

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara agraris dimana sebagian besar masyarakat Indonesia bermata pencaharian petani dan memiliki lahan yang terbentang luas, subur serta beraneka ragam sumber daya alam yang berlimpah yang terkandung di dalamnya. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia memiliki luas wilayah daratan dan perairan seluas 5.193.250 km² dengan luas lautan sekitar 3.273.810 km² dan luas wilayah daratan 1.916.906,77 km².¹ Dalam pertemuan *United Nation Group of Expert Geological Names* pada tahun 2022 memiliki 17.000 pulau yang mencakup daratan dan lautan Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil luas ini terbagi kedalam 34 Propinsi dari Aceh hingga Papua. Dari data ini Indonesia merupakan negara paling luas di Asia Tenggara dan memiliki garis pantai terpanjang serta merupakan negara kepulauan sehingga luas lautan lebih besar dari daratan. Kondisi geografi yang sangat strategis dan kekayaan alam yang melimpah menjadi daya tarik dan perhatian tersendiri oleh negara – negara di dunia untuk

¹ Badan Informasi Geospasial, Belajar Kemendikbud, Badan Pusat Statistika, *Berapa Luas Negara Indonesia? (Online)*, <https://www.kompas.com/global/read/2022/11/01/170000370/Berapa-Luas-Negara-Indonesia>.

masuk dan berkiprah serta berinvestasi diberbagai multi dimensi kehidupan dalam bidang agrarian khususnya tentang pertanahan.

Kata agraria berasal dari kata *akker* (Belanda), *agros* (Yunani) berarti tanah pertanian. *Agger* Latin berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (Latin) perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (Inggris) berarti tanah untuk pertanian². Dalam Black's Law Dictionary disebut bahwa arti "*Agrarianis Relation to Land, or to A Division or Distribution of Land; As An Agrarian Laws*" (Henry Campbell Black, 1991, hlm. 43) yaitu menunjukkan pada perangkat peraturan – peraturan hukum yang bertujuan mengadahkan pembagianaan tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikanya. Prent K Adisubrata, J. Poerwadarminta, W.J.S (1960) menggunakan istilah *agrarius* berarti perladangan, persawahan, pertanian.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria tidak memberikan rumusan yang jelas tentang istilah tanah tapi menggunakan istilah agraria yang dalam arti yang sangat luas yang meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya.³ Pengertian bumi (yang disebut tanah) menurut ketentuan Pasal 1 ayat (4) junto Pasal 4 ayat (1) UUPA 1960 adalah permukaan bumi dan tubuh bumi dibawahnya

² H.M.Arba, 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, cet-1, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1.

³ *Ibid.*, hlm. 2.

serta yang berada dibawah air. Pengertian tanah meliputi permukaan bumi yang ada didaratan dan permukaan bumi yang berada dibawah air termasuk air laut. Jadi menurut penulis tanah merupakan bagian dari agraria dalam arti sempit.

Menurut Marti Dixon menyajikan pengertian tanah (*Land*) adalah “*Both the physical asset and the rights which the owner or others may enjoy in or over it*” (2002:2).⁴ Pengertian tanah dalam konsep ini, meliputi konsep tanah dari aspek fisik dan aspek pemanfaatanya. Tanah dari aspek fisik merupakan tanah, baik terdapat didalam permukaan bumi maupun yang terdapat diatasnya. Tanah dari aspek pemanfaatanya merupakan tanah yang digunakan dan dinikmati oleh pemiliknya atau orang lain, baik terhadap hak – haknya yang terdapat dibawah maupun yang terdapat diatas tanah tersebut.

Sebagai negara agraris tanah memiliki nilai, fungsi yang sangat sentral dalam menyokong segala sumber kehidupan sosial, ekonomi maupun politik dan juga sebagai simbol yang menentukan derajat kedudukan, status sosial dalam kehidupan bermasyarakat. Semakin luas tanah yang dimiliki semakin tinggi derajat sosial dalam interaksi sosial kemasyarakatan. Nilai sentral itu menjadi *contested resources* yang potensial menjadi embrio yang melahirkan konflik pertanahan.

⁴ *Ibid.*, hlm. 8.

⁵Dalam Undang – Undang Dasar Republik Indonesia 1945 pada Pasal 28 ayat (4) dinyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang–wenang oleh siapapun. Begitu juga ⁶Pasal 6 UUPA 1960 bahwa “semua hak tanah mempunyai fungsi sosial, berarti mempunyai hak milik atas tanah wajib mempergunakannya dan dalam mempergunakan harus diingat juga kepentingan umum, sesuai dengan tujuan pemberian haknya itu”. Substansi dari Pasal ini bahwa dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah pemegang hak oleh subyek hukum (setiap orang/individu, kementrian dan lembaga tanah tidak secara absolut menjadi hak milik, namun ada peran negara secara langsung menjamin terpenuhinya kebutuhan bagi kepentingan umum untuk terwujudnya kemanfaatan dan keadilan sosial bagi kesejahteraan seluruh masyarakat.

Untuk menjaga dan menghormati hak–hak kepemilikan tanah serta untuk mencapai tujuan dalam konstitusi tersebut negara telah mengundang Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan dasar pengaturan hukum tanah di Indonesia, yang memberikan hak kepada negara untuk menguasai bumi, air ruang angkasa dan kekayaan alam yang

⁵ Djoni Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah atas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum* (Yogyakarta: Ull Press, 2018), hlm. 1.

⁶ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan*, Edisi Revisi (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 57.

terdapat didalamnya atas dasar menguasai tersebut maka kepada negara diberikan kewenangan untuk⁷:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang – orang dengan bumi air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum yang menengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pada dasarnya undang – undang ini lahir untuk menghapus *domain verklaring* yang dianut oleh pemerintah Kolonial Belanda untuk merebut tanah – tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Kewenangan negara untuk menguasai tanah tersebut digunakan untuk mencapai sebesar – besarnya untuk kemakmuran rakyat. Para *the founding fathers* telah memberikan perhatian khusus tentang tanah. Mereka menganggap bahwa tanah memiliki nilai strategis oleh sebab itu pada saat merancang Undang – Undang Dasar 1945 substansi ini dimaktubkan pada ⁸Pasal 33 ayat (3) disebutkan bahwa “bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat”. Mengutip buku tafsir konstitusi aspek hukum oleh Taufiqurahman Syahuri “Makna terkandung dalam Pasal ini negara merupakan satu -

⁷ Suriansyah Murhaini, *Hukum Pertanahan: Alih Fungsi Tanah dan Fungsi Sosial Hak atas Tanah*, Cet. 2 (Yogyakarta: LaksBang Justitia, 2021), hlm. 2.

⁸ Elza Syarieff, 2014, *Menutaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Cet-2, Kepustakaan Populeg Gramedia, Jakarta, hlm. 4.

satunya yang berhak menguasai segala melalui fungsi mengatur (*regelen*), mengurus (*bestuuren*), mengelolah (*beheeren*) dan mengawasi (*toezichthouden*).” Bahwa secara absolut agraria ditinjau dari aspek luas maupun sempit dikendalikan negara.

Lahirnya Undang – Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria dan aturan – aturan pelaksanaannya (Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri) tidak lepas dari sejarah panjang yang diawali dengan kemerdekaan Indonesia. Dengan diundangkannya UUPA 1960 tentu dengan pertimbangan agar tidak lagi terulang proses penguasaan tanah yang mengacu pada *feodalisme*, diskriminatif dan kepemilikan yang absolut seperti pada zaman hukum tanah pada era kolonial.

Di era kolonial sistem hukum pengaturan tanah masih bersifat dualisme yakni, disamping berlaku peraturan perundang – undangan hukum adat, juga berlaku peraturan perundang – undangan hukum Barat. Dengan adanya dualisme pengaturan hukum hak akan tanah menyebabkan tidak adanya jaminan kepastian hukum dan keadilan bagi kaum pribumi karena tanah miliknya tidak terdaftar dan tidak memiliki alas hak. Kondisi ini menjadi akar sumber masalah yang melahirkan bibit – bibit konflik pertanah antara pribumi dan hindia Belanda pada masa itu.

Fenomena konflik tanah sudah tampak sejak masa kolonial hingga berlanjut sampai pemerintahan saat ini walaupun dalam wujud

dan bentuk yang berbeda. Diera kolonial bentuk konflik masih didominasi antara masyarakat pribumi dan pemerintahan Hindia Belanda (VOC). Sedangkan pasca kemerdekaan konflik dan perebutan tanah semakin meluas dan berkembang. terjadinya konflik dan sengketa bukan saja tanah-tanah bekas Hindia Belanda tetapi tanah masyarakat dan lembaga/instansi pemerintah baik dari pusat maupun di daerah yang merupakan tanah pencadangan untuk pengembangan kota dan perkantoran serta untuk fasilitas pengembangan sarana dan prasarana untuk pendukung tugas dalam pencapaian tujuan negara. Fenomena ini marak dan semakin meluas dengan pola serta modus yang berbeda - beda tergantung kearifan lokal dan kebiasaan masyarakat setempat. Mereka menyamarkan pola dan cara dengan menggunakan kebiasaan masyarakat setempat sehingga mudah untuk mendapatkan sasaran – sasaran lokasi tanah yang ditarget mereka dengan menciptakan konflik dan sengketa dengan menggunakan label seolah – olah untuk kepentingan masyarakat.

Sengketa tanah dan konflik tanah dalam era sekarang sudah merambah tidak hanya persoalan individu saja tetapi sudah mengarah kepada persoalan sosial yang semakin kompleks dan memerlukan pemecahan dengan pendekatan yang lebih komprehensif⁹

⁹ Angga B. Ch. Eman, “Penyelesaian terhadap Sertifikat Ganda oleh Badan Pertanahan Nasional,” *Lex et Societatis* 1, no. 5 (2013): 28–40, <https://doi.org/10.35796/les.v1i5.3171>

Perkembangan sifat dan substansi sengketa tanah dan konflik tanah tidak hanya persoalan keperdataan dan tata usaha negara saja, namun bisa merambah ke persoalan administrasi pertanahan, bahkan ke ranah hukum yang lain seperti hukum pidana ketika ada tindak pidana atau kejahatan yang berkaitan dengan pertanahan.¹⁰

Ketika dipahami secara lebih teliti bahwa sistem hukum beserta penegakannya merupakan sebuah kompleksitas nilai (hukum materiil) dan sarana penegaknya (hukum formil) berikut lembaga penegak hukumnya (lembaga peradilan maupun non peradilan), maka sengketa tanah dan konflik tanah merupakan kasus yang masuk dalam wilayah hukum yang abu-abu atau legal *grey area*,¹¹ atau penulis menyebut wilayah hukum yang *multiple jurisdictions*, oleh karena dimungkinkan hubungan antara hukum perdata dengan hukum administrasi bahkan hukum pidana.

Seiring dengan perkembangan zaman dan teknologi serta pengaruh arus globalisasi, eskalasi konflik dan sengketa pertanahan semakin berkembang dan meluas dengan berbagai bentuk dan modus operandinya. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa aspek dan faktor antara lain bertambahnya jumlah penduduk yang semakin masif

¹⁰ Feibe Youla Lengkong, "Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan," *Lex Privatum* 7, no. 4 (2020): 107–116, <https://doi.org/10.35706/positum.v4i1.3011>

¹¹ Enrico Simanjuntak, "Esensi Sengketa Administrasi Pertanahan di Peradilan Tata Usaha Negara," *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3, no. 2 (2017): 171–187, <https://doi.org/10.31292/jb.v3i2.123>.

dan pesat serta dinamika pertumbuhan ekonomi yang semakin baik sehingga berdampak pada proses perkembangan pembangunan yang bergerak disegala bidang, sehingga mendorong meningkatnya permintaan kebutuhan tanah untuk pembangunan pribadi, kelompok ataupun bisnis properti tentu membutuhkan banyak ruang atau bidang tanah yang luas. Kemudian ditambah mental oknum aparat pemerintah/penegak hukum yang rentan untuk diajak kolusi, korupsi, dan nepotisme. Tanah menjadi aset primadona yang bernilai tinggi sehingga dijadikan sebagai obyek lahan bisnis yang sangat potensial dan menjadi mesin ATM penghasil keuntungan yang mengiurkan. Para pemilik modal baik individu, kelompok atau pun badan usaha bisnis properti bersinergi dan kadang mereka berkompetisi bersaing bahkan berkonflik untuk mendapatkan tanah baik secara legal maupun illegal.

Peluang dan kesempatan ini kemudian dimanfaatkan oleh sejumlah oknum dan kelompok untuk membentuk jaringan atau sindikat dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan yang besar terhadap bisnis tanah baik secara legal maupun ilegal, dengan berbagai cara menduduki dan menguasai tanah secara ilegal. Mereka tumbuh subur dan bahkan berkembang baik diluar dan didalam lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan dan otoritas dibidang pertanahan dan bahkan mereka membangun jaringan ekosistem didalam lembaga aparat penegak hukum serta dilembaga

peradilan sehingga mereka dengan mudah mendapatkan sasaran target dengan menciptakan metode – metode dan modus baru dalam kejahatan tanah di Indonesia. Mahfud MD mendefinisikan kelompok ini dengan nama sindikat mafia tanah. Sindikat mafia tanah sebagai kolaborasi antara oknum pejabat yang memiliki kewenangan dengan pihak lain yang memiliki itikad jahat, seperti merugikan negara dan masyarakat dengan tujuan untuk memiliki maupun menguasai tanah secara tidak sah dan pada umumnya dilakukan dengan cara-cara yang koruptif”.¹² Hadi Cjahjanto mengungkapkan ada beberapa instansi dan pejabat yang terlibat dalam sindikat mafia tanah yaitu oknum pegawai Badan Pertanahan Nasional, oknum Pengacara, oknum Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah, Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta tanah sementara dan oknum – oknum kelurahan/kepala desa serta didukung oleh jaringan pemodal, dan aparat penegak hukum.¹³

Konflik dan sengketa pertanahan timbul tenggelam dan bahkan menjadi badai yang berkembang secara masif seolah tidak ada akhir dan secara terus-menerus melaksanakan tindakan kejahatan pertanahan. Mereka memiliki ciri dan karakteristik yang dilakukan

¹² | Jalaludin S dan A P Sari, “Soal Dampak Mafia Tanah, Hadi Tjahjanto: Investor Bisa Cabut,” *Kompas.com*, 16 Agustus 2022, (Online), <https://www.kompas.com/properti/read/2022/08/16/15253551/kementerian-atr-bpn-berkomitmen-berantas-mafia-tanah-demi-wujudkan-kepastian> (diakses 12 Februari 2026).

¹³ Afiffah Rahmah Nurdifa, “Waspada! Ini Modus-Modus Mafia Tanah yang Paling Sering Terjadi,” *Bisnis.com*, 20 Juli 2022, (Online), <https://ekonomi.bisnis.com/read/> (diakses 01 Desember 2022).

dengan modus operandi yang berbeda – beda, tergantung kondisi faktual dilapangan dengan memanfaatkan semua celah, baik yang terdapat dalam ketentuan hukum dan lemahnya penata usahaan administrasi pertanahan maupun sikap abai dari pemegang hak akan tanah hak miliknya, baik yang ada dimasyarakat maupun aset tanah yang melekat pada instansi pemerintah baik yang ada di kota dan pedesaan.

Pada umumnya, sasaran dan target bidikan mereka adalah aset tanah masyarakat dan favorit mereka adalah aset tanah hak pakai milik negara yang melekat pada institusi dan lembaga pemerintahan seperti milik Tentatara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Indonesia, Universitas Negeri, Pemerintahan Provinsi, dan tanah Pemerintah daerah. Aset tanah negara yang menjadi sasaran pelaku yang paling mudah dikuasai adalah tanah – tanah yang digunakan sebagai sarana prasarana pendukung yang belum dimanfaatkan secara penuh dan bahkan aset tanah yang berasal dari pembebasan lahan dari masayarkat dan hibah dari instansi lain yang memiliki bersertifikat maupun belum. Pada umumnya aset tanah tersebut memiliki ukuran yang sangat luas dan tidak diawasi dengan ketat oleh instansi pemerintah sebagai pemilik hak pakai.

Target praktek ilegalnya sangat beragam dan berbagai modus oprandi namun pada umumnya melibatkan pemalsuan dokumen, jual beli fiktif yang seolah olah membeli kepada pemilik namun proses jual

beli hanya dilaksanakan anggota kelompok mereka, memanipulasi data – data warkah tanah, dan eksploitas kelemahan dalam sistem administrasi pertanahan kemudian menduduki tanah dengan cara ilegal, menggugat pemilik tanah dengan merekayasa perkara. Mekanisme kerja mereka terstruktur dan sistematis membentuk hirarki secara berkolaborasi dan berjenjang dengan oknum berseragam dan melibatkan banyak pihak. Tindakan mereka sulit untuk dilacak dan bahkan dibuktikan oleh aparat penegak hukum sehingga melahirkan ketakutan dan keresahan serta kegaduhan. Nurhasana menyatakan mafia tanah cenderung tampak “di ruang ada dan tiada” apa yang dimaksud dengan hal ini adalah mafia tanah secara realita memang ada dan mereka menjalankan segala aktifitas yang bertentangan dengan hukum.¹⁴ Walau begitu mereka juga mempunyai jaringan yang terorganisir dengan baik, rapi serta sistematis sehingga mampu menyembunyikan fakta. Jadi yang tampak di permukaan adalah sebuah kewajaran.¹⁵ Mereka mampu dengan sangat lihai memainkan “*confidential game*” yang di permukaan tampak tenang, namun di bawah penuh dengan trik-trik pelanggaran.”

Hasil penyampaian materi penanganan dan penyelesaian sengketa, konflik dan perkara tanah pada Rapat Kerja Nasional

¹⁴ Novia Aisyah, “Mafia Tanah Merajalela, Ini Peluang dan Cara Memberantasnya dari Pakar UGM,” *Detik.com*, 23 November 2021, (Online), <https://www.detik.com/edu/edu/detikpedia/d-5823494/mafia-tanah-merajalela-ini-peluang-dan-cara-memberantasnya-dari-pakar-ugm> (diakses 27 Juli 2022).

¹⁵ *Ibid.*

(Rakernas) yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN Tahun 2020, secara kuantitatif konflik tanah Tahun 2015 sampai Tahun 2019 masih relatif tinggi yaitu sejumlah 9.124 kasus, dengan rincian kasus selesai: 3.179 kasus, proses: 3.100 kasus, blank: 1.958 kasus, sedangkan pada Tahun 2019 terdapat sisa 3.100 kasus, dan muncul kasus baru 2.347 kasus. Sementara dilihat dari target penanganannya berdasarkan jenis kasusnya dapat dikelompokkan menjadi 1.500 kasus, selesai: 1.291 kasus (86 %) dengan kriteria: K1: 461 kasus (35 %), K2: 479 kasus (31 %), K3: 351 kasus (234 %).¹⁶ Kemudian jumlah sengketa tanah dan konflik tanah yang terjadi dari Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2020 mempunyai data kuantitatif yang semakin meningkat yakni berjumlah 9.500 kasus pertanahan yang terdata oleh Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Dirjen PSKP Kementerian ATR/BPN). Sengketa tanah dan konflik tanah yang terjadi karena orang-orang berlombalomba bisa mempunyai tanah dengan cara apapun.¹⁷

Di tempat penelitian penulis di wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara yang memiliki luas wilayah 38.140 km² untuk daratan dan 110.000 km² untuk perairan dengan total luas wilayah mencapai

¹⁶ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "*Rakernas Kementerian ATR/BPN Tahun 2020*," dalam Bahan Penyampaian Dirjen VII Rakernas Kementerian ATR/BPN, Cet. I (Jakarta: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, 2020), hlm. 1–35.

¹⁷ Haryo Budhiawan, Sarjita, dan Yohanes Supama, "*Pemetaan Karakter dan Tipologi Konflik Pertanahan serta Solusinya di Indonesia*," dalam Dian Aries Mujiburohman (ed.), *Praktik Kebijakan Program Strategis Nasional, Kendala dan Peluang (Hasil Penelitian Sistematis dan Strategis STPN Tahun 2020)* (Sleman: STPN Press, 2020), hlm. 113–142.

148.140 km² terdapat banyak konflik dan sengketa tanah aset negara yang telah menjadi fenomena gunung es. Fenomena yang muncul dipermukaan hanya sebagian kecil terlihat kasat mata namun kondisi yang sebenarnya menggambarkan konflik dan sengketa sudah terjadi merata disemua lini baik diinstansi/lembaga pemerintah baik vertikal dan horisontal seperti seperti Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Daerah, Satuan Brimob Daerah, Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota serta aset tanah Universitas. Data sengketa dapat kami tampilkan dalam bentuk tabel dibawah ini:

Tabel I
Data Konflik Dan Sengketa Aset Tanah Negara

NO	Instansi	Luas	Sengketa	Total Kerugian
1.	Pemprov Sultra	± 1000 Ha ± 45 Ha ± 5 Ha	± 1000 Ha ± 37 HA ± 1,2 HA	Rp 500.000 x 10.000.000 = Rp. 1.000.000.000,- Rp. 1.000.000 x 37.000.000 = Rp. 37.000.000.000, Rp. 3.000.000 x 12000 = Rp. 36.000.000.000,
2.	TNI AU	± 1164 Ha	± 400 Ha	Rp. 500.000 x 400.000 = Rp. 200.000.000.000,
3.	Sat Brimob Sultra	±120 Ha	± 118 HA	Rp 1.000.000 x 1.180.000 = Rp. 1.180.000.000.000,
4.	Polda Sultra	± 50 Ha ± 400 M ²	± 50 Ha ± 400 m ²	Rp. 500.000 x 500.000 = Rp. 250.000.000.000. Rp. 3.000.000 x 400 = Rp. 2.000.000.000,
5.	TNI AD	± 45 Ha	± 45 Ha	Rp. 500.000 x 450.000 = Rp. 225.000.000.000,

6.	Total	Rp. 2.948.000.000.000,
-----------	--------------	-------------------------------

Sumber data: Dokumen Lembaga/Instansi Pemprov, TNI, Polri.

Berdasarkan data pada Tabel I tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa potensi kerugian negara akibat hilangnya aset tanah negara mencapai nilai yang sangat fantastis besar, yakni sebesar Rp 2.948.000.000.000,00 (dua triliun sembilan ratus empat puluh delapan miliar rupiah). Nilai tersebut menunjukkan besarnya kerugian terhadap aset tanah yang merupakan aset kekayaan negara yang seharusnya dimanfaatkan untuk kepentingan publik. Kondisi di atas dapat digambarkan sebagai “fenomena gunung es”, di mana kasus yang terungkap hanya sebagian kecil yang terjadi di wilayah Sulawesi Tenggara, dan belum terhitung konflik dan sengketa aset tanah negara yang terjadi di seluruh wilayah Republik Indonesia. Seperti yang terjadi di Jakarta sengketa aset tanah negara dengan lahan seluas 32 hektare milik TNI AL di Kelapa Gading Barat, Jakarta Utara, mulai diklaim oleh berbagai pihak, termasuk mafia tanah. Lahan 20,5 ha yang akan dieksekusi selama ini ditempati Markas POM AL, Mess, Mako Marinir dan 2 (dua) Rusunawa. Rencananya Pengadilan Negeri Jakarta Utara akan mengeksekusi lahan yang terletak di RW 03, 02 dan 05, Jalan Perintis Kemerdekaan, Kelapa Gading, Jakarta Utara, tersebut berdasarkan keputusan MA No. 541 PK/PDT/2000 bertanggal 14 Maret 2002 yang menyatakan

penggugat Sumardjo adalah pemegang atas hak tanah itu.¹⁸ Dari peristiwa ini dapat kita gambarkan bahwa upaya penguasaan aset tanah negara yang berada pada instansi pemerintah oleh mafia tanah telah masif dan terjadi di seluruh wilayah Indonesia.

Fenomena ini akan Lebih mengkhawatirkan lagi, seiring berputarnya waktu angka kerugian tersebut berpotensi terus meningkat dengan adanya pertumbuhan jumlah penduduk dan pesatnya pembangunan diberbagai sektor memicu kenaikan harga tanah semakin bernilai tinggi. Aset-aset tanah ini seharusnya berfungsi untuk mendukung pelayanan publik dan kegiatan pada instansi pemerintah dan program pembangunan daerah, namun akibat konflik dan sengketa dengan pihak lain yang didukung oleh sindikat mafia tanah aset tersebut tidak bisa digunakan secara maksimal dan bahkan beralih menjadi milik pribadi atau kelompok.

Kondisi ini menunjukkan bahwa aset tanah negara diberbagai daerah dan terkhusus di wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara, yang berada di bawah penguasaan instansi pemerintah, sangat rentan terhadap penguasaan mafia tanah dan memerlukan perlindungan hukum yang tegas dan efektif. Berdasarkan beberapa kasusistis yang terjadi terdapat beberapa modus operandi dari mafia tanah dalam

¹⁸ Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "*Dihadang Prajurit TNI AL, Eksekusi Lahan di Kelapa Gading Batal,*" [djkn.kemenkeu.go.id](https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/2906/Dihadang-Prajurit-TNI-AL-Eksekusi-Lahan-di-Kelapa-Gading-Batal.html), (Online), https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/2906/Dihadang-Prajurit-TNI-AL-Eksekusi-Lahan-di-Kelapa-Gading-Batal.html (diakses 12 Februari 2026).

menguasai dan menduduki aset tanah negara baik ditingkat Provinsi dan Daerah Kabupaten Kota yakni,:

1. Kepala desa/lurah dan kecamatan dengan menggunakan kewenangan dibidang administrasi pertanahan dalam membuat dan menandatangani Surat Keterangan Tanah (SKT) atau Surat Keterangan Riwayat Tanah (SKRT) atau surat lain sejenisnya, yang menggambarkan riwayat dan sejarah asal usul tanah diwilayahnya.¹⁹ Meski obyek bidang tanah tersebut mereka mengetahui bahwa aset tersebut merupakan aset tanah negara yang berada pada instansi/lembaga pemerintah. Kadang produk dokumen mereka diperjual-belikan kepada pihak lain dan bahkan digunakan untuk kepentingan mereka untuk menguasai dan menduduki lahan aset negara. Mereka membuat dalil – dalil yang seolah – olah tanah tersebut milik pendahulu mereka sehingga terkesan adanya peralihan hak yang legal. Dan paling ironis adalah pemanfaatan mekanisme program nasional atau pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) untuk mensertifikatkan bidang – bidang tanah milik negara. Dengan metode ini mereka menciptakan legitimasi formal dengan rekayasa. Kewenangan administrasi Kades/Lurah dan Camat sering disalahgunakan dan menjadi embrio konflik dan sengketa

¹⁹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495.

tanah negara. Para mafia mendapatkan celah untuk berlindung dengan dokumen yang diterbitkan oleh Desa/lurah sehingga sertifikat bisa diterbitkan.

2. Diawali dari penguasaan lahan secara ilegal dengan dalil menggunakan tanah seolah – olah meminjam untuk digunakan sementara berkebun dan kemudian membangun rumah pondok. Dengan memanfaatkan situasi pengawasan instansi pemerintah yang kurang maksimal dan kelengahan instansi pemerintah pemilik aset, para pelaku mengelolalah instansi pemerintah tanpa perjanjian tertulis yang kuat dan hanya bersifat lisan. Setelah sekian lama menguasai lahan dan mulai menguasai medan dan situasi sekitarnya, mereka perlahan mulai membangun persepsi awal kepemilikan melalui pemasangan tanda batas dibidang tanah yang mereka kuasai, menanam tanaman jangka panjang, pendirian bangunan semipermanen, kemudian kelompok ini melaksanakan pengurusan dokumen sporadik sebagai warkah tanah dengan bekerjasama dengan perangkat desa/kelurahan setempat yang merupakan bagian dari kelompok mereka. Status pemakaian sementara kemudian sengaja dikaburkan dengan cara lahan dijual atau dialihkan kepada pihak lain yang tidak mengetahui sejarah asal usul tanah dengan dalil bahwa tanah merupakan warisan dari keluarga pendahulu mereka kemudian dengan dukungan dokumen atau

surat keterangan palsu yang diterbitkan oleh aparat desa/kelurahan setempat. Dalam beberapa kasus yang kami temukan mereka bersinergi dengan oknum aparat atau pejabat desa dan kelurahan serta kecamatan untuk melakukan proses pengalihan hak dengan mudah dan berjalan dengan mulus tanpa terdeteksi. Setelah perubahan status hukum tanah dari milik negara ke individu atau kelompok kemudian dijadikan obyek investasi komersial sehingga negara kehilangan hak penguasaan dan pemanfaatan atas tanah tersebut.

3. Dengan modus penggelapan tanah negara yang melekat pada instansi pemerintah oleh mantan pegawai. Pola modus diawali dengan meminta ijin secara lisan kepada pimpinan instansi/lembaga untuk memanfaatkan aset secara sementara dengan cara mengolah lahan menjadi lahan pertanian dan menepati lahan untuk kepentingan bisnis. Pada umumnya para pelaku adalah mantan pegawai instansi pemerintah yang pada masa jabatannya memiliki tugas dan kewenangan untuk menata aset tanah, mengendalikan dan mengatur serta mengelolah untuk kepentingan dinas. Namun, dalam proses berjalannya waktu dengan memanfaatkan kewenangan dalam tupoksi dan penataan aset yang lemah instansi/ lembaga mereka semakin mudah untuk menguasai aset tanah negara. Proses pergantian kepala departemen dan seiring tibanya masa Purnawiranan Pegawai

yang lain menambah celah semakin terbuka untuk memanipulasi dokumen kepemilikan aset tanah negara menjadi aset pribadi baik secara *de facto* dan *de jure*. Modus ini sangat berbahaya bila didukung dengan sindikat mafia tanah. Pelaku sangat memahami sistem dan mengetahui celah – celah yang dapat dimanfaatkan untuk mengaburkan aset negara dari status aset.

4. Dengan modus memintah ganti rugi (dana konsinyasi) secara berulang oleh ahli waris dengan memanfaatkan kelalain pemerintah dalam pemberian ganti rugi atau dana kosinyasi terhadap tanah yang dibebaskan tanpa mendata dengan jelas siapa-siapa pemilik tanah dan tidak mengumpulkan bukti kepemilikan mereka. Sehingga bukti – bukti mereka digunakan kembali sebagai alat bukti dalam proses gugatan litigasi dipengadilan. Kondisi ini memudahkan mereka bermain secara bebas dan berkolaborasi dengan jaringan mafia tanah untuk memanipulasi dan mempengaruhi putusan pengadilan kearah yang menguntungkan mereka.
5. Dengan upaya mengarahkan konflik dan sengketa tanah ke ranah litigasi (Perdata Atau Tata Usaha Negara (TUN)) di pengadilan yang dijalankan dengan langkah dan tahapan yang terencana untuk mengaburkan status kepemilikan tanah negara. Melalui sinergitas dengan oknum Pegawai Badan Pertanahn Nasional, Pengacara, Notaris, dan oknum Hakim di pengadilan mafia tanah

dapat memastikan proses peradilan dapat berjalan sesuai dengan tujuan dan harapan mereka. Proses ini berjalan penuh dengan intrik kepalsuan. Dalam beberapa kasus yang terjadi mereka mengawali mengajukan gugatan oleh pihak yang mengkalim sebagai pemilik yang sah, dilengkapi dengan dokumen hasil produk kamuflase dari hasil kerjasama sindikat sehingga terlihat secara formil dapat mendukung untuk memenuhi syarat pada proses pembuktian dipersidangan. Kolaborasi mereka memudahkan proses pembuktian berproses sesuai dengan tujuan dan harapan mereka untuk memenangkan persidangan sehingga tercipta legitimasi penguasaan tanah dari sengketa kepihak mereka. Dalam skenario ini sebenarnya mereka dalam satu kesatuan kelompok dan berpura – pura menjadi penggugat dan tergugat dalam proses sidang sengketa. Dalam proses mereka telah berkordinasi dengan oknum hakim yang merupakan bagian dari sindikat untuk mendukung kearah putusan yang menguntungkan pihak yang berkepentingan. Selama proses persidangan, mereka menghadirkan alat - alat bukti seperti saksi - saksi, dan dokumen – dokumen yang telah direkayasa untuk mendukung keputusan hakim bahwa sengketa tersebut murni bersifat keperdataan.

6. Modus saling menggugat penguasaan tanah negara dipengadilan
Antara inisial Z dan E menggugat inisial M saling menggugat

dimana obyek sengketa aset negara yang berada dalam penguasaan Satuan Brimob Polda Sulawesi Tenggara. Peristiwa ini ada pada gugatan perbuatan melawan hukum 35/PdtG/2025/PN Kdi Kamis 06, Maret 2025. Primair gugatan salah satunya adalah Menyatakan para penggugat sah sebagai pemilik tanah yang terletak di desa Pousu Jaya Kec Konda Kabupaten Konawe Selatan Propinsi Sulawesi Tenggara. Gugatan mereka merupakan rekayasa hukum melalui jalur formal peradilan untuk mencari pembenaran dan penguatan dari proses litigasi bahwa area bidang tanah milik mereka. Celah inilah yang sering dimanfaatkan oleh mafia tanah dalam mencari legalitas tanah aset negara. Permainan mereka sulit didektesi sehingga aset tanah negara secara tiba – tiba sudah terdapat pihak lain dalam lokasi aset tanah negara.

Beberapa upaya yang dilakukan untuk memberantas mafia tanah dengan menindak menjerat para pelaku mafia tanah, meningkatkan integritas dan profesionalisme aparat, meningkatkan kerja sama/koordinasi antar-aparat dalam menangani dan memberantas mafia tanah dengan pembentukan satgas mafia tanah dengan konsep integrasi hexagonal (tim pencegahan dan pemberantasan mafia tanah) beranggotakan kementerian ATR/ BPN, Polri, dan Kejaksaan, melakukan sertifikasi tanah, meningkatkan peran serta/aktif masyarakat

dalam menjaga dan melindungi tanahnya.

Walaupun upaya dan langkah perlindungan telah dilaksanakan secara terus-menerus dan berkesinambungan oleh pemerintah melalui otorisasi lembaga dan instansi pemerintah yang berwenang, namun upaya dan langkah perlindungan hukum terhadap aset tanah negara yang berada pada instansi/lembaga negara belum efektif dalam mencegah dan menanggulangnya sehingga praktik kejahatan terhadap tanah aset milik negara masih terus berkembang secara masif dengan berbagai metode yang baru. Fenomena ini menurut penulis disebabkan oleh:

1. Adanya kekosongan hukum dan belum efektifnya penerapan Pasal – Pasal dan terdapat beberapa kelemahan tindak pidana pertanahan yang ada dalam KUHP sehingga celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh praktek kejahatan tanah untuk bermain. Contoh proses pemidanaan beberapa aset tanah milik negara yang dilaporkan ke penyidik kepolisian (data Polda Sulawesi Tenggara) menggunakan Pasal 167 penyerobotan, Pasal 406 pengrusakan, Pasal 170 pengrusakan bersama – sama Pasal 389, tidak dapat dilanjutkan ketahap lanjut(penyidikan) sampai tahapan proses penghukuman. Kendala utama penyidik rentan bersinggungan dengan ranah perdata. Kondisi ini seharusnya

dapat membuka ruang baru (kriminalisasi dan aspek Adiministrasi (BPN/UUPA 1960 1960) beberapa perbuatan tentang modus operandi mafia tanah harus mendapat beberapa penguatan). adanya pembaharuan dan instrumen hukum yang adaptif (*lex special*) agar aset tanah negara dapat terayomi dengan maksimal.

2. Penatausahaan tentang adiministrasi pertanahan di Desa dan Kelurahan yang buruk bahkan tidak memiliki data sistematis/arsip tentang keluar masuknya surat yang telah diterbitkan.
3. Dalam sistem peradilan Indonesia belum ada regulasi bentuk perlindungan hukum mengatur bagaimana perlakuan para hakim secara khusus terhadap aset tanah negara bila dihadapkan pada sengketa dalam proses litigasi (peradilan perdata, tata usaha negara dan pidana). Belum terdapat instrumen perlindungan hukum yang memberikan perlakuan khusus terhadap tanah aset negara yang melekat pada instansi/lembaga pemerintah, terutama dalam konteks proses penyelesaian sengketa secara litigasi di pengadilan. Tanah milik negara yang dikuasai oleh instansi pemerintah seharusnya terdapat instrumen perlakuan secara khusus sebagai objek vital yang bersentuhan langsung dengan kepentingan publik pendukung utama pencapaian tujuan

pembangunan nasional. Secara faktual dalam praktik di pengadilan, ketika terjadi beberapa proses penyelesaian sengketa secara litigasi, aset tanah negara tetap diperlakukan secara umum seperti objek perdata biasa. Tanpa mempertimbangkan status aset tanah negara yang merupakan bagian dari kekayaan negara yang semestinya harus diprioritaskan untuk dilindungi. Kondisi ini terlihat pada saat proses pembuktian di pengadilan, baik dalam ranah perdata maupun tata usaha negara (TUN), di mana instansi pemerintah sebagai pihak tergugat sering kali harus menghadapi beban pembuktian yang sama seperti pihak individu, kelompok maupun swasta, tanpa adanya mekanisme perlindungan atau perlakuan khusus terhadap sifat publik dan strategis dari aset tersebut. Fenomena seperti ini menjadikan aset negara yang melekat pada instansi/lembaga pemerintahan sangat rentan untuk dikalahkan secara formil dalam proses hukum, meskipun secara substansi telah dikuasai dan digunakan untuk kepentingan pelayanan publik dalam jangka waktu yang panjang.

Merujuk berbagai permasalahan yang telah diuraikan di atas, jika pemerintah tidak menentukan sikap dan mengambil langkah terobosan konkrit dalam memperbaharui dan menciptakan perlindungan hukum yang tepat terkhusus

pada saat proses litigasi (Pidana, TUN dan Perdata) negara akan melahirkan berbagai stigma buruk dengan berbagai dampak dan akibat yang fatalistik. bila kita melihat dari prespektif hukum hukum, lemahnya perlindungan hukum akan membuka celah dan peluang yang semakin maraknya praktik mafia tanah yang memanfaatkan lemahnya perlindungan hukum dalam proses litigasi terhadap tanah negara. Dari sisi ekonomi, kehilangan aset tanah negara akan berdampak terhadap kerugian finansial yang sangat besar dan mengurangi potensi dan peluang pemasukan negara, serta menghambat pemanfaatan aset tanah pemerintah untuk pengembangan proyek pembangunan dan pelayanan publik yang maksimal. Dari sisi sosial, konflik lahan yang berkonflik dan bermasalah akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat, dan bahkan dapat menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap negara, serta berpotensi memicu gesekan horizontal. Selain itu, secara strategis, kehilangan aset tanah negara dapat menurunkan wibawah pemerintah dalam pemanfaatan ruang wilayah, merusak tata kelola pemerintahan, dan akan mengancam kedaulatan negara. Negara dianggap tidak memiliki kompetensi melindungi dan menyelamatkan aset- aset tanah hak milik dalam penguasaannya.

Oleh karena itu, perlindungan hukum yang melindungi secara kekhususan tanah aset negara yang melekat pada instansi/lembaga pemerintah perlu dirumuskan secara tegas dan konkrit dalam sistem hukum nasional, terutama untuk menjamin kepastian hukum, melindungi kepentingan negara, dan mencegah penguasaan aset negara oleh pihak-pihak yang tidak berhak dalam proses pembuktian secara litigasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan deskripsi latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas penulis memfokuskan pada 3 (tiga) rumusan masalah yang akan dibahas:

1. Bagaimana urgensi perlindungan hukum terhadap aset tanah milik Negara terhadap penguasaan jaringan sindikat mafia tanah?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap aset tanah milik Negara terhadap penguasaan jaringan sindikat mafia tanah?
3. Bagaimana upaya dan solusi perlindungan hukum untuk melindungi aset tanah milik Negara dari praktek mafia tanah?

C. Tujuan Penelitian

Dari uraian rumusan masalah di atas maka penelitian bertujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui, menjelaskan dan menganalisis bagaimana urgensi perlindungan hukum terhadap aset tanah milik negara terhadap penguasaan jaringan sindikat mafia tanah.
2. Mengetahui, menjelaskan, mengkaji dan mengevaluasi bentuk perlindungan hukum terhadap aset tanah hak milik Negara terhadap penguasaan jaringan sindikat mafia tanah.
3. Menemukan konsep dan merumuskan bagaimana upaya dan solusi yang harus dilakukan agar aset tanah milik negara terlindungi dari praktek mafia tanah.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritik, penelitian dapat memberikan sumbangsih pemikiran untuk mengembangkan wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum khususnya tindak pidana pertanahan yang dilakukan oleh jaringan sindikat mafia tanah.
2. Manfaat praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran teoritis maupun kegunaan praktis.
 - a. Secara teoritis dan akademis diharapkan bermanfaat memberi masukan/kontribusi pemikiran ilmiah terhadap pengembangan ilmu hukum pidana khususnya di bidang

tindak pidana pertanahan dalam bentuk karya penulisan disertasi, sehingga dapat menambah khasanah literatur ilmu hukum bagi masyarakat akademis yang mendalami hukum pidana.

- b. Secara praktis bagi penulis seluruh rangkaian kegiatan dan hasil penelitian diharapkan bermanfaat sebagai bahan masukan/kontribusi bagi kalangan pembentuk undang – undang (legislatif) dan pemerintah (eksekutif) untuk menentukan arah politik hukum mengenai upaya dan solusi perlindungan hukum berupa pembaharuan dan penyempurnaan serta penyusunan aturan hukum tentang undang–undang khusus tindak pidana pertanahan, terhadap aset tanah milik negara yang berada kementerian dan lembaga.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap beberapa dokumen hasil penelitian untuk sementara waktu belum ditemukan adanya penelitian yang fokus bahasan dan kajiannya pada perlindungan hukum aset tanah milik negara yang berada atau digunakan oleh instansi/lembaga pemerintah dari penguasaan jaringan mafia tanah. Namun ada beberapa karya ilmiah yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini yaitu:

1. Bambang Priono, Disertasi, Universitas Hasanuddin, Konflik Pertanahan Atas Tanah Aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang dikuasai Oleh Masyarakat. Permasalahan yang dibahas pada disertasi ini difokuskan pada pembahasan:

- a. Status hukum aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat.
- b. Mekanisme penyelesaian konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat dapat mewujudkan keadilan dan kemanfaatan.
- c. Sarana hukum yang ideal untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan dalam penyelesaian konflik pertanahan atas aset Badan Usaha Milik Negara yang dikuasai oleh Masyarakat.

Persamaan dan perbedaan antara disertasi tersebut dengan penelitian kami adalah:

- a. Tidak Memiliki persamaan namun ada kemiripan tentang bahasan dan kajian tentang perselisihan pertanahan (konflik, sengketa dan perkara).
- b. Perbedaan terletak pada obyek bahasan dan kajian, pada penelitian kami difokuskan aset tanah milik negara yang berada atau digunakan oleh instansi/lembaga pemerintah sedangkan disertasi tersebut fokus bahasan dan kajian pada aset tanah milik Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

2. Fonus Hary Christanto, Tesis, Universitas Sultan Agung, Perlindungan Hukum atas Tanah Negara dalam Sengketa Pertanahan” Permasalahan yang dibahas pada disertasi ini difokuskan pada pembahasan:

- a. Regulasi perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah akibat kejahatan mafia tanah.
- b. Kebijakan perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah atas kejahatan mafia tanah berbasis keadilan.

Persamaan dan perbedaan antara disertasi dan tesis tersebut dengan penelitian kami adalah:

- a. Tidak memiliki persamaan namun ada kemiripan tentang obyek bahasan dan kajian tentang perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang disebabkan oleh jaringan mafia tanah.
- b. Dengan disertasi yang kami susun sangat berbeda pada bahasan disertasi kami fokus pada perlindungan hukum aset tanah milik negara sedangkan tesis ini obyek bahasan dan kajiannya fokus pada obyek pemilik sertifikat hak atas tanah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Definisi Operasional

1. Negara

Menurut Socrates negara bukanlah organisasi yang dibuat untuk kepentingan diri sendiri secara pribadi tetapi negara adalah:²⁰ Susunan yang obyektif berdasarkan kepada sifat hakikat manusia, karena itu bertugas untuk melaksanakan dan menerapkan hukum-hukum yang obyektif, yang memuat “keadilan bagi umum” dan tidak hanya melayani kebutuhan para penguasa negara yang berganti-ganti orangnya. Socrates berpendapat bahwa keadilan sejati harus menjadi dasar bagi pedoman bernegara. Socrates menerima hukuman itu, sebab menurutnya bagaimanapun negara itu harus dipatuhi walaupun negara itu harus diperbaiki. Bagi Socrates putusan negara haruslah dipatuhi. (Sjahran Basah, 1994, 86) kemudian Plato (murid dari Socrates) dalam bukunya yang berjudul *Politeia (The Republik atau mengenai negara)* mengatakan bahwa asal muasal negara karena banyaknya kebutuhan hidup serta keinginan manusia. Manusia tidak dapat memenuhi kebutuhannya itu sendirian, karenanya mereka perlu bekerja sama. Menurut,

36. ²⁰ Jun Anggiani, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm.

negara harus dapat memelihara dan merupakan satu kesatuan, karena merupakan suatu negara yang besar. Karenanya luas suatu negara harus ditentukan agar negara dapat mengurus kesatuan itu. Negara tidak boleh mempunyai daerah yang luasnya tidak menentu.²¹

Tujuan manusia bernegara menurut Plato Adalah untuk mencapai hidup yang Bahagia (*good life*, sempurna), dan untuk mencapai negara yang sempurna menurut Socrates ada dua syarat, yang kemudian ditambah oleh Plato menjadi tiga syarat yaitu:²²

- a. Negara harus dijalankan oleh pegawai yang terdidik khusus.
- b. Pemerintah harus menunjukan segala-galanya untuk kepentingan umum.
- c. Harus dicapai kesempurnaan Susila dari rakyat.

Plato menambahkan, terdapat tiga kelas di dalam suatu negara yang idal yaitu:²³

- a. *The Rulers* atau para penguasa, yaitu golongan pegawai yang terdidik khusus yang merupakan pemimpin-pemimpin negara yang berusaha agar tercapainya dan terselenggaranya kesempurnaan (*good life*)

²¹ *Ibid*, hlm. 36

²² *Ibid*.

²³ *Ibid*.

- b. *The Guardians* atau para pengawal negara, yaitu: mereka yang menyelenggarakan keamanan, ketertiban dan keselamatan negara.
- c. *The Artisans* atau para pekerja, yaitu: mereka yang menjamin makanan bagi kedua golongan di atas.

Negara dapat dikatakan juga sebagai organisasi kekuasaan, karena di dalam setiap negara tanpa kecuali selalu terdapat pusat-pusat kekuasaan. Pusat-pusat kekuasaan itu terdapat di dalam supra struktur politik dan infra struktur politik. Supra struktur politik di Indonesia terdiri dari lembaga tertinggi dan Lembaga tinggi negara yaitu: MPR, Presiden, DPR, BPK, dan MA, sedangkan infra struktur politik terdiri dari: parpol, golongan kepentingan, tokoh politik dll.

Negara memiliki kekuasaan terhadap rakyatnya, dan bila diperlukan negara dapat bertindak dengan paksaan terhadap para warganya untuk mematuhi norma-norma atau peraturan yang ada, karenanya suatu negara dapat dikatakan berjalan lancar, apabila proses pergaulan sosial di lembaga itu tidak ditemui adanya konflik dan tidak mendapat gangguan. Keadaan tertib ini dapat terwujud bila di dalam negara tersebut terdapat beberapa sistem yang mendukungnya. Sistem yang dapat dijadikan sarana pengatur dan dapat dijadikan pedoman bagi para anggota negara atau lembaga adalah sistem hukum.²⁴ (Satjipto Rahardjo, 1981, 142).

²⁴ *Ibid*, hlm. 37

Negara menjadi lembaga yang mengendalikan sosial kontrol. Pengertian dari sosial kontrol di sini adalah: sistem atau caranya Masyarakat menjaga anggota-anggotanya agar senantiasa menyesuaikan dirinya kepada norma-norma yang berlaku dalam kelompok masyarakat itu. (Satjipto Rahardjo, 1981,147). Jadi pengendalian sosial itu dapat terjadi antar individu saja atau antar individu dengan kelompoknya atau dapat juga terjadi antar kelompok.

Negara adalah organisasi kekuasaan, yang dapat memaksakan kehendak kepada rakyatnya, karena itu untuk mencegah agar negara tidak berlaku sewenang-wenang haruslah di Batasi oleh konstitusi adalah: pembatasan dari kekuasaan negara. Adapun isi dari konstitusi biasanya terdiri dari:²⁵

- a. Pembatasan kekuasaan dalam arti waktu (waktu kekuasaan itu dijalankan).
- b. Susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar.
- c. Jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

2. Pemerintah dan Instansi Pemerintah

Defenisi pemerintah berasal dari bahasa Yunani dari kata “*cratein*” dalam bahasa Inggris, istilah pemerintah disebut dengan

²⁵ *Ibid.*

“government”, yang berasal dari bahasa latin “Gubernaculun” yang artinya kemudi. Arti *Gubernaculun* di Indonesia diartikan sebagai pemerintah atau pemerintahan. secara etimologi istilah pemerintah berasal dari kata: Perintah yang menurut kamus besar bahasa Indonesia berarti: menyuruh lakukan sesuatu atau dapat diartikan aturan dari pihak atasan yang harus dilaksanakan. Karena biasanya kata pemerintah diartikan sebagai suatu kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk pemerintah dalam suatu negara.

Menurut Moh. Yamin (Dalam Ateng Safrudin,1993,1) Pemerintah adalah jawatan atau aparatur dalam susunan politik. Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah mendefenisikan pengertian pemerintah: pemerintah dalam arti sempit atau disebut juga pemerintah (presiden, dan para pembantunya, adalah keseluruhan dari jabatan-jabatan (pejabat) di dalam suatu negara yang mempunyai tugas dan wewenang politik negara serta pemerintah. Pemerintahan memiliki dua fungsi eksekutif dan fungsi administrasi negara.

Menurut Muh. Ryaas Rasyid (1997,11-13) tugas pokok Pemerintah mencakup tujuh bidang pelayanan yaitu:²⁶ Pertama; Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan. Kedua; Memelihara ketertiban dan mencegah terjadinya gontok-gontokan

²⁶ *Ibid*, hlm. 18

diantara warga Masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam Masyarakat dapat berlangsung secara damai. Ketiga; Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga Masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Keempat; Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh Lembaga non pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. Kelima; Melakukan Upaya – Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan produktif dan semacamnya. Keenam; Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan Masyarakat. Ketujuh; Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup seperti air, tanah dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi.

Instansi pemerintah adalah seluruh lembaga milik pemerintah yang menjalankan fungsi administrasi dari pemerintah pada lingkungan eksekutif. Pelaksanaan fungsi administrasi tersebut berlaku baik pada pemerintah pusat maupun daerah serta komisi, pengurus, dan penerima dana APBN atau APBD. Untuk itu digambarkan susunan pemerintah di Indonesia terdiri dari penguasa negara yaitu organisasi tingkat pusat yang terdiri dari Lembaga tinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara, dan organisasi tingkat daerah. Susunan organisasi tingkat pusat mencerminkan seluruh cabang-cabang pemerintahan dan fungsi-fungsi kenegaraan pada umumnya, sedangkan pada susunan organisasi tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) dan unsur-unsur pengatur (*regeling*) dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.²⁷

Susunan Penguasa negara adalah:²⁸

- a. Penguasa konsultatif: MPR
- b. Penguasa legislatif: Dalam susunan ketatanegaraan RI, UUD 1945 memiliki dua badan perwakilan rakyat Tingkat pusat, yaitu MPR dan DPR yang secara kelembagaan terpisah satu sama lainnya. Tugas DPR dalam bidang legislative, bersama-sama Presiden membuat UU sebagai penjabaran dari UUD dan GBHN

²⁷ *Ibid.* hlm 71

²⁸ *Ibid*

- c. Penguasa yudikatif: MA adalah Lembaga tinggi negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman tertinggi di RI. MA adalah pengadilan negara tertinggi dari semua badan peradilan di Indonesia. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari kekuasaan pemerintah.
- d. Penguasa inspektif: BPK. Badan pemeriksa keuangan adalah badan untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara. BPK lepas dan merdeka dari pengaruh kekuasaan pemerintah BPK mempunyai tugas memeriksa tanggungjawab pemerintah terhadap keuangan negara yang pengaturannya ditetapkan oleh UU dan hasil pemeriksanaannya diberitahukan kepada DPR, DPD dan DPRD (Pasal 23 E Amandemen ke III UUD 1945).
- e. Penguasa eksekutif: Pemerintah yang terdiri dari Presiden dan para pembantunya (pejabat-pejabat pemerintahan baik di Pusat dan di Daerah).

3. Definisi Tanah

Tanah diistilahkan dengan kata agraria berasal dari kata *akker* (Belanda), *agros* (Yunani) berarti tanah pertanian. *Agger* (latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* (latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian (Prent K. Adisubrata, J. Poewardinata, W.J.S, 1960 Kamus Latin Indonesia Yayasan Kanisus

Semarang), *agrarian* (Inggris) berarti tanah untuk pertanian. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (1994, Edisi Ketiga Balai Pustaka, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Jakarta) agrarian berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan kepemilikan tanah. Maka sebutan agraria dalam bahasa Inggris *agrarian* selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. (*Black, S Law Dictionary, 1983, West Publishing Co. St. Paul, Minn*) sebutan “*agrarian laws*” bahkan seringkali digunakan untuk menunjukan perangkat peraturan-peraturan hukum pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikannya²⁹.

Dalam perundang-undangan negara lain dalam *National Land Code Malaysia* (1965) Pasal 5 pengertian “tanah” yang disebut “*land*” meliputi (*includes*) ³⁰, Pertama; Permukaan bumi dan semua bagian pembentuknya. Kedua; Bagian bumi dibawah permukaan dan segala isi yang dikandungnya. Ketiga; Seluruh tanaman dan sumber daya alam baik yang sudah diolah menjadi suatu barang produksi maupun yang masih berada di atas atau di bawah permukaan bumi. Keempat; Segala sesuatu yang didapat secara permanen atau sementara di atas atau di bawah permukaan bumi. Kelima; Bagian bumi di bawah air.

²⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 5.

³⁰ H.M. Arba, *Op.Cit.*, hlm. 1.

Dalam *titles act* singapura (1993) Pasal 4 pengertian *land* didefenisikan sebagai³¹ : *the surface of any defined parcel of the earth, and all substances thereunder, and so much of the column of air above the surface as reasonably necessary for the proprietor,s use and enjoyment and in cludes any estate or interest in land all vegetation grow ing there on and strucktures affixed there to or any parcel of the land as shown in an approved pland subject to any provisions to the contrary the propriet or ship of land includes natural ringhits to air, light, water, and support and the right of acess to any highway on which the land abouts.* Ada persamaan-persamaan hakiki dengan pengertian tanah dalam arti yuridis seperti yang dijelaskan dalam UUPA 1960 yaitu *land* adalah permukaan bumi tetapi diperluas hingga meliputi juga hak atas tubuh bumi di bawah dan ruang udara di atasnya dalam batas – batas keperluan yang wajar.

Pentingnya kedudukan tanah bagi Negara Republik Indonesai dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 Undang - Undang Pokok Agraria yang menyebutkan³²:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

³¹ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm 21

³² Elza Syarif, *Op.Cit.*, hlm. 20.

- (2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini merupakan hubungan yang bersifat abadi.
- (4) Dalam pengertian bumi selain permukaan bumi, termasuk tanah bumi di bawah serta berada di bawah air.
- (5) Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun lautan wilayah Indonesia.
- (6) Yang dimaksud ruang angkasa adalah ruang di atas bumi dan air tersebut ayat (4) dan ayat (3) Pasal ini.

Pengertian agraria di lingkungan administrasi pemerintahan dipakai dalam arti tanah, baik tanah pemerintah maupun non pemerintah. Dalam UUPA 1960, agraria tidak dinyatakan dengan tegas tetapi dari apa yang dicantumkan dalam konsiderans, Pasal – Pasal dan penjelasan dapat disimpulkan bahwa pengertian agraria meliputi bumi air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. pengertian bumi meliputi permukaan (yang disebut tanah) tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air (Pasal 1 ayat (4) Jo Pasal 4 ayat (1)) dengan demikian pengertian tanah meliputi

permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang ada di bawah air, termasuk air laut.

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti maka dalam penggunaannya perlu dibatasi, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberikan batasan resmi oleh UUPA 1960. Dalam Pasal 4 dinyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara ditentukan adanya macam – macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang – orang. Dengan demikian jelas bahwa tanah dalam artian yuridis adalah permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi. (Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah). Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar³³.

³³ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm 18.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia (1994) tanah³⁴ adalah pertama; Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali, Kedua; Keadaan bumi di suatu tempat, Ketiga; Permukaan bumi yang diberi batas, Keempat; Bahan – bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, aspal, dan sebagainya).

4. Tanah Negara

Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah Tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan Tanah wakaf, bukan Tanah ulayat dan/atau bukan merupakan aset barang milik negara barang milik daerah. Merujuk pada ketentuan yuridis dibawah ini menjelaskan tentang pengertian Tanah negara dan Hak Menguasai Negara dalam mengatur dan menentukan peruntukannya dalam bentuk Hak, yakni:

➤ **Pasal 2 (PP Nomor 18 Tahun 2021)**

- (1) Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara merupakan seluruh bidang Tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh pihak lain.
- (2) Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh Negara dapat memberikannya kepada perorangan atau badan hukum dengan sesuatu Hak Atas Tanah sesuai

³⁴ *Ibid.*, hlm. 20

dengan peruntukan dan keperluannya, atau memberikannya dengan Hak Pengelolaan.

(3) Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Tanah yang ditetapkan Undang-Undang atau Penetapan Pemerintah;
- b. Tanah reklamasi;
- c. Tanah timbul;
- d. Tanah yang berasal dari pelepasan/penyerahan hak;
- e. Tanah yang berasal dari pelepasan Kawasan hutan;
- f. Tanah Telantar;
- g. Tanah hak yang berakhir jangka waktunya serta tidak dimohon Perpanjangan dan/atau Pembaruan;
- h. Tanah hak yang jangka waktunya berakhir dan karena kebijakan Pemerintah Pusat tidak dapat diperpanjang; dan
- i. Tanah yang sejak semula berstatus Tanah Negara.

➤ Pasal 2 (UUPA 1960)

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan

tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.

(4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan

kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

➤ Pasal 4 (UUPA 1960)

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

- Pasal 14 (UUPA 1960)
 - (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3) , pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:
 - a. untuk keperluan Negara,
 - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
 - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
 - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
 - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
 - (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
 - (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai

Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari, Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

- Pasal 16 (UUPA 1960)

(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:.

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

(2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) ialah:

- a. hak guna air,
- b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,

c. hak guna ruang angkasa.

Sedangkan aset tanah milik Negara adalah Barang Milik Negara yang termasuk dalam jenis aset tetap yang diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah digunakan untuk kegiatan operasional Pemerintah dan juga menjadi bagian penting dalam menunjang kegiatan pelayanan publik. (Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah).

5. Hak Milik

Dalam kamus Kamus Besar Bahasa Indonesia Hak milik berarti memiliki, kepunyaan.³⁵ Jadi hak untuk menggunakan atau mengambil keuntungan dari suatu benda yang berada dalam kekuasaan tanpa merugikan pihak lain dan dipertahankan terhadap pihak manapun. Dapat disimpulkan arti hak milik adalah hak untuk menggunakan atau mengambil keuntungan dari suatu benda yang berada dalam kekuasaan tanpa merugikan pihak lain dan dipertahankan terhadap pihak manapun.

³⁵ KBBI Daring, "*Hak Milik*," *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Online), <https://kbbi.lectur.id/hak-milik> (diakses 13 Oktober 2023).

6. Definisi Penguasaan & Menguasai

Penguasaan berasal dari kata dasar “kuasa” yang berarti kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu); kekuatan; wewenang atau sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus). Menguasai berarti penguasaan berasal dari kata kuasa dan Berkuasa atas sesuatu; memegang kekuasaan atas (sesuatu); jadi penguasaan memiliki 2 arti penguasaan dari kata homonim karena arti - artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama namun makna yang berbeda. Penguasaan memiliki arti dalam kelas nominal atau kata benda sehingga penguasaan dapat menyatakan nama dari seorang, tempat, atau semua benda dari segala yang dibendakan. Dapat disimpulkan penguasaan adalah proses, cara, perbuatan menguasai atau menguasai. Contoh penguasaan atas tanah perkebunan itu tidak sah³⁶.

Pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tapi ada juga penguasaan secara yuridis yang, biarpun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya

³⁶ KBBI, *Definisi Penguasaan, (Online)* (<https://kbbi.lektur.id/penguasa>). (diakses 13 Oktober 2023)

penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain. Misalnya kalau tanah yang dikuasai disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasai secara fisik. Atau tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hukum tanah kita dikenal juga penguasaan yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Kreditor pemegang hak jaminan hak atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan tetapi penguasaan secara fisik tetap ada pada yang punya tanah. Inilah pengertian “penguasaan” dan “menguasai” dalam arti perdata³⁷.

Dalam UUD 1945 dan UUPA 1960 pengertian “dikuasai” dan “menguasai” dipakai dalam aspek publik seperti yang dirumuskan dalam Pasal 1 dan 2 UUPA 1960³⁸.

Pasal 1

- 1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- 2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan

³⁷ *Ibid.*, hlm. 23.

³⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA 1960, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 5.

ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

- 3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) Pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
- 4) Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.
- 5) Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
- 6) Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut pada ayat (4) dan (5) Pasal ini.

Pasal 2

- 1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk: Pertama; Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut. Kedua; Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, Ketiga;

Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

- 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan pemerintah.

7. Definisi Hak Penguasaan Atas Tanah

Dalam hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai “hak penguasaan atas tanah”. Dalam UUPA 1960 diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hiruk hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional Indonesia³⁹, yaitu:

- 1) Hak bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.

³⁹ *Ibid.* hlm. 24.

- 2) Hak menguasai dari negara yang disebut dalam Pasal 2 semata-mata beraspek publik.
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik.
- 4) Hak – hak perorangan/individual semua beraspek perdata:
Pertama; Hak – hak atas tanah sebagai hak – hak individual yang semuanya secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang disebut dalam Pasal 16 dan 53. Kedua; Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49. Ketiga; Hak jaminan atas tanah yang disebut hak tanggungan dalam Pasal 25, 33, 39, dan 51.

Biarpun bermacam – macam tapi semua hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang kewajiban dan atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang diiliki. Makna “sesuatu” yang boleh wajib atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak dari penguasaan, itulah yang menjadi kriterium atau tolak perbedaan diantara hak – hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Hak menguasai negara sumber dari hak bangsa Indonesia. Hak menguasai negara merupakan petilan atau bagian dari hak bangsa. secara konseptual hak bangsa merupakan hak milik yang dimiliki secara bersama – sama oleh seluruh bangsa Indonesia. Atas dasar hak menguasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka negara

mempunyai wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA 1960. Terminologi “dikuasai oleh negara” dalam UUPA 1960 yang dimaksud memberi wewenang sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA 1960 sebagai berikut:⁴⁰

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang – orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Menentukan dan mengatur hubungan – hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

8. Definisi Mafia Tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia atau KBBI, pengertian mafia adalah perkumpulan rahasia yang bergerak di bidang kejahatan atau dikenal dengan kriminal. Jika disimpulkan, maka arti mafia adalah digunakan untuk menyebut seseorang yang terlibat dalam tindak kriminal atau kejahatan. Mafia adalah singkatan dari bahasa Italia yakni “*Morte Alla Francia*” Italia Anela yang berarti “Kematian bagi Perancis adalah Italia”⁴¹. Para mafia melakukan tindakan kejahatan dengan cara yang tidak biasa dan hal tersebut

⁴⁰ Sri Hajati, Agus Sekarmadji, Sri Winarsi, dan Oemar Moechthar, *Politik Hukum Pertanahan Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2022), hlm. 57.

⁴¹ *Ibid.*

bisa dibilang berlawanan dengan hukum. Jika tidak cermat dan teliti, maka akan sulit untuk memastikan orang yang berada dalam golongan mafia. Istilah mafia ada sejak abad pertengahan. Nama ini digunakan oleh kelompok orang Sisilia dengan tujuannya yakni perlindungan illegal, pengorganisasian kejahatan, menangani perselisihan antar kriminal, ataupun penegakan hukum sendiri.

Awalnya istilah mafia sebenarnya digunakan untuk sejumlah orang yang kurang percaya terhadap kekuasaan yang berlaku saat itu. Sayangnya istilah mafia mengalami pergeseran makna yang kini memiliki konotasi negatif. Ini terjadi pada abad ke-19 ketika keadaan di Sisilia semakin memburuk dengan tingkat kriminalitas yang meningkat karena mafia. Akhirnya beberapa kelompok mafia lainnya juga berkembang di wilayah Italia terutama bagian selatan. Dari wilayah tersebut pula dikenal sejumlah kelompok mafia yang banyak ditakuti salah satunya yakni *La Cosa Nostra*. Akan tetapi mafia tak hanya dikenal di wilayah Italia, melainkan juga berbagai negara menggunakan istilah mafia merujuk pada kelompok tindak kejahatan dan kriminalitas⁴².

Seiring munculnya banyak kasus sengketa tanah di Indonesia. Dalam setahun terakhir, istilah mafia tanah menjadi populer dan perbincangan disemua lapisan masyarakat seolah menjadi momok yang sangat menakutkan. Mengutip KBBI daring, definisi mafia

⁴² *Ibid.*

adalah perkumpulan rahasia yang bergerak di bidang kejahatan (kriminal). Tanah adalah permukaan bumi yang diberi batas, permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu negara atau menjadi daerah negara⁴³.

Guru Besar Hukum Agraria FH Universitas Gajah Mada, Nurhasan Ismail, mengatakan mafia tanah merupakan kelompok yang terstruktur dan terorganisir. Terstruktur karena kelompok mafia tanah mempunyai struktur organisasi dengan melibatkan banyak aktor dan pembagian kerja yang sistematis dan tersusun setidaknya 3 bagian⁴⁴:

- 1) Ada kelompok sponsor yang berfungsi sebagai penyanggah dana, upaya mempengaruhi kebijakan, dan mempengaruhi instansi pemerintah di semua lapisan.
- 2) ada kelompok garda garis depan yang berfungsi sebagai aktor yang berjuang secara legal (warga masyarakat biasa) dan ilegal (preman dan pengamanan swakarsa).
- 3) ada kelompok profesi yang berwenang terdiri dari advokat, notaris-PPAT, pejabat pemerintah dari pusat, daerah, camat, kepala desa yang berfungsi sebagai pendukung baik legal maupun ilegal "Mereka (mafia tanah, *red*) tidak main-main, kalau

⁴³ Hukumonline.com, "Mengenal Modus Permainan Mafia Tanah," <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-modus-permainan-mafia-tanah> (diakses 13 November 2023).

⁴⁴ Nurhasana Ismail, "Mafia Tanah vs Perlindungan Hukum Kepemilikan Tanah," materi disampaikan dalam webinar, 9 November 2021 (diakses 13 Oktober 2023).

kasus. mafia tanah ditangani secara biasa, maka sulit untuk ditangani karena terstrukturnya kinerja mafia tanah.

Mafia tanah sangat terorganisir karena menggunakan berbagai metode kerja. Antara lain keras-ilegal yakni tindakan perebutan tanah dan pendudukan tanah yang menjadi objek sasaran. Konflik dengan menggunakan kekerasan yang berpotensi mengancam nyawa. Ada juga metode kerja halus-ilmiah dan seolah legal. Misalnya, pencarian dokumen kepemilikan tanah, pemalsuan dokumen kepemilikan tanah dengan tampilan hasilnya mendekati. Bahkan, sama dengan aslinya, Proses pendekatan dalam rangka negosiasi dengan pemilik tanah, Pengajuan gugatan dengan logika berpikir yang sistematis dan logis. Berbagai metode kerja itu akan melalui 3 fase. Pertama; Sengketa atau perkara sebagai tekanan kepada pemilik tanah sebenarnya. Kedua; Fase ajakan damai untuk mempercepat mafia tanah mendapat keuntungan. Ketiga; Fase menebar pengaruh pada pelaksana hukum dan penegak hukum dalam rangka mengamankan posisinya untuk ditetapkan sebagai pemilik dan semuanya tidak lepas dari permainan uang.

Dosen dan Peneliti Hukum Pidana FH Universitas Jenderal Soedirman, Kwat Puji Prayitno, menyebut mafia adalah perkumpulan rahasia yang bergerak di bidang kejahatan (kriminal) memiliki konotasi negatif sebagai kelompok kriminal. Kerja mafia tanah tergolong rumit, melibatkan konglomerat, pejabat, politisi, aparat

penegak hukum, dan pihak lainnya. Dampak yang ditimbulkan dari kejahatan mafia tanah memiliki daya rusak (mengeksplorasi) sumber daya non-fisik, merusak *sustainable development*, merusak kualitas kehidupan, merusak kepercayaan dan respek masyarakat. “Mafia tanah itu bahayanya sama seperti korupsi,⁴⁵” Modus yang digunakan mafia tanah antara lain menggunakan surat hak-hak tanah yang dipalsukan, pemalsuan warkah, pemberian keterangan palsu, pemalsuan surat, jual beli fiktif, penipuan atau penggelapan, sewa menyewa, menggugat kepemilikan tanah dan menguasai tanah dengan cara ilegal. Kuat melihat instrumen hukum pidana bisa digunakan untuk menjerat mafia tanah misalnya delik pemalsuan, penggelapan dan penipuan serta penyertaan dan pembantuan seperti diatur Pasal 263, 266, 372, dan 378, 55 serta Pasal 56 KUHP.

Sindikatan Mafia tanah adalah suatu perkumpulan rahasia yang bergerak di bidang kejahatan di suatu negara, yang melakukan berbagai kejahatan atau aktivitas yang bertentangan dengan hukum dan sering merugikan masyarakat dan negara. Para mafia melakukan tindak kriminal dengan cara-cara yang tidak biasa dan sulit dideteksi oleh masyarakat biasa. Hal ini karena aktivitas yang mereka lakukan seolah normal-normal saja. Namun, ketika ada

⁴⁵ Kuat Puji Prayitno, “Strategi Pemberantasan Mafia Tanah demi Mewujudkan Kepastian Hukum dan Keadilan Sosial,” disampaikan dalam Webinar Program Doktor, Banyumas, Jawa Tengah, 10 November 2021 (diakses 13 November 2023).

suatu tindak kejahatan yang terkesan ganjal, maka masyarakat baru menyadari bahwa hal tersebut merupakan ulah mafia⁴⁶.

B. Landasan Teori

Pisau analisis rumusan masalah yang akan digunakan untuk menganalisis aspek perlindungan hukum terhadap aset tanah negara dari penguasaan jaringan mafia tanah penulis menggunakan beberapa teori, Teori teori tersebut adalah *teori negara hukum sebagai grand theory*, *teori perlindungan hukum sebagai middel range theory*, *teori kepastian hukum dan teori kriminalisasi*. Sebagai *applied Theory*. Teori-teori ini akan digunakan secara bersama sebagai pisau analisis untuk menganalisis permasalahan dalam disertasi ini sehingga perlindungan hukum terhadap aset tanah negara dari penguasaan jaringan mafia tanah dapat terwujud dengan baik. Untuk lebih jelasnya teori-teori tersebut akan diuraikan secara jelas sebagai berikut:

1. Teori Negara Hukum (*rechtsstaats*)

Ada beberapa ahli hukum yang mengemukakan tentang pandangan dan konsep negara hukum (*rechtsstaats*) yakni:

Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechtsstaats* dalam arti klasik, yaitu:⁴⁷

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia.

⁴⁶ Liputan6.com, "Mafia Adalah Perkumpulan Rahasia dalam Tindak Kejahatan," <https://www.liputan6.com/hot/read/> (diakses 12 Oktober 2023).

⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 58.

- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*).
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*).
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) yang dikembangkan oleh Albert Venn Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum Anglo Saxon. Dicey mengemukakan unsur-unsur *rule of law* sebagai berikut :

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*).
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun orang pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Kemudian Von Munch misalnya berpendapat bahwa unsur negara berdasarkan atas hukum ialah adanya:⁴⁸

- a. Hak-hak asasi manusia.
 - b. Pembagian kekuasaan.
 - c. Keterikatan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum.
 - d. Aturan dasar tentang peroporsionalitas (*Verhältnismässigkeit*).
 - e. Pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (penetapan penetapan) kekuasaan umum.
 - f. Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan.
- Pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.

2. Teori Perlindungan Hukum

Ada beberapa teori yang dapat digunakan sebagai pisau analisis seperti menurut teori Philipus M. Hadjon:⁴⁹ perlindungan hukum diklasifikasikan menjadi dua bagian yaitu:

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum yang reperfentif rakyat diberikan kesempatan untuk untuk mengajukan kesempatan atau

⁴⁸ A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV* (Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 312.

⁴⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsip Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkup Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 3–4.

pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Perlindungan preventif ini pada prinsipnya bertujuan untuk memberikan perlindungan untuk mencegah terjadinya konflik dan sengketa.

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang bersifat represif adalah perlindungan yang diberikan dalam proses sengketa. Dengan demikian tujuan perlindungan hukum represif adalah untuk menyelesaikan sengketa melalui mekanisme litigasi baik peradilan perdata, tata usaha negara dan pidana.

Philipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang represif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁵⁰

⁵⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 54.

3. Teori Kepastian Hukum (*rechtszekerheid*)

Ada beberapa pandangan ahli hukum yang menjadi landasan teori yang akan diuraikan dibawah ini yakni:

Kepastian hukum dapat dimaknakan bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Kepastian diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini. Pengertian kepastian tersebut dapat dimaknai bahwa ada kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum di dalam masyarakat. Hal ini untuk tidak menimbulkan banyak salah tafsir. Kepastian hukum yaitu adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret.⁵¹

Menurut Sudikno Mertokusumo bahwa:⁵² Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat

⁵¹ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradya Paramita, Jakarta, 2000, hlm. 24-25

⁵² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu pengantar*, Liberty, Jogjakarta, 2011, hlm. 160

menyamarkan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan

Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.⁵³

Gustav Radbruch kepastian hukum harus mengandung tiga nilai identitas sebagai berikut:⁵⁴

- a. Asas kepastian hukum.
- b. Asas kemanfaatan hukum.
- c. Asas keadilan hukum.

Tujuan hukum yang mendekati realitas adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum kaum positifisme hukum lebih mendekatkan

⁵³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008. hlm.158

⁵⁴ Dosminikus Rato, *Filsafat Hukum: Mencari dan Memahami Hukum* (Yogyakarta: PT Persindo, 2011), hlm. 59.

kepada kepastian hukum sedangkan kaum fungsionalis lebih kepada kemanfaatan hukum dan sekiranya dapat diungkapkan” *summon ius*, *sumon inzuria*, *summa lex*, *summa crux*” artinya hukum yang keras dapat melukai keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantif adalah keadilan. Kemudian Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri⁵⁵. Gustav Radbruch menjelaskan bahwa:⁵⁶

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

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 19

⁵⁶ *Ibid.* hlm. 20

mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.

Kemudian Teori kepastian hukum Jan Michiel Otto untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat tertentu sebagai berikut:

- a. Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten.
- b. Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya,
- c. Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut,
- d. Hakim-hakim yang mandiri tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli waktu menyelesaikan sengketa hukum,
- e. Putusan pengadilan dilaksanakan secara konkrit.

Menurut Jan M. Otto kelima syarat dalam kepastian hukum tersebut menunjukkan, bahwa kepastian hukum dapat dicapai, apabila substansi hukum sesuai dengan kebutuhan yang ada pada masyarakat.

Tak luput juga ahli hukum nasional menurut Soedikno Mertokusumo kepastian hukum mengandung dua pengertian yakni:⁵⁷

⁵⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, Hlm 158

- a. Ada aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- b. Keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Selanjutnya maka arti penting kepastian hukum menurut Soedikno Mertokusumo adalah menjadikan masyarakat lebih tertib, tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang tidak boleh diperbuat sehingga akan timbul keresahan, tetapi juga kalau terlalu menitik beratkan kepada kepastian hukum dan ketat mentaati peraturan hukum maka akibatnya akan kaku dan menimbulkan rasa tidak adil adapun yang menjadi peraturan tetap demikian sehingga harus ditaati dan dilaksanakan. undang-undang itu terasa kejam bila dilaksanakan secara ketat *lex dure, sed tamen script*, undang-undang kejam namun demikian bunyinya.⁵⁸

Nusrhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan dalam kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan beberapa persyaratan yang berhubungan dengan

⁵⁸ Soedikno Mertokusumo *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty Penerbit Yogyakarta 2006, Hlm 136

struktur internal dalam norma hukum itu sendiri.⁵⁹ Persyaratan internal yang dimaksud oleh Nusrhasan Ismail ialah sebagai berikut

- a. Adanya kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum tersebut berisi mengenai deskripsi dari perilaku tertentu yang kemudian dijadikan menjadi satu ke dalam konsep-konsep tertentu pula.
- b. Hadirnya kejelasan hirarki yang dinilai penting, karena menyangkut sah atau tidak sahnya. Serta mengikat atau tidak mengikatnya dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat. Kejelasan hirarki tersebut, dapat memberikan arahan sebagai bentuk dari hukum yang memiliki kewenangan untuk dapat membentuk suatu peraturan dari perundangundangan tertentu.
- c. Adanya konsistensi pada norma hukum perundang-undanga. Maksudnya, ketentuan yang ada pada sejumlah peraturan undang-undang tersebut memiliki kaitan dengan satu subyek tertentu dan tidak saling bertentangan dengan satu dan yang lainnya.

Lebih lanjut, Nusrhasan Ismail menjelaskan bahwa kepastian hukum menghendaki adanya suatu upaya peraturan hukum dalam undang-undang yang dibuat oleh pihak-pihak berwenang maupun

⁵⁹ Nurhasan Ismail, "Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi-Politik," *Ngobrolin Hukum: Obrolan Ringan Seputar Hukum*, <https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2013/02/05/> (diakses 13 Oktober 2023).

berwibawa. Sehingga aturan yang dibentuk tersebut memiliki suatu aspek yang yuridis serta dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum memiliki fungsi sebagai sebuah peraturan yang harus dan wajib ditaati oleh masyarakat atau warga negaranya.

4. Teori Kriminalisasi

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan:⁶⁰

- a. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan
- b. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada sipelanggar

Bertolak dari pendekatan kebijakan itu pula Sudarto berpendapat bahwa dalam mengalami masalah sentral yang pertama di atas yang sering disebut masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:⁶¹

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan ini, (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan

⁶⁰ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 30.

⁶¹ *Ibid.*, Hlm 31

mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat

- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil atau spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost benefit principle*).
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Pendekatan yang berorientasi pada kebijakan sosial terlihat pula dalam simposium pembaharuan hukum pidana nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang dalam satu laporanya dinyatakan antara lain:⁶² “masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan harus sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai – nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat.”

⁶² *Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, Semarang

Khususnya kriteria kriminalisasi yang dikemukakan Sudarto di atas memiliki kesamaan dengan kriteria kriminalisasi hasil rumusan (kesimpulan) Simposium Pembaruan Hukum Pidana yang menyebutkan bahwa untuk menetapkan suatu perbuatan itu sebagai tindak kriminal, perlu memperhatikan kriteria umum sebagai berikut:⁶³

- a. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban
- b. Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai
- c. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya
- d. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita_cita bangsa Indonesia sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

Selain dari ahli diatas terdapat beberapa ahli hukum yang juga memberikan pendapat seperti muljanto tentang kriteria

⁶³ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, Hlm 32

kriminalisasi, dan muladi tentang tolak ukur pedoman tentang kriminalisasi. Adapun menurut Moeljatno ada tiga kriteria kriminalisasi dalam proses pembaruan hukum pidana ⁶⁴yaitu:

- a. Penetapan suatu perbuatan sebagai perbuatan terlarang (perbuatan pidana) harus sesuai dengan perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat.
- b. Apakah ancaman pidana dan penjatuhan pidana itu adalah jalan yang utama untuk mencegah dilanggarnya larangan-larangan tersebut
- c. Apakah pemerintah dengan melewati alat-alat negara yang bersangkutan, betul-betul mampu untuk benar-benar melaksanakan ancaman pidana kalau ternyata ada yang melanggar larangan.

Kemudian Muladi menjelaskan tolak ukur pedoman tentang kriminalisas, yaitu:⁶⁵

- a. Kriminalisasi tidak terkesan menyebabkan *over* kriminalisasi yang dalam kategori *the misuse of criminal sanction*;
- b. Kriminalisasi tidak bersifat *ad hoc*;
- c. Kriminalisasi mengandung unsur korban *victimizing* baik aktual ataupun potensial;

⁶⁴ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: PT Bina Cipta, 1985), hlm. 5..

⁶⁵ Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), hlm. 256.

- d. Kriminalisasi memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip ultimum remedium;
- e. Kriminalisasi menghasilkan peraturan yang *enforceable*;
- f. Kriminalisasi mampu memperoleh dukungan publik;
- g. Kriminalisasi mengandung unsur subsosialitet mengakibatkan bahaya bagi masyarakat, sekalipun kecil sekali;
- h. Kriminalisasi memperhatikan setiap peraturan pidana membatasi rakyat dan aparat penegak hukum untuk menertibkan.

C. Kerangka Pikir

