum pasti akan menimbulkan tanggung jawab hukum, maka dengan adanya tanggung jawab hukum akan

⁵⁷ Cst Kansil, *et.al*, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, hlm. 385.

⁵⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 158.

menimbulkan hak dan kewajiban bagi subyek hukum. Oleh karena tanggung jawab hukum merupakan suatu prinsip yang ditimbulkan adanya hubungan hukum yang harus dilaksanakan.

Berdasarkan prespektif hukum, dalam kehidupan sehari-hari dikenal istilah pergaulan hukum (*rechtsverkeer*), yang didalamnya mengisyaratkan adanya tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtbetrekking*) antar subjek hukum. Pergaulan, tindakan, dan hubungan hukum adalah kondisi atau keadaan yang diatur oleh hukum dan/atau memiliki relevansi hukum. Dalam hal itu terjadi interaksi hak dan kewajiban antara dua subjek hukum atau lebih, yang masing-masing diikat hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Hukum diciptakan untuk mengatur pergaulan hukum agar masing-masing subjek hukum menjalankan kewajibannya secara benar dan memperoleh haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga difungsikan sebagai instrumen perlindungan (*bescherming*) bagi subjek hukum. Dengan kata lain, hukum diciptakan agar keadilan terimplementasi dalam pergaulan hukum. Ketika ada subjek hukum yang melalaikan kewajiban hukum yang seharusnya dijalankan atau melanggar hak itu dibebani tanggung jawab dan dituntut memulihkan atau mengembalikan hak yang sudah dilanggar tersebut. Beban tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi atau hak itu ditunjukkan kepada setiap subjek hukum yang melanggar hukum,

tidak peduli apakah subjek hukum itu seseorang, badan hukum, ataupun pemerintah.⁵⁹

Berdasarkan sistem hukum Indonesia, pertanggungjawaban hukum diklasifikasikan menjadi tiga jenis utama yang memiliki karakteristik dan mekanisme yang berbeda-beda. Ketiga jenis pertanggungjawaban tersebut yakni pertama, Pertanggungjawaban administratif adalah tanggung jawab pejabat atau badan pemerintahan terkait penggunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon, hal ini berkaitan dengan keabsahan tindakan atau keputusan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas. Dasar hukumnya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dengan subjeknya adalah pejabat/badan pemerintahan dan objeknya keputusan atau tindakan administrasi, termasuk diskresi. Pelanggaran administratif dapat berupa keputusan yang bertentangan dengan hukum, penyalahgunaan wewenang, tindakan sewenang-wenang, maupun pelanggaran asas umum pemerintahan yang baik. Sanksinya meliputi teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan atau pencabutan izin, hingga penurunan jabatan atau pemberhentian.

Kedua, pertanggungjawaban perdata merupakan tanggung jawab seseorang akibat perbuatan yang melawan hukum atau

⁵⁹ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 55.

wanprestasi yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Dasar hukumnya terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, khususnya Pasal 1365 tentang perbuatan melawan hukum dan Pasal 1243 tentang wanprestasi. Pertanggungjawaban perdata dapat dibedakan menjadi dua bentuk utama. Pertama, pertanggungjawaban berdasarkan wanprestasi, yakni tidak dipenuhinya kewajiban sebagaimana mestinya, baik karena sama sekali tidak dilaksanakan, dilaksanakan tetapi terlambat, dilaksanakan namun tidak sesuai, ataupun melakukan hal yang seharusnya tidak boleh dilakukan. Kedua, pertanggungjawaban berdasarkan perbuatan melawan hukum yang mensyaratkan adanya perbuatan, kerugian yang ditimbulkan, kesalahan, serta hubungan kausalitas antara perbuatan dan kerugian. Dalam perkembangannya, pertanggungjawaban perdata didasarkan pada beberapa prinsip, yaitu *liability based on fault* (pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan), *strict liability* (pertanggungjawaban mutlak tanpa mempersoalkan kesalahan), dan *vicarious liability* (pertanggungjawaban pengganti). Bentuk ganti rugi yang dapat diberikan mencakup ganti rugi materiil berupa kerugian nyata dan keuntungan yang hilang, serta ganti rugi immateriil yang mencakup kerugian bersifat non-ekonomis.

Terakhir, pertanggungjawaban pidana merupakan bentuk tanggung jawab untuk menentukan apakah seorang tersangka atau

terdakwa dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindak pidana yang telah dilakukan. Menurut Pasal 34 Konsep KUHP Baru, pertanggungjawaban pidana adalah diteruskannya celaan yang objektif pada suatu tindak pidana berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, secara subjektif kepada pembuat yang memenuhi syarat-syarat dalam undang-undang untuk dapat dikenai pidana. Unsur-unsur pertanggungjawaban pidana mencakup adanya tindak pidana yang dilakukan, adanya kesalahan berupa kesengajaan atau kealpaan, adanya pembuat yang mampu bertanggung jawab, serta tidak adanya alasan pemaaf. Komponen pertanggungjawaban pidana terdiri atas unsur objektif (*actus reus*), yakni perbuatan yang bersifat melawan hukum dan sesuai dengan asas legalitas (*nullum crimen sine lege*), serta unsur subjektif (*mens rea*), yaitu kesalahan berupa kesengajaan (*dolus*), kealpaan (*culpa*), dan kemampuan bertanggung jawab. Dalam perkembangannya, teori pertanggungjawaban pidana di Indonesia mengalami evolusi, dari sistem klasik yang menekankan kesalahan individu menuju penerapan teori modern seperti *strict liability* dan pertanggungjawaban pidana korporasi.

c. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Fitzgerald, seperti yang dikutip oleh Satjipto Raharjo, teori perlindungan hukum ini berakar pada hukum alam. Para pendiri aliran ini adalah Plato, Aristoteles (murid Plato), dan

Zeno (pendiri Stoikisme). Menurut hukum alam, hukum berasal dari Tuhan, bersifat menyeluruh dan abadi, dan hukum serta moralitas terkait erat. Para penganut aliran ini memandang hukum dan moralitas sebagai refleksi dan aturan batin dan lahiriah kehidupan manusia, yang termanifestasi dalam hukum dan moralitas.⁶⁰

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond, yang menyatakan bahwa hukum bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan masyarakat. Dalam interaksi kepentingan, perlindungan kepentingan tertentu hanya dapat dicapai dengan membatasi kepentingan lainnya. Hukum berfungsi untuk melindungi hak dan kepentingan manusia, itulah sebabnya hukum memiliki otoritas tertinggi dalam menentukan kepentingan manusia mana yang harus diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus dipertimbangkan dalam beberapa tahapan: Ia muncul dari ketentuan hukum dan mencakup semua peraturan hukum yang diberlakukan oleh masyarakat. Ini pada dasarnya mewakili kesepakatan masyarakat untuk mengatur perilaku di antara anggota masyarakat, serta antara individu dan negara, yang dianggap sebagai perwakilan kepentingan masyarakat.⁶¹

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, hlm. 53.

⁶¹ *Ibid*, hlm. 54.

Dengan kata lain, perlindungan hukum mencerminkan fungsi hukum, yaitu gagasan bahwa hukum dapat menjamin keadilan, ketertiban, kepastian hukum, manfaat, dan perdamaian. Berikut adalah pernyataan dari berbagai ahli mengenai topik perlindungan hukum yang dikutip:⁶²

1. Menurut Satjito Rahardjo, perlindungan hukum adalah upaya untuk melindungi kepentingan seseorang dengan memberikan hak asasi manusia dan wewenang untuk bertindak demi kepentingannya sendiri.
2. Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah suatu tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang oleh pihak berwenang yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum, untuk menciptakan ketertiban dan perdamaian sehingga orang dapat menikmati martabatnya sebagai manusia.
3. Menurut Muchsin, perlindungan hukum adalah suatu kegiatan yang bertujuan untuk melindungi individu dengan menyelaraskan hubungan antara nilai-nilai atau aturan yang terkandung dalam sikap dan tindakan, sehingga menciptakan ketertiban dalam interaksi sosial antar sesama manusia.

⁶² Asri Wijayanti, 2009, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Jakarta. Sinar Grafika, hlm. 10.

4. Menurut Philipus M. Hadjon, kekuasaan selalu saling terkait. Terdapat perbedaan antara dua jenis kekuasaan: kekuasaan negara dan kekuasaan ekonomi. Kekuasaan negara berkaitan dengan perlindungan hukum rakyat (yang diperintah) dari pemerintah (penguasa). Kekuasaan ekonomi, di sisi lain, melindungi pihak yang lemah secara ekonomi dari pihak yang kuat secara ekonomi, misalnya, karyawan dari majikan mereka.

Perlindungan hukum tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan. Indonesia, sebagai negara yang diatur oleh hukum berdasarkan Pancasila, harus menjamin perlindungan hukum bagi warganya. Perlindungan hukum ini mendorong pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, baik individu maupun sosial, dalam negara kesatuan yang menjunjung tinggi konsep kekeluargaan untuk mencapai kemakmuran bersama.

d. Teori Keadilan

Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan

dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.⁶³

Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).⁶⁴

Teori-teori Hukum Alam sejak Socretes hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan "*the search for justice*".⁶⁵ Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawl dalam bukunya *a theory of justice*

⁶³ M. Agus Santoso, 2014, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Cetakan Kedua, Kencana, Jakarta, hlm. 85.

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 18.

⁶⁵ Carl Joachim Friedrich, 2004, "*Filsafat Hukum Perspektif Historis*", Nuansa dan Nusa Media, Bandung, hlm. 24.

dan teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.

Menurut Achmad Ali, meragukan pandangan menyatakan tujuan hukum adalah semata-mata keadilan, sebab keadilan itu sendiri sesuatu yang abstrak, karena keadilan bagaimanapun menyangkut nilai etis yang dianut oleh seseorang, bahwa banyak definisi tentang keadilan yang pernah dikemukakan para pakar, tetapi definisi mereka berbeda satu sama lain.⁶⁶ dari beberapa definisi keadilan, terlihat betapa beranekaragamnya visi setiap pakar tentang apa yang dimaksud dengan keadilan. Ada yang mengaitkan keadilan dengan peraturan politik negara sehingga ukuran apa yang menjadi hak atau bukan senantiasa didasarkan pada ukuran yang telah ditentukan oleh negara.

1) Teori Keadilan Aristoteles

Aristoteles dalam karyanya yang berjudul *Etika Nichomachea* menjelaskan pemikiran pemikirannya tentang keadilan. Bagi Aristoteles, keutamaan, yaitu ketaatan terhadap hukum (hukum polis pada waktu itu, tertulis dan tidak tertulis) adalah keadilan. Dengan kata lain keadilan adalah keutamaan dan ini bersifat umum. Theo Huijbers menjelaskan mengenai keadilan menurut Aristoteles di samping keutamaan umum, juga

⁶⁶ Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum, Edisi Kedua*, Kencana, Jakarta, hlm. 88.

keadilan sebagai keutamaan moral khusus, yang berkaitan dengan sikap manusia dalam bidang tertentu, yaitu menentukan hubungan baik antara orang-orang, dan keseimbangan antara dua pihak. Ukuran keseimbangan ini adalah kesamaan numerik dan proporsional. Hal ini karena Aristoteles memahami keadilan dalam pengertian kesamaan. Dalam kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit. Misalnya semua orang sama di hadapan hukum. Kemudian kesamaan proporsional adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya⁶⁷

Pada pokoknya pandangan keadilan ini sebagai suatu pemberian hak persamaan tapi bukan persamarataan. Aristoteles membedakan hak persamaanya sesuai dengan hak proposional. Kesamaan hak dipandangan manusia sebagai suatu unit atau wadah yang sama. Inilah yang dapat dipahami bahwa semua orang atau setiap warga negara dihadapan hukum sama. Kesamaan proposional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuan dan prestasi yang telah dilakukanya.

Lebih lanjut, keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan distributif dan

⁶⁷ Hyronimus Rhiti, 2015, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Cetakan Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 241.

keadilan komutatif. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada setiap orang menurut proporsinya. Keadilan komutatif ialah keadilan timbal balik yang memberikan porsi yang seimbang kepada setiap orang tanpa membedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.⁶⁸ Dari pembagian macam keadilan ini Aristoteles mendapatkan banyak kontroversi dan perdebatan.

Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.⁶⁹

2) Keadilan John Rawls

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *A Theory of justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan. John Rawls yang dipandang sebagai perspektif

⁶⁸ Carl Joachim Friedrich, *Op. Cit*, hlm. 25.

⁶⁹ Pan Mohamad Faiz, 2009, “*Teori Keadilan John Rawls*”, Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1, hlm. 135.

“liberal-egalitarian of social justice”, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan. Secara spesifik, John Rawls mengembangkan gagasan mengenai prinsip-prinsip keadilan dengan menggunakan sepenuhnya konsep ciptaanya yang dikenal dengan “posisi asli” (*original position*) dan “selubung ketidaktahuan” (*veil of ignorance*).⁷⁰

Menurut John Rawls, keadilan adalah fairness (*justice as fairness*). Pendapat John Rawls ini berakar pada teori kontrak sosial Locke dan Rousseau serta ajaran deontologi dari Imanuel Kant. Beberapa pendapatnya mengenai keadilan adalah sebagai berikut:⁷¹

1. Keadilan ini juga merupakan suatu hasil dari pilihan yang adil.

Ini berasal dari anggapan Rawls bahwa sebenarnya manusia dalam masyarakat itu tidak tahu posisinya yang asli, tidak tahu tujuan dan rencana hidup mereka, dan mereka juga tidak tahu mereka milik dari masyarakat apa dan dari generasi mana (*veil of ignorance*). Dengan kata lain, individu dalam

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 139-140.

⁷¹ Hyronimus Rheti, *Op.Cit*, hlm. 242.

masyarakat itu adalah entitas yang tidak jelas. Karena itu orang lalu memilih prinsip keadilan.

2. Keadilan sebagai *fairness* menghasilkan keadilan prosedural murni. Dalam keadilan prosedural murni tidak ada standar untuk menentukan apa yang disebut “adil” terpisah dari prosedur itu sendiri. Keadilan tidak dilihat dari hasilnya, melainkan dari sistem (atau juga proses) itu sendiri.
3. Dua prinsip keadilan. Pertama, adalah prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*principle of greatest equal liberty*), dan Kedua, prinsip keduanya ini terdiri dari dua bagian, yaitu prinsip perbedaan (*the difference principle*) dan prinsip persamaan yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*).

3) Teori Keadilan Hans Kelsen

Menurut Hans Kelsen, keadilan adalah suatu tertib sosial tertentu yang dibawah lindungannya usaha untuk mencari kebenaran bisa berkembang dan subur. Karena keadilan menurutnya adalah keadilan kemerdekaan, keadilan perdamaian, keadilan demokrasi keadilan toleransi.⁷²

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan

⁷² Satjipto Rahardjo, *Op.cit*, hlm. 174.

manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya. Pandangan Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat *positivisme*, nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu. Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional, yang merupakan sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor-faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.

Sebagai aliran *positivisme* Hans Kelsen mengakui juga bahwa keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakikat suatu benda atau hakikat manusia, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tersebut diesensikan

sebagai doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin hukum alam beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berbeda dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya sah dan adil, karena berasal dari alam, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tentang konsep keadilan, Hans Kelsen yang menganut aliran *positivisme*, mengakui juga kebenaran dari hukum alam.⁷³

4) Teori Keadilan Roscoe Pound

Roscoe Pound melihat keadilan dalam hasil-hasil konkret yang bisa diberikannya kepada masyarakat. Ia melihat bahwa hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya. Pound sendiri mengatakan, bahwa ia sendiri senang melihat “semakin meluasnya pengakuan dan pemuasan terhadap kebutuhan, tuntutan atau keinginan-keinginan manusia melalui pengendalian sosial; semakin meluas dan efektifnya jaminan terhadap kepentingan sosial; suatu usaha untuk menghapuskan pemborosan yang terus-menerus dan semakin efektif dan menghindari perbenturan antara manusia

⁷³ Hans Kelsen, 2011. “*General Theory of Law and State*”, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Bandung, Nusa Media. hlm. 7.

dalam menikmati sumber-sumber daya, singkatnya *social engineering* semakin efektif".⁷⁴

5) Teori Keadilan Thomas Hobbes

Menurut Thomas Hobbes keadilan ialah suatu perbuatan dapat dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa keadilan atau rasa keadilan baru dapat tercapai saat adanya kesepakatan antara dua pihak yang berjanji. Perjanjian disini diartikan dalam wujud yang luas tidak hanya sebatas perjanjian dua pihak yang sedang mengadakan kontrak bisnis, sewa-menyewa, dan lain-lain. Melainkan perjanjian disini juga perjanjian jatuhnya putusan antara hakim dan terdakwa, peraturan perundang-undangan yang tidak memihak pada satu pihak saja tetapi saling mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan publik.⁷⁵

F. Definisi Operasional

⁷⁴ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, hlm. 174.

⁷⁵ Muhammad Syukri Albani Nasution, 2017, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Cetakan Kedua, Kencana, Jakarta, hlm. 217-218.

Definisi operasional disusun untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah atau definisi yang digunakan dalam penulisan penelitian hukum ini. Adapun definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai (TNRAW) adalah Taman Nasional yang terletak di provinsi Sulawesi Tenggara merupakan kawasan konservasi yang terdiri atas areal hutan bakau, hutan rawa, padang sabana, dan hutan tropis serta memiliki berbagai aneka ragam flora dan fauna.
2. Sertipikat hak milik adalah surat tanda bukti hak berupa dokumen resmi yang diterbitkan oleh BPN sebagai hasil pendaftaran tanah, yang memuat data fisik dan data yuridis atas sebidang tanah dengan status hak milik.
3. Kepastian hukum adalah jaminan kepastian hukum terhadap sertipikat hak milik masyarakat yang diterbitkan oleh negara sebagai alat bukti yang sah dan kuat terhadap kepemilikan tanah, sehingga masyarakat mendapatkan perlindungan hukum sebagai pemegang hak.
4. Kawasan konservasi adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi.
5. Zona inti adalah bagian taman nasional yang mempunyai kondisi alam baik biota atau fisiknya masih asli dan tidak atau belum diganggu oleh

manusia yang mutlak dilindungi, berfungsi untuk perlindungan keterwakilan keanekaragaman hayati.

6. Zona pemanfaatan dan tradisional adalah zona yang berfungsi memenuhi kebutuhan masyarakat yang tinggal disekitar kawasan taman nasional.
7. zona rehabilitasi adalah zona yang telah rusak akibat perabahan dan perlu untuk dipulihkan kembali.
8. Pendaftaran Tanah secara Sistematis adalah Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).
9. Pendaftaran Tanah secara Sporadis adalah Kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.
10. Tanggung Jawab adalah Kewajiban menanggung segala sesuatunya, sehingga jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, atau diperkarakan.
11. Penyelesaian non-litigasi adalah mekanisme penyelesaian di luar pengadilan yang memanfaatkan berbagai metode atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa.

12. Desa konservasi adalah sebuah pendekatan model konservasi yang memberi peluang kepada masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan konservasi untuk terlibat aktif dalam upaya pengelolaan kawasan konservasi.
13. Sertipikat hak milik yang dibatasi adalah sertipikat hak milik yang dimiliki oleh masyarakat sebagai bentuk legitimasi penguasaan lahan yang diterbitkan oleh badan pertanahan yang tidak boleh dialihkan atau dijaminkan selama sertipikat tersebut masih masuk dalam kawasan taman nasional.
14. Pemilik Sertipikat adalah Masyarakat yang memiliki sertipikat hak milik yang masuk dalam kawasan Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai.

G. Kerangka Pikir

**KEDUDUKAN HUKUM SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH
DALAM KAWASAN KONSERVASI TAMAN NASIONAL
RAWA AOPA WATUMOHAI**



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris ialah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk dapat melihat hukum dalam arti nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum dilingkungan masyarakat.⁷⁶ Mengkaji *law in action* dengan demikian empiris dunianya adalah *das sein* (apa kenyataannya).⁷⁷ Dalam Konteks ini, perilaku masyarakat berfungsi ganda, yaitu: sebagai pola terapan dan sekaligus menjadi bentuk hukum normatif yang hidup dan berlaku dalam masyarakat, yang dapat diketahui melalui pengamatan dan kajian pola perilaku yang terjadi dalam masyarakat.⁷⁸

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Tenggara Khususnya Kabupaten Kolaka Timur, pemilihan lokasi penelitian ini karena terdapat objek Sertipikat Hak Milik Atas Tanah milik masyarakat yang diklaim masuk dalam Kawasan Konservasi Rawa Aopa Watumohai, Masyarakat selaku pemegang hak berdasarkan setipikat yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional tidak bisa melakukan perbuatan hukum

⁷⁶ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum, Pilihan dan Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 174.

⁷⁷ Ali, Achmad, Wiwie Heryan, 2015, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum Cet ke-3*, Kencana: Jakarta. hlm. 2.

⁷⁸ A.M. Yunus Wahid dan Saymsul Bachrie, 2024, *Metode Penelitian Praktis Edisi Pertama*, Prenadamedia Group: Jakarta. hlm.165-166

atas tanah yang mereka miliki, misalnya untuk dijual ataupun menjadikan objek jaminan di bank.

C. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah Pihak yang terkadit dengan Sertipikat Hak Milik Atas tanah dan Kawan Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai dalam hal ini, Masyarakat Pemilik Sertipikat, Badan Pertanahan Wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara, Badan Petanahan Kabupaten Kolaka Timur, Balai Taman Nasional Sulawesi Tenggara dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kolaka Timur.

Adapun sampel dari penelitian ini ditetapkan dengan cara *Purposive sampling* yakni sampel ditetapkan secara sengaja yang dianggap mewakili keseluruhan populasi, sampel dalam penelitian ini dibedakan antara responden dan narasumber.

- a. Responden yaitu orang yang mengalami secara langsung terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini, terdiri dari:
 1. 3 (Tiga) orang perwakilan masyarakat Desa Pembeyoha yang merupakan pemilik Sertipikat Hak Milik atas tanah.
 2. 2 (Dua) orang perwakilan dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kolaka Timur, terdiri atas Kepala Kantor dan satu orang staf.
 3. 2 (Dua) orang perwakilan dari Balai Taman Nasional Sulawesi Tenggara, terdiri atas Kepala Balai dan satu orang staf.

- b. Narasumber yaitu orang yang tidak mengalami secara langsung namun memiliki data atau informasi mengenai materi penelitian ini, antara lain:
1. Kepala Desa Pembeyoha.
 2. Sekretaris Camat Ladnongi.

D. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan sebagai dasar untuk menunjang hasil penelitian ini:

1. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, yakni data dari responden dan narasumber. Diharapkan dengan memperoleh data ini peneliti dapat mengetahui secara obyektif dan mendalam mengenai permasalahan terkait dengan topik penelitian.
2. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan/studi dokumen pada beberapa literatur yang relevan dengan topik penelitian. data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:
 - a. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer ini terdiri dari Perundang-undangan, Catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan

putusan-putusan hakim.⁷⁹ Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Pokok Agraria.
 - 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
 - 4) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2024 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.
 - 5) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor 50 tahun 2011 tentang pengukuhan kawasan hutan.
 - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah
- b. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi, tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.⁸⁰ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan yang berkaitan dengan penelitian ini.

⁷⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2021, *Penelitian Hukum, Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, hlm. 181.

⁸⁰ *Ibid.*

- c. Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia dan ensiklopedia.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut:

1. Metode Kepustakaan, yaitu pengumpulan data melalui bahan-bahan tertulis, laporan-laporan penelitian, yang relevan dengan masalah penelitian ini
2. Metode Lapangan, yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui penelitian secara langsung di lokasi penelitian dengan menggunakan beberapa teknik yaitu sebagai berikut:
 - a. Borang dokumen, yaitu pengumpulan data melalui buku-buku literatur, dokumen-dokumen, atau tulisan para ahli, media elektronik, peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas.
 - b. Wawancara (*interview*), yakni Penelitian di lapangan dilakukan dengan cara wawancara dengan responden dan narasumber. Alat yang digunakan untuk mengumpulkan data tersebut adalah dengan menggunakan pedoman wawancara.

F. Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian, sehingga dapat ditentukan dengan tema dan dirumuskan hipotesis kerja yang disarankan oleh data. Data yang sudah terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan teknik deskriptif-kualitatif. Data yang terkumpul dari data primer dikelompokkan sesuai dengan permasalahan, selanjutnya dipadukan dengan data sekunder, diinterpretasi kemudian ditarik suatu kesimpulan dan diharapkan dapat menjawab permasalahan dengan menggunakan cara berpikir induktif yaitu cara berpikir yang bertolak dari kenyataan yang bersifat terbatas dan khusus lalu diakhiri dengan pernyataan yang bersifat kompleks dan umum.

Permasalahan pertama, karena berkaitan dengan kepastian hukum dilakukan analisis melalui isi atau muatan produk hukum (bahan hukum) termasuk pada tahap pelaksanaannya maka upaya untuk menjawab permasalahan didekati dengan menggunakan metode penelitian empiris. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui kepastian hukum terhadap sertipikat hak milik yang masuk dalam kawasan konservasi Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai.

Permasalahan kedua dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian gabungan hukum normatif dan hukum empiris. Hal ini dilakukan untuk mengetahui tanggungjawab Badan Pertanahan Nasional

terhadap sertipikat hak milik atas tanah yang terbit dalam kawasan konservasi Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai.

Untuk menjawab permasalahan yang ketiga digunakan jenis penelitian gabungan hukum normatif dan hukum empiris dengan pendekatan filosofis karena hal ini berhubungan dengan perumusan konsep ideal penyelesaian sertipikat hak milik yang masuk dalam kawasan konservasi Taman Nasional sehingga terciptanya kepastian hukum pemegang sertipikat hak milik atas tanah dan terjaganya keberlangsungan dan kelestarian hayati dan ekosistem dalam kawasan Taman Nasional Rawa Aopa Watumohai.