

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah merupakan tempat dimana manusia hidup dan berkembang, tanah menjadi sumber bagi segala kepentingan hidup manusia. Demikian pula dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang bertitik berat pada pembangunan ekonomi dan tercapainya masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, tanah memiliki peran yang sangat penting.

Tanah adalah salah satu obyek yang diatur oleh Hukum Agraria. Tanah yang diatur oleh hukum agraria itu bukanlah tanah dalam berbagai aspeknya, akan tetapi tanah dari aspek yuridisnya yaitu yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah yang merupakan bagian dari permukaan bumi sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menentukan: "Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan

dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.¹

Sasaran pembangunan bidang pertanahan adalah Catur Tertib Pertanahan yang meliputi :

1. Tertib Hukum Pertanahan;
2. Tertib Administrasi Pertanahan;
3. Tertib Penggunaan Tanah;
4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.²

Tertib administrasi pertanahan merupakan sasaran dari usaha memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. UUPA telah meletakkan kewajiban pada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah-tanah yang ada di seluruh Indonesia disamping bagi para pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Pasal 19 UUPA). Ketentuan mengenai Pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor : 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor : 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PP 24/1997, yang mulai berlaku efektif pada tanggal 8 Oktober 1997. Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan

¹ Arba. 2015. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. h. 7.

² Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III- Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV- Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, (Jakarta, Prestasi Pustaka, 2003), h.18

Pemerintah Nomor : 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, selanjutnya disebut PMNA/KBPN 3/1997.

Salah satu tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Adapun landasan konstitusional kebijakan pembangunan bidang pertanahan pada intinya bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Berdasarkan landasan konstitusional tersebut, dengan disahkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960 berarti telah diletakkan landasan bagi penyelenggaraan Administrasi Pertanahan guna mewujudkan Tujuan Nasional.

Pada prinsipnya, untuk menjamin agar tidak terjadi kekacauan dalam masyarakat untuk memperoleh hak atas tanah, maka negara mengatur secara tegas mengenai hak milik. Hak milik merupakan sumber kehidupan, oleh karena itu untuk memenuhi kebutuhan hidup, harta benda tertentu harus dimiliki, karena bagi umat manusia, ada barang tertentu merupakan *the natural media on which human existence depends*.³

³ Noor, Aslan. 2006. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran HAM*. Bandung: Mandar Maju, h. 38.

Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 UUPA adalah kepastian hukum, yang meliputi :

1. Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah yang disebut pula kepastian subyek hak atas tanah.
2. Kepastian letak, batas-batasnya, panjang dan lebar yang disebut dengan kepastian obyek hak atas tanah.⁴

Diadakannya pendaftaran tanah akan membawa akibat hukum yaitu diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sebagai sertifikat tanah kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan (Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997).

Dalam penerbitan Sertifikat diperlukan suatu proses yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, Pamong Desa maupun pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan sertifikat tersebut. Penjelasan baik lisan maupun tertulis dari pihak terkait memiliki peluang untuk terjadinya pemalsuan, daluwarsa

⁴ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya, Arkola, 2003), h. 78

bahkan adakalanya tidak benar atau fiktif sehingga timbul sertifikat cacat hukum.⁵

Pasal 20 ayat (1) jo Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah menjelaskan bahwa, hak milik atas tanah ialah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dan mengingat fungsi sosialnya. Oleh karena itulah, untuk meminta kembali kewajiban negara dalam hal ini adalah menjamin agar setiap hak milik atas tanah oleh masing-masing warga negara berjalan dengan benar dan tertib, serta tidak menimbulkan konflik.

Sengketa hukum atas tanah tidak dapat dilepaskan dalam kaitannya dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia kita yaitu Negara Hukum yang beorientasi kepada kesejahteraan umum sebagaimana tersurat dan tersirat di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945). Dalam bentuk negara yang demikian, maka setiap usaha pemerintah mau tidak mau akan memasuki hampir seluruh aspek kehidupan dan penghidupan rakyat, baik sebagai perorangan maupun sebagai masyarakat. Sehingga sudah barang tentu pembentukan "hak dan kewajiban" tidak dapat dihindarkan dan akan selalu terjadi. Warga masyarakat selalu ingin mempertahankan hak-haknya, sedangkan pemerintah juga harus menjalankan kepentingan terselenggaranya kesejahteraan umum bagi seluruh warga masyarakat. Sengketa-sengketa demikian tidak dapat diabaikan tanpa ditangani secara

⁵ Ali Achmad Chomzah, Op. Cit, h. 25

sungguh-sungguh, oleh karena apabila hal tersebut dibiarkan, maka akan membahayakan kehidupan masyarakat, terganggunya tujuan negara serta program pemerintah itu sendiri.⁶

Masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Kesamaan terhadap konsep sangat diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan. Persamaan yang memerlukan persamaan persepsi tersebut misalnya berkenaan antara lain dengan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah, berkenaan dengan kedudukan sertifikat tanah, sertifikat yang mengandung cacat hukum dan cara pembatalan dan atau penyelesaiannya.⁷

Sertifikat Hak Atas Tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah,serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang di daftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban yang ada di atasnya). Dengan memiliki sertifikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subyek hak dan oyek haknya menjadi nyata. Bagi pemegang hak atas tanah, memiliki sertifikat mempunyai nilai lebih. Sebab dibandingkan

⁶ Murad, Rusmadi. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Penerbit Alumni, h. 9.

⁷ Soemardjono, Maria S. W. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*. Kompas: Jakarta, h. 163.

dengan alat bukti tertulis, sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, artinya harus dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain.

Terungkapnya kasus-kasus berkenaan dengan gugatan terhadap pemegang sertifikat oleh pemegang hak atas tanah semula, telah memunculkan rasa tidak aman bagi para pemegang sertifikat. Perorangan atau badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan terhadap hak atas tanah yang terdaftar dan diterbitkan sertifikatnya, berhak mengajukan gugatan ke Pengadilan. Hak atas tanah dan / atau sertifikat dapat dibatalkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, yang berbunyi amar putusannya menyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu. Jaminan kepastian hukum pendaftaran tanah atau kebenaran data fisik dan data yuridis bidang tanah dalam sertifikat, sangat tergantung pada alat bukti kepemilikan tanah yang digunakan dasar bagi pendaftaran tanah. Di dalam Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1960 yang telah diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 telah diatur penentuan alat-alat bukti untuk menentukan adanya hak-hak atas tanah secara jelas dan mudah dilaksanakan serta memberikan kepastian hukum bagi pemilik hak yang bernaksud mendaftarkan haknya. Alat bukti pendaftaran tanah dimaksud adalah alat bukti hak baru dan alat bukti hak lama.

Sesuai dengan Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, ketika Pejabat Kantor Pertanahan mengeluarkan sertifikat hak milik atas tanah bagi seseorang atau badan hukum perdata, maka tindakan pejabat tersebut masuk dalam kriteria keputusan pejabat Tata Usaha Negara (TUN), sehingga tunduk pada rezim hukum TUN.

Sertifikat hak milik atas tanah sebagai Keputusan TUN juga berfungsi sebagai bukti hak milik seseorang atas tanah, sehingga melalui sertifikat tersebut lahirlah hak yang dimiliki oleh seseorang atau badan hukum perdata. Dalam konteks ini, pada prinsipnya terlihat jelas bahwa, sertifikat atas tanah yang merupakan KTUN pada sisi yang lain juga merupakan pengakuan akan hak dari negara kepada warga negara tentang kepemilikan atas tanah, sehingga terdapat pula dimensi hukum keperdataan.

Sehingga, secara jelas dapat dikatakan bahwa sertifikat dalam hal ini berdiri pada dua lingkunagn hukum yaitu hukum TUN dan Hukum Perdata. Oleh karena itu, jika terjadi sengketa atas sertifikat tanah, kewenangan mengadili dapat dilakukan oleh Peradilan TUN maupun Peradilan Umum, tergantung pada kewenangan absolut masing-masing peradilan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sekarang dalam praktek tidak jarang terjadi beredarnya Sertipikat palsu, sertifikat asli tetapi palsu atau Sertipikat ganda di masyarakat sehingga pemegang hak atas tanah perlu mencari informasi tentang kebenaran data fisik dan data yuridis yang tertera dalam Sertipikat

tersebut di Kantor Pertanahan setempat. Pada umumnya masalah baru muncul dan diketahui terjadi penerbitan sertifikat ganda, yaitu untuk sebidang tanah diterbitkan lebih dari satu sertifikat yang letak tanahnya saling tumpang tindih, ketika pemegang Sertipikat yang bersangkutan akan melakukan suatu perbuatan hukum atas bidang tanah yang dimaksud.

Salah satu contoh kasus sengketa mengenai peralihan sertifikat hak milik tanpa sepengetahuan dan ijin dari ahli waris pemilik tanah yang diangkat di hadapan sidang pengadilan, yaitu sengketa dengan register Nomor 249 K/TUN/2023, adapun yang menjadi Objek Sengketa dalam perkara ini adalah: Peralihan Hak Sertifikat Hak Milik Nomor: 936 Kelurahan Limba U.I, Kecamatan Kota Selatan, Kota Gorontalo, Provinsi Gorontalo, Surat Ukur Nomor: 00006/Limba U.I/1979, tanggal 3 Maret 1979, luas 824 m² (delapan ratus dua puluh empat meter persegi) atas nama: 1. Anisa Abdullah, 2. Fatlun Sjeiban, 3. Aziza Syeban, 4. Sri Aryati, dan 5. Yusuf Achmad Syeban.

Bahwa dengan perubahan/balik nama Objek Sengketa *a quo*, Para Penggugat merasa sangat dirugikan, karena berdasarkan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan oleh karena itu Para Penggugat telah mengajukan gugatan tertulis ke Pengadilan Tata Usaha Negara Gorontalo tentang: Peralihan Hak Sertifikat Hak Milik Nomor: 936 Kelurahan Limba U.I, Kecamatan Kota Selatan, Kota Gorontalo, Provinsi Gorontalo. Surat Ukur Nomor: 00006/ Limba U.I/1979, tanggal 3 Maret

1979, luas 824 m² (delapan ratus dua puluh empat meter persegi) atas nama: 1. Anisa Abdullah, 2. Fatlun Sjeiban, 3. Aziza Syeban, 4. Sri Aryati, 5. Yusuf Achmad Syeban, yang sangat merugikan kepentingan Para Penggugat, sehingga Para Penggugat kehilangan hak karena tidak dapat menikmati hasil dari Objek Sengketa *a quo*, dan berakibat Para Penggugat dan ahli waris yang lain dari Salma Idrus Mohammad merasa diperlakukan tidak adil dan sewenang-wenang.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas penulis tertarik untuk membahas tesis dengan judul : “Analisis Hukum Gugatan Peralihan Sertifikat Hak Milik Tanpa Sepengetahuan Dan ijin Dari Ahli Waris Lainnya (Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 249 K/TUN/2023)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka ditentukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana aturan peralihan hak milik atas sebuah sertifikat yang dibenarkan dalam peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana akibat hukum jika salah satu syarat dalam peralihan sertifikat hak milik dilanggar dalam proses peralihannya?
3. Bagaimana pertimbangan hakim atas sengketa peralihan hak milik dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 249 K/TUN/2023?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui aturan peralihan hak milik atas sebuah sertifikat yang dibenarkan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui akibat hukum jika salah satu syarat dalam peralihan sertifikat hak milik dilanggar dalam proses peralihannya.
3. Untuk mengetahui pertimbangan hakim atas sengketa peralihan hak milik dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 249 K/TUN/2023?

D. Manfaat Penelitian

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis, normatif maupun praktis, yakni ;

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya di bidang hukum pertanahan.
2. Secara praktis, Praktis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya tentang peralihan sertifikat tanah.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.⁸

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.⁹ Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.¹⁰ Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

a. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum didasari atas adanya keinginan untuk melakukan pembatasan yuridis terhadap kekuasaan dikarenakan politik kekuasaan yang cenderung korup. Atas dasar itu, maka dilakukan pembatasan kekuasaan secara yuridis normatif untuk menghindari penguasa yang deprestik.¹¹

⁸ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 92.

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156

¹⁰ Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184

¹¹ Despotisme adalah bentuk pemerintahan dengan satu penguasa, baik individual maupun oligarki, yang berkuasa dengan kekuatan politik absolut. Despotisme dapat berarti tiran (dominasi melalui ancaman hukuman dan kekerasan), atau absolutisme atau diktatorisme. Menurut Montesquieu, perbedaan antara monarki dan despotisme adalah

Di sinilah kemudian konstitusi menjadi penting artinya bagi kehidupan masyarakat. Konstitusi dijadikan sebagai perwujudan hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil, *government by the law, not by men* (pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan manusia).¹²

Berangkat dari keinginan untuk mewujudkan hukum sebagai panglima dalam penyelenggaraan negara, kemudian muncullah konsep negara hukum (*rechtstaat*). Menurut Carl J. Friedrich Stahl dalam sebagaimana dikutip Mariam Budiarjo, setidaknya terdapat empat unsur berdirinya negara hukum (*rechstaat*), yaitu: adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan peraturan, dan peradilan administrasi dalam perselisihan.¹³

Konsep hukum sangat dibutuhkan apabila mempelajari hukum. Konsep hukum pada dasarnya adalah batasan tentang suatu istilah tertentu. Tiap istilah ditetapkan arti dan batasan maknanya setajam dan sejelas mungkin yang dirumuskan dalam suatu definisi dan digunakan secara konsisten. Konsep yuridis (*legal concept*) yaitu konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami suatu aturan hukum atau sistem aturan hukum.

Menurut Subekti sebagaimana dikutip oleh C.S.T. Kansil bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan Negara yang dalam pokoknya ialah

bahwa dalam monarki, penguasa memerintah dengan hukum yang ada dan tetap, sementara dalam despotisme penguasa memerintah berdasarkan keinginannya sendiri.

¹² Mariam Budiarjo, *Op. Cit.*, h. 57.

¹³ *Ibid.*

mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya. Tujuan Negara tersebut dengan menyelenggarakan “keadilan” dan “ketertiban”, syarat-syarat yang pokok untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan.¹⁴

Salah satu tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan sebagai syarat untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi masyarakat. Berawal dari statemen tersebut, maka pandangan awal tentang terwujudnya tujuan hukum adalah penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk mencapai atau menciptakan tata tertib, keamanan dan ketentraman dalam masyarakat baik itu merupakan usaha pencegahan maupun pemberantasan atau penindakan setelah terjadinya pelanggaran hukum, dengan perkataan lain baik secara preventif maupun represif.

Soedjono Dirjosisworo, menjelaskan:

Tujuan hukum adalah melindungi kepentingan-kepentingan manusia. Akan tetapi justru oleh karena kepentingan-kepentingan itu saling bertentangan, maka tidaklah mungkin hukum itu dapat memberi perlindungan penuh terhadap kepentingan-kepentingan yang satu, serta mengabaikan kepentingan orang yang lain. Karena bulankah, perlindungan sepenuhnya dari kepentingan orang yang satu, berarti pengabaian kepentingan orang, yang lain sebagian atau seluruhnya.¹⁵

Menurut Sudikno Mertokusumo dalam Ridwan HR, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat

¹⁴ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, h. 41.

¹⁵ Soedjono Dirjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h. 11

berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum.¹⁶

Adanya perbedaan kepentingan manusia yang saling bertentangan, maka hukum itu mencari jalan untuk memecahkan soal itu, yakni dengan mempertimbangkan seteliti-telitinya kedua jenis kepentingan yang bertentangan itu, sehingga terdapat keseimbangan. Jadi hukum itu menunjukkan usahanya pada penyelesaian yang mengadakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang pada hakikatnya bertentangan, sehingga masing-masing memperoleh sebanyak-banyaknya apa yang patut diterima yang hakikatnya tidak dapat memberi kepuasan untuk semua pihak.¹⁷

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Adminitrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, h. 280

¹⁷ Soedjono Dirjosisworo. *Op. Cit.*, h. 11

hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila.

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.¹⁸

Menurut Philipus M. Hadjon, *perlindungan hukum* bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:

- a. Perlindungan Hukum Preventif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif;
- b. Kedua: Perlindungan Hukum Represif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.¹⁹

¹⁸ Fitri Hidayat, "Perlindungan Hukum Unsur Esensial dalam Suatu Negara Hukum", melalui www.ftirihidayat-ub.blogspot.com, diakses tanggal 22 Oktober 2023 pukul 13.08 WIB.

¹⁹ Anonim, "Perlindungan Hukum", www.statushukum.com, diakses 22 Oktober 2023 pukul 20.10 WIB.

Adapun dasar hukum yang mengatur tentang perlindungan hukum di Indonesia, antara lain dapat dilihat dalam rumusan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Lebih lanjut, Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Pasal 28 ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi “Untuk menegakkan dan melindungi Hak Asasi Manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan Hak Asasi Manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Perlindungan dan penegakan hukum sangat penting dilakukan, karena dapat mewujudkan hal-hal berikut ini:

- a. Tegaknya supremasi hukum
Supremasi hukum bermakna bahwa hukum mempunyai kekuasaan mutlak dalam mengatur pergaulan manusia dalam berbagai macam kehidupan. Dengan kata lain, semua tindakan warga negara maupun pemerintahan selalu berlandaskan pada hukum yang berlaku. Tegaknya supremasi hukum tidak akan terwujud apabila aturan-aturan yang berlaku tidak ditegakkan baik oleh masyarakat maupun aparat penegak hukum.
- b. Tegaknya keadilan
Tujuan utama hukum adalah mewujudkan keadilan bagi setiap warga negara. Setiap warga negara dapat menikmati haknya dan melaksanakan kewajibannya merupakan wujud dari keadilan tersebut. Hal itu dapat terwujud apabila aturan-aturan ditegakkan.
- c. Mewujudkan perdamaian dalam kehidupan di masyarakat
Kehidupan yang diwarnai suasana yang damai merupakan harapan setiap orang. Perdamaian akan terwujud apabila setiap

orang merasa dilindungi dalam segala bidang kehidupan. Hal itu akan terwujud apabila aturan-aturan yang berlaku dilaksanakan.²⁰

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakkan hukum. Penegakkan hukum menghendaki kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabile* terhadap tindakan sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan penegakkan hukum. Hukum adalah untuk manusia maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat, kegunaan bagi masyarakat jangan sampai hukum dilaksanakan menimbulkan keresahan di dalam masyarakat.

Pelaksanaan hukum dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mempunyai arti yang sangat penting karena apa yang menjadi tujuan hukum justru terletak pada pelaksanaan hukum itu. Ketertiban dan ketentraman hanya dapat diwujudkan dalam kenyataan kalau hukum dilaksanakan. Memang hukum dibuat untuk dilaksanakan. Kalau tidak, peraturan hukum itu hanya merupakan susunan kata-kata yang tidak

²⁰ Irwan Darwis, "Penegakan dan Perlindungan Hukum", Diakses melalui website: www.irwankaimoto.blogspot.com, tanggal 22 Oktober 2023 pukul 15.50 WIB.

mempunyai makna dalam kehidupan masyarakat. Peraturan hukum yang demikian menjadi mati dengan sendirinya.²¹

Masyarakat yang mendapatkan perlakuan yang baik dan benar akan mewujudkan keadaan yang tata tentrem raharja. Hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap individu dalam kenyataan yang senyatanya, dengan perlindungan hukum yang kokoh akan terwujud tujuan hukum secara umum: ketertiban, keamanan, ketentraman, kesejahteraan, kedamaian, kebenaran, dan keadilan.

Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.²²

Peran pemerintah dan pengadilan dalam menjaga kepastian hukum sangat penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus dipulihkan seperti sediakala. Akan tetapi, apabila pemerintah tetap tidak mau mencabut aturan yang telah dinyatakan batal itu, hal itu akan berubah menjadi masalah politik antara pemerintah dan pembentuk undang-

²¹ Ridwan Syahrani, *Rangkuman Inti Sari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, h. 181

²² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, h. 137

undang. Parahnya lagi apabila lembaga perwakilan rakyat sebagai pembentuk undang-undang tidak mempersoalkan keengganan pemerintah mencabut aturan yang dinyatakan batal oleh pengadilan tersebut. Sudah barang tentu hal semacam itu tidak memberikan kepastian hukum dan akibatnya hukum tidak mempunyai daya prediktibilitas.²³

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragua-raguan (multi tafsir) dan logis dalam arti ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa perlindungan hukum adalah segala bentuk upaya pengayoman terhadap harkat dan martabat manusia serta pengakuan terhadap hak asasi manusia di bidang hukum. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia bersumber pada Pancasila dan konsep Negara Hukum, kedua sumber tersebut mengutamakan pengakuan serta penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia. Sarana perlindungan hukum ada dua bentuk, yaitu sarana perlindungan hukum preventif dan represif.

²³*Ibid*, h. 138

b. Teori Perlindungan Hukum

Kekuasaan penguasa yang diberikan lewat kontrak sosial, dengan sendirinya tidak bersifat mutlak. Namun sebaliknya kekuasaan penguasa tersebut bertujuan untuk melindungi hak-hak dasar tersebut.

Begitu pula halnya dengan hukum, sebagai peraturan yang dibuat Negara, maka hukum bertugas untuk melindungi hak-hak dasar tersebut.²⁴ Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic).

Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.²⁵

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak.

Kepentingan hukum adalah :

mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan

²⁴Bernard L. Tanya dkk, 2010, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Penerbit Genta Publishing, h. 72-72.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, h. 53.

yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.²⁶

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah :

memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga prediktif dan antisipatif. Hukum dibutuhkan untuk mereka yang lemah dan belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik untuk memperoleh keadilan sosial.²⁷

Phillipus M. Hadjon menjelaskan 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 menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.²⁸

Suatu hubungan hukum yang terjadi di masyarakat harus memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat, kekuatan mengikat dalam suatu peristiwa hukum atau hubungan hukum membutuhkan adanya kepastian hukum. Hens Kelsen sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa:

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekan 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

²⁶ *Ibid.*, h. 54.

²⁷ *Ibid.*, h. 55.

²⁸ Phillipus M. Hadjon, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu, h. 29.

menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku dalam 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.²⁹

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip Dominikus Rato, kepastian hukum mengandung dua makna, pertama adanya aturan bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³⁰ Kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum adalah menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan.

Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Dalam tugas hukum tersebut tersimpul dua tugas lain, yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum.

Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, h. 158.

³⁰ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h. 59.

dibuat berdasarkan "*rechtswerkelijkheid*" (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.³¹

Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman positivisme hukum. Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa yang konkrit.³² Undang-undang dan hukum diidentikkan,³³ Hakim positivis dapat dikatakan sebagai corong undang-undang. Artinya, setiap peristiwa hukum yang terjadi di tengah masyarakat haruslah memiliki sarana atau undang-undang yang mengaturnya, sehingga peristiwa tersebut dapat memiliki kekuatan hukum dan memperoleh perlindungan hukum.

Kepastian hukum merupakan suatu asas mutlak ada dalam suatu negara hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechstaat* dan *rule of the law* itu sendiri.³⁴

2. Kerangka Konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 35.

³² Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, h. 42-43.

³³ Pontang Moerad, 2005, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Bandung, Alumni, h. 120.

³⁴ Philipus M. Hadjon, 1998, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, h. 72.

untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu dikemukakan pengertian konsep yang digunakan, sebagai berikut:

- a. Hukum menurut utrecht adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat oleh karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.³⁵
- b. Gugatan adalah suatu tuntutan hak yang diajukan oleh penggugat kepada tergugat melalui pengadilan³⁶
- c. Peralihan hak merupakan beralihnya hak milik seseorang kepada orang lain, dengan jalan jual beli atau tukar-menukar atau dengan cara lain yang dibenarkan oleh hukum³⁷
- d. Sertifikat

Pengertian sertifikat menurut pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan

³⁵ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2005, h. 38.

³⁶ https://repository.uin-suska.ac.id/18770/8/8.%20BAB%20III__2018622IH.pdf diakses pada 22 Oktober 2023. Pukul 20.00 WIB.

³⁷ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 65

rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.³⁸

- e. Ahli Waris Kata ahli waris berasal dari dua kata yaitu ahli dan waris, kata ahli menurut kamus Bahasa Indonesia berarti orang yang faham sekali dalam bidang Ilmu.³⁹ Sedangkan kata waris keturunan yang berhak.⁴⁰

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan browsing melalui internet terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

1. Tesis Maria Emaculata Noviana Ira Hapsari,SH, mahasiswa Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang, 2006.

Judul Tesis yang menjadi topik/tema dalam penelitian ini adalah mengenai: “Tinjauan Yuridis Putusan No. 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG (Studi Kasus Sertifikat Ganda/”Overlapping” Di Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang)”

³⁸ James Julianto Irawan, *Surat Berharga Suatu Tinjauan Yuridis dan Praktis*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014, h. 197

³⁹ Hamzah Ahmad, *Kamus Pintar Bahasa Indonesia*, (Surabaya:Fajar Mulya,1996), h.13

⁴⁰ *Ibid*, h.411

Adapun yang menjadi permasalahan dalam tesis ini adalah Faktor-faktor apa saja yang mengakibatkan terbitnya sertifikat ganda/ overlapping oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang dalam perkara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG ?, dan Apakah dasar pertimbangan hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusan perkara Nomor : 10/G/TUN/2002/PTUN.SMG tentang penyelesaian sengketa sertifikat ganda/overlapping sudah sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku ?.

2. Rochmaniah, NIM: 8111413287, Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2017.

Judul penelitian: "Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Sebagai Pelaksana Putusan Peradilan Umum Oleh Peradilan Tata Usaha Negara (Studi Kasus atas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Semarang No. 48/G/TUN/2007/PTUN.Smg)"

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu: Bagaimana kewenangan penguasaan tanah timbul dalam Putusan Nomor 16/Pdt.G/2009/PN.SP, Bagaimana bentuk penyelesaian sengketa atas tanah timbul dalam Putusan Nomor 16/Pdt.G/2009/PN.SP.

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian tentang: Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (Studi Kasus Putusan Peninjauan Kembali Perkara Tata Usaha Negara

Nomor 108/PK/TUN/2015) belum pernah dilakukan baik dilihat dari judul maupun dari substansi permasalahan Sehingga penelitian ini adalah asli adanya. Artinya, secara akademik penulisan ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat “deskriptif, yaitu menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti”.⁴¹ Deskriptif analistis akan dikaji peraturan-peraturan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan yang menyangkut permasalahan yang telah diidentifikasi.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan dalam penelitian ini dilakukan secara metode penelitian yuridis normatif. "Pendekatan yuridis normatif yaitu menekankan pada ilmu hukum dengan menitik beratkan pada data sekunder, yang berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tertier".⁴²

3. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Putusan Peninjauan Kembali Perkara Tata Usaha Negara Nomor 249 K/TUN/2023.

⁴¹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, hal. 36

⁴² Ibid, hal. 37

4. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan melaksanakan penelitian kepustakaan (*library reseacrh*), yaitu dengan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan dalam penelitian ini.

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas :Penelitian Kepustakaan (*library research*), dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian pokok masalah dalam tesis ini.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

a. Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk kata verbal

bukan dalam bentuk angka. yang termasuk data kualitatif dalam penelitian ini yaitu gambaran umum obyek penelitian.⁴³

b. Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan mengenai peralihan sertifikat hak milik.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer berupa buku-buku yang berhubungan dengan objek yang diteliti
- 3) Bahan hukum tertier yakni yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum.

c. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : penelitian kepustakaan (*library research*); Dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa putusan dari pengadilan, buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian permasalahan dalam tesis ini.

⁴³ Noeng Muhadjir, Metodologi Penelitian Kualitatif , (Yogyakarta : Rakesarasin, 1996), h. 2.

6. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Pelaksanaan analisis data dalam penelitian ini, terdapat 3 (tiga) aspek kegiatan yang penting untuk dilakukan, yaitu: menulis catatan, mengidentifikasi konsep-konsep dan mengembangkan batasan konsep dan teori. Proses analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini meliputi beberapa tahapan, yaitu:

a. Analisis data

Analisis data dilakukan semenjak data diperoleh secara studi pustaka. Dari analisa data diperoleh tema dan rumusan hipotesa. Untuk menuju pada tema dan mendapatkan rumusan hipotesa, tentu saja harus berpatokan pada tujuan penelitian dan rumusan masalahnya.

b. Reduksi data

Reduksi data merupakan kegiatan proses pengurangan data dan juga penambahan data. Dalam mereduksi data dapat terjadi pengurangan data dan juga penambahan data yang dianggap

relevan dengan permasalahan yang diteliti sehingga dihasilkan data yang sempurna.

c. Penyajian data

Setelah proses reduksi data, maka tahapan selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan proses pengumpulan informasi yang disusun berdasar kategori atau pengelompokan-pengelompokan yang diperlukan.

d. Interpretasi data

Setelah melalui tahapan penyajian data, maka tahap selanjutnya adalah proses pemahaman makna dari serangkaian data yang telah tersaji, dalam wujud yang tidak sekedar melihat apa yang tersurat, namun lebih pada memahami atau menafsirkan mengenai apa yang tersirat di dalam data yang telah disajikan.

e. Penarikan kesimpulan/verifikasi.

Tahapan terakhir dari analisis data adalah penarikan kesimpulan/verifikasi, tahap ini merupakan proses perumusan makna dari hasil penelitian yang diungkapkan dengan kalimat yang singkat-padat dan mudah difahami, serta dilakukan dengan cara berulang kali melakukan peninjauan mengenai kebenaran dari penyimpulan itu, khususnya berkaitan dengan relevansi dan konsistensinya terhadap judul, tujuan dan perumusan masalah yang ada.

BAB II

ATURAN PERALIHAN HAK MILIK ATAS SEBUAH SERTIFIKAT YANG DIBENARAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Tanah Dan Tanah Pertanian

1. Pengertian Tanah

Tanah merupakan suatu tempat dimana manusia hidup, dan di tanah itulah manusia menggunakannya sebagai tempat untuk mempertahankan dan mengembangkan hidupnya. Tanah merupakan tempat berbagai macam kegiatan, memetik hasil dari tanaman yang di tanam dan juga mengambil kekayaan yang dikandung dalam tanah. Tanah merupakan permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Istilah tanah memiliki berbagai definisi, antara lain sebagai berikut:

- a. Keadaan bumi di suatu tempat;
- b. Permukaan bumi yang diberi batas;
- c. Daratan;
- d. Permukaan bumi yang terbatas yang ditempati suatu bangsa yang diperintah suatu Negara atau menjadi daerah bagi suatu bangsa;
- e. Bahan-bahan dari bumi.⁴⁴

Menurut Kamus Umum tanah adalah lapisan permukaan bumi yang gembur. Sedangkan menurut Ensiklopedia Indonesia tanah adalah campuran bagian-bagian dengan material serta bahan organik yang

⁴⁴ <http://kangmoes.com/artikel-tips-trik-ide-menarik-kreatif.definisi/pengertian-tanah.html> diakses pada 09 April 2022 Pukul 09.00 WIB.

merupakan sisa kehidupan yang timbul pada permukaan bumi akibat erosi dan pelapukan karena proses waktu.⁴⁵

Pengertian tanah dapat dilihat juga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan tanah adalah:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada di atas;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napas dan sebagainya)

Manusia hidup dalam masyarakat dan dalam masyarakat tersebut dilakukan berbagai macam usaha dan kegiatan yang pada dasarnya tidak terlepas dari masalah pertanahan. Tanah mempunyai ciri khusus yang bersegi dua, yakni sebagai benda dan sebagai sumber daya alam.

Disebut sebagai sumber daya alam karena tidak dapat diciptakan oleh manusia. Kemudian disebut benda bila telah diusahakan oleh manusia, misalnya menjadi tanah pertanian. Ciri lain dari tanah adalah sifatnya yang tetap dan jumlahnya yang terbatas.⁴⁶

Istilah tanah memiliki arti yang sangat luas dan menimbulkan beberapa pendapat, untuk itu diperlukan batasan-batasannya. Dalam hukum agraria istilah tanah dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria yang selanjutnya disebut dengan UUPA. Menurut Pasal 4 ayat (1), batasan mengenai tanah adalah sebagai berikut: "Atas dasar menguasai

⁴⁵ <http://leonheart94.blogspot.com/2011/05/pengertian-tanah.html> diakses pada 09 April 2022 Pukul 09.00 WIB.

⁴⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, h. 220

dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendirisendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”.⁴⁷

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) di atas, maka yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Kemudian Pasal 1 ayat (4) UUPA menyebutkan: “Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.”

Pengertian bumi meliputi permukaan bumi yang disebut tanah, tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Dengan demikian pengertian tanah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut.⁴⁸

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang dimaksud bidang tanah adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang berbatas.

2. Pengertian Tanah Pertanian

Dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 tentang Pengertian Tanah Pertanian, diberikan penjelasan sebagai berikut:⁴⁹“Yang dimaksud dengan tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan,

⁴⁷ Rahayu Fery Anitasari, *Pelaksanaan Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Di Kota Semarang*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, h. 11

⁴⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 6

⁴⁹ *Ibid*, h. 372

tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian”.

Tanah pertanian biasanya digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang, penggembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian.

Lahan Sawah adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang (galengan), saluran untuk menahan/menyalurkan air, yang biasanya ditanami padi sawah tanpa memandang darimana diperoleh status lahan tersebut. Lahan tersebut termasuk lahan yang terdaftar di Pajak Bumi Bangunan, Iuran Pembangunan Daerah, lahan bengkok, lahan serobotan, lahan rawa yang ditanami padi dan lahan bekas tanaman tahunan yang telah dijadikan sawah, baik yang ditanami padi maupun palawija. Lahan sawah terdiri dari:

- a. Lahan sawah irigasi; adalah lahan sawah yang sumber air utamanya berasal dari air irigasi. Lahan sawah irigasi terdiri: teknis, setengah teknis, irigasi sederhana, irigasi desa, termasuk juga sawah sistem surjan yaitu sawah yang sumber air utamanya berasal dari air irigasi

atau air reklamasi rawa pasang surut (bukan lebak) dengan sistem tanam pada tabukan dan gundulan.

- b. Lahan sawah tadah hujan; adalah lahan sawah yang sumber air utamanya berasal dari curah hujan.
- c. Lahan sawah rawa pasang surut; adalah lahan sawah yang pengairannya tergantung pada air sungai yang dipengaruhi oleh pasang surutnya air laut, termasuk juga disini polder yaitu lahan sawah yang terdapat di delta sungai.
- d. Lahan sawah rawa lebak; adalah lahan sawah yang mempunyai genangan hampir sepanjang tahun, minimal selama tiga bulan dengan ketinggian genangan minimal 50 cm.

Lahan pertanian bukan sawah adalah semua lahan pertanian selain sawah, yang terdiri dari:

- a) Tegal/kebun; adalah lahan bukan sawah (lahan kering) yang ditanami tanaman semusim atau tahunan dan terpisah dengan halaman sekitar rumah serta penggunaannya tidak berpindah-pindah.
- b) Ladang; adalah lahan bukan sawah (lahan kering) yang biasanya ditanami tanaman musiman dan penggunaannya hanya semusim atau dua musim, kemudian akan ditinggalkan bila sudah tidak subur lagi (berpindah-pindah). Kemungkinan lahan ini beberapa tahun kemudian akan dikerjakan kembali jika sudah subur.
- c) Perkebunan; adalah lahan yang ditanami tanaman perkebunan/industri seperti: karet, kelapa, kopi, teh dan sebagainya, baik yang diusahakan

oleh rakyat/rumah tangga ataupun perusahaan perkebunan yang berada dalam wilayah kecamatan.

- d) Lahan yang ditanami pohon/hutan rakyat; lahan ini meliputi lahan yang ditumbuhi kayu-kayuan/hutan rakyat termasuk bambu, sengon dan angkana, baik yang tumbuh sendiri maupun yang sengaja ditanami misalnya semak-semak dan pohon-pohon yang hasil utamanya kayu. Kemungkinan lahan ini juga ditanami tanaman bahan makanan seperti padi atau palawija, tetapi tanaman utamanya adalah bambu/kayu-kayuan.
- e) Padang rumput; adalah lahan yang khusus digunakan untuk penggembalaan ternak. Lahan yang sementara tidak diusahakan (dibiarkan kosong lebih dari satu tahun dan kurang dari dua tahun) tidak dianggap sebagai lahan penggembalaan/padang rumput meskipun ada hewan yang digembalakan disana.
- f) Lahan yang sementara tidak diusahakan; adalah lahan pertanian bukan sawah yang tidak ditanami apapun lebih dari satu tahun tetapi < 2 tahun. Lahan sawah yang tidak ditanami apapun > 2 tahun digolongkan menjadi lahan pertanian bukan sawah yang sementara tidak diusahakan.
- g) Lahan bukan sawah lainnya; adalah lahan bukan sawah selain tegal/kebun dan lahan yang sementara tidak diusahakan. Misalnya lahan sekitar rumah (pekarangan) yang diusahakan untuk pertanian.

Lahan bukan pertanian terdiri dari: rumah, bangunan dan halaman sekitarnya, hutan negara, rawa-rawa (yang tidak ditanami), lahan bukan pertanian lainnya (jalan, sungai, danau, lahan tandus dan lain-lain), termasuk lahan pertanian bukan sawah yang tidak ditanami apapun selama lebih dari 2 tahun.

Lahan untuk rumah, bangunan dan halaman sekitarnya merupakan lahan yang dipakai untuk rumah/bangunan termasuk halaman sekitar rumah (pekarangan) yang tidak diusahakan untuk pertanian. Bila lahan sekitar rumah tersebut tidak jelas batas-batasnya dengan tegal/kebun maka dimasukkan ke dalam lahan tegal/kebun. Lahan bukan pertanian lainnya adalah lahan lainnya yang belum termasuk pada perincian di atas, misalnya: jalan, saluran, lapangan olahraga, lahan yang tidak dapat ditanami seperti lahan tandus, berpasir, terjal, termasuk lahan pertanian bukan sawah yang tidak diusahakan > 2 tahun.

Beberapa pengertian tanah pertanian, antara lain menurut:

- a. Effendi Perangin; Tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang selain tanah untuk perumahan dan untuk perusahaan.⁵⁰
- b. Hasan Warga kusumah; Tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.⁵¹

Tanah pertanian adalah tanah yang digunakan untuk usaha pertanian dalam arti mencakup persawahan, perkebunan hutan,

⁵⁰ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, h, 125

⁵¹ Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, Gramedia, Jakarta, 1992, h. 155

perikanan, tegalan, padang penggembalaan dan semua penggunaan lainnya yang layak dikatakan sebagai usaha pertanian.

Pengertian tanah pertanian di atas, dapat dijadikan sebagai tolok ukur suatu tanah yang bersangkutan dapat dikategorikan sebagai tanah pertanian atau tanah non pertanian yang masing-masing kategori tanah tersebut memiliki peruntukan yang berbeda-beda.

3. Tanah Mempunyai Fungsi Sosial

Kecenderungan untuk memandang tanah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal dan mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses, jelas tidak sesuai dengan jiwa UUPA. Tanah itu merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 UUPA). Dengan demikian selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai nilai kerohanian. Sebagai titipan Tuhan, perolehan dan pemanfaatannya harus sedemikian rupa sehingga dirasakan adil bagi semua pihak.⁵²

Tanah merupakan unsur penting dalam setiap kegiatan pembangunan. Semua kebutuhan manusia juga dapat terpenuhi dengan adanya tanah, dengan kata lain bahwa tanah merupakan faktor pokok dalam kelangsungan hidup manusia.

⁵² Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi Edisi Revisi, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2005), h. 42

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: “Bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pasal 33 Ayat (3) merupakan landasan adanya hubungan hukum antara tanah dan subyek tanah, dimana Negara bertindak sebagai subyek yang mempunyai kewenangan tertinggi terhadap segala kepentingan atas tanah yang bertujuan untuk kemakmuran rakyat.

Lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) dan (2) UUPA yang menyatakan bahwa: “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana 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”.

Hak menguasai dari Negara memberikan 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.

Ditegaskan pula di dalam Pasal 6 UUPA mengenai fungsi sosial dari tanah, yaitu: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi tanah”.

Tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Namun demikian tidak berarti kepentingan perseorangan dikalahkan dengan kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling seimbang, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

B. Penguasaan Hak Atas Tanah

1. Penguasaan dan Status Tanah

Kepemilikan tanah menunjukkan hak untuk mengatur dan menggunakan tanah menurut kehendak orang yang mengelolanya. Perhatikan bahwa istilah menguasai tidak harus dimiliki, dapat dipinjam atau dipinjam. Bentuk pengelolaan ini secara hukum didefinisikan dalam bentuk hak atas tanah. Hak atas tanah menggambarkan hubungan hukum antara individu, kelompok orang, dan badan hukum atas tanah. Hubungan hukum menyangkut hak dan kewajiban mereka atas harta benda. Hak-hak

tersebut meliputi hak untuk memiliki, mengelola, menggunakan dan mengalihkan hak atas tanah. Di sisi lain, salah satu tugasnya adalah menjaga kualitas tanah dan penggunaannya tidak merugikan pihak lain atau lingkungan.⁵³

Asas-asas yang mengatur pemilikan tanah dan perlindungan hukum pemilik tanah dikenal dalam UU Pertanahan. Dasar-dasarnya adalah:

1. Dalam keadaan normal, semua kebutuhan (termasuk proyek kepentingan umum) untuk memperoleh tanah yang diklaim oleh seseorang harus dikonsultasikan untuk mencapai kesepakatan. sehubungan dengan ganti rugi yang menjadi hak pemilik tanah yang bersangkutan.
2. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dalam keadaan normal, untuk memperoleh tanah yang diperlukan, segala bentuk dan paksaan pemegang hak oleh para pihak akan melepaskan tanah yang dimilikinya atau memperoleh ganti rugi yang bukan miliknya. Dalam pengertian Pasal 1404 KUHPerdara, kami akan menerima persetujuan untuk "penawaran pembayaran dan transfer selanjutnya ke pengadilan negeri" termasuk penggunaan lembaga. Dapat dilakukan dengan menggunakan " pencabutan hak" dalam arti tidak ada tanah lain yang dapat digunakan, musyawarah yang dilakukan gagal, tercapai kesepakatan yang tidak memerlukan persetujuan pemegang hak. UU No. 20 Tahun 1961.

⁵³ **Mulyono Sadyohutomo**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016 Hal. h. 200

3. Dalam perolehan atau penguasaan tanah, baik dengan kesepakatan bersama maupun dengan pencabutan hak, pemegang hak berhak atas ganti rugi atau ganti rugi tidak hanya atas tanah, bangunan dan peralatan pemegang hak, tetapi juga untuk orang lain yang ada. Kerugian yang disebabkan oleh pengalihan harta.
4. Apabila tanah itu diperlukan untuk kepentingan umum dan hak-haknya dicabut, maka bentuk dan besarnya ganti rugi atau ganti rugi harus sedemikian rupa sehingga pemegang hak yang semula tidak dirugikan secara sosial dan ekonomi harus diperhatikan.
5. Bahwa bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut, juga jika tanahnya diperlukan untuk kepentingan umum dan dilakukan pencabutan hak, haruslah sedemikian rupa, hingga bekas pemegang haknya tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang social maupun tingkat ekonominya.

Berdasarkan UU Pertanahan Nasional, kekuasaan administratif diberikan kepada tanah yang dikelola langsung oleh negara tanpa hak atas tanah. Apabila tanah yang bersangkutan mempunyai hak yang sudah ada sebelumnya di atas tanah pihak lain yang diberikan oleh pejabat yang berwenang menurut ketentuan yang berlaku, maka calon penerima HPL harus terlebih dahulu memperoleh hak atas tanah yang bersangkutan. hak. Dibuat oleh pemegang hak asli sebelum HPL diberikan.

Menurut jenis hak atas tanah yang melekat pada setiap bidang tanah, ada tiga jenis status tanah.

1. Tanah Hak Milik Tanah

Hak Milik merupakan status hak milik tanah yang terkuat dan terlengkap. Yang terkuat adalah yang tidak terikat jangka waktu kepemilikan, dan terpenuhi karena dapat digunakan lebih fleksibel dibandingkan hak lainnya. Sebuah perbedaan dibuat antara hak kekayaan intelektual yang tidak bersertifikat dan hak kekayaan intelektual bersertifikat.

Hak milik yang tidak bersertifikat disebut hak milik adat. Di sisi lain, mereka yang bersertifikat hanya disebut Hak Milik.

2. Tanah Ulayat

Tanah Ulayat adalah hamparan tanah yang secara hukum adat dimiliki bersama-sama oleh warga masyarakat daerah tersebut, sebagai bagian dari hak ulayat masyarakat hukum adat. Terhadap tanah ulayat yang pemanfaatannya dilakukan secara bersama-sama oleh warga masyarakat.

3. Tanah Negara Status tanah negara dapat dibedakan menjadi 3 kelompok, yaitu:

a. Tanah Negara Bebas yaitu: tanah yang tidak atau belum dilekati oleh sesuatu jenis hak atas tanah. Tanah bebas terdiri atas:

1) Tanah negara untuk kepentingan negara dan masyarakat luas.

Tanah ini tidak bisa dimohon hak oleh masyarakat. Misalnya: Kawasan hutan lindung, taman nasional, taman hutan raya, taman suaka marga satwa, sempadan sungai dan sempadan pantai,

khususnya yang belum dimiliki masyarakat. Sesuai dengan peruntukannya, maka semua sempadan sungai dan sempadan pantai yang sudah dimanfaatkan penduduk semestinya juga merupakan tanah negara. Tanah negara untuk sempadan sungai maupun sempadan pantai harus terjaga dan bersifat terbuka bagi setiap orang, yaitu setiap orang boleh memperoleh manfaat tanah tersebut secara bersama-sama sepanjang tidak merusak dan pada tanah tersebut tidak ada hak perorangan atau kelompok.

- 2) Tanah negara yang bisa dimohon hak oleh masyarakat, yaitu tanah negara yang peruntukannya dalam rencana tata ruang adalah kawasan budidaya dan tidak dipergunakan untuk kepentingan negara dan pemerintah. Misalnya: tanah endapan/tanah timbul/oloran, bekas eigendom/hak barat, tanah GG, dan areal hutan produksi yang bisa di konversikan.

Apabila sudah dimohonkan haknya maka statusnya akan berubah menjadi hak milik, atau tanah negara yang dibebani hak tergantung subjek hak dan tujuan penggunaan tanahnya.

b. Negara ulayat

Tanah Bersama adalah bagian dari tanah yang secara sah dimiliki oleh umat di wilayah tersebut sebagai bagian dari hak bersama masyarakat hukum adat. Untuk tanah urayat yang dimiliki bersama oleh anggota masyarakat.

c. Tanah Negara

Status tanah dapat dibagi menjadi tiga kelompok:

1. Tanah negara untuk kepentingan negara dan masyarakat umum. Negara ini tidak bisa mencari hak dari masyarakat. Contoh: kawasan hutan lindung, taman nasional, taman hutan raya, cagar alam, batas sungai-pantai, terutama yang bukan milik pemerintah kota. Sesuai aturan, semua batas sungai dan pesisir yang digunakan warga juga harus tanah milik negara. Tanah milik negara di perbatasan antara sungai dan pantai harus dilestarikan dan terbuka untuk semua. Selama tanah tersebut tidak rusak dan tidak ada hak individu atau kelompok atas tanah tersebut, semua orang secara kolektif dapat memperoleh manfaat darinya.
2. Tanah milik negara yang dapat dimohonkan haknya oleh pemerintah daerah, yaitu tanah milik negara yang ditetapkan dalam perencanaan ruang sebagai tanah yang subur dan tidak digunakan untuk kepentingan negara. Contoh: Lahan Sedimen/Pregerland/Oloran, Bekas Eigendam/Lampu Barat, Lahan GG, Lahan Konversi di Hutan Produksi.
3. Saat dimohonkan hak, statusnya berubah menjadi hak milik atau tanah milik negara dengan hak, tergantung pada subjek hak dan tujuan penggunaan tanah.⁵⁴

C. Hak Milik Atas Tanah

Konsep hak atas tanah yang terdapat dalam UU Pertanian Nasional membagi hak atas tanah menjadi dua bentuk. Kedua, hak atas tanah sekunder. Yang dimaksud dengan hak atas tanah utama adalah hak atas tanah yang dimiliki atau dikelola langsung oleh orang pribadi atau kelompok, yang telah berlangsung lama dan dapat dialihkan kepada orang lain atau ahli warisnya. UUPA memiliki banyak hak atas tanah utama. Selain hak atas tanah primer yang disebutkan di atas, ada juga hak atas tanah sekunder. Yang dimaksud dengan hak atas tanah sekunder adalah hak atas tanah yang bersifat sementara. Hak-hak tersebut dikatakan

⁵⁴ Mulyono Sadyohutomo, *Op.Cit.*, h. 201-205

sementara karena dinikmati dalam waktu yang terbatas dan dimiliki oleh orang lain. Salah satu hak atas tanah dalam kategori utama adalah Hakmilik. Karena hak milik merupakan hak utama yang paling utama dibandingkan dengan hak utama lainnya.

1. Hak Milik

Dalam hukum agraria nasional dikenal pula hak milik yang dapat dihaki oleh seseorang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia diatur pada Pasal 4 dan Pasal 20 menegaskan bahwa:

Pasal 4, ayat (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 lain serta badan-badan hukum” .

Ayat (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” .

Ayat (3), “ Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa” .

Pasal 20, ayat (1) “ Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat

ketentuan dalam pasal 6". Ayat (2) " Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain".

Hak Milik adalah hak genetika terkuat dan terlengkap yang dimiliki manusia di atas tanah dengan mempertimbangkan fungsi sosial. Keturunan menunjukkan bahwa hak dapat ada selama pemiliknya masih hidup, dan jika dia meninggal, hak itu dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya. Yang paling kuat adalah kedudukan hak tersebut terdaftar dibandingkan dengan hak atas tanah lain, dan pemilik hak telah memperoleh alat bukti yang sah (sertifikat), sehingga mudah untuk dipertahankan dari pihak lain.

Selain itu, tidak ada batasan jangka waktu kepemilikan. Yang paling lengkap menunjukkan bahwa hak memberi pemiliknya kekuasaan yang paling luas dibandingkan dengan hak atas tanah lain yang tidak didasarkan pada hak atas tanah lain, dan pengusiran tidak dibatasi kecuali ada batasan peraturan Hmm. Hal ini menunjukkan bahwa hak milik memiliki fungsi sosial yang tidak dimiliki oleh hak atas tanah lainnya.

2. Sifat Hak Milik

Sifat Hak Milik adalah sebagai berikut:

- a. Merupakan hak yang terkuat, artinya Hak Milik atas tanah lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak

lain, dan tidak mudah hapus. Oleh karena itu harus didaftarkan menurut PP No. 24 Tahun 1997.

- b. Merupakan hak yang terpenuh, berarti Hak Milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain. Kewenangan pemegang hak milik dibatasi ketentuan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah.
- c. Bersifat turun temurun, yang berarti Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. 1 Namun demikian bukan berarti bahwa sifat terkuat dan terpenuh yang melekat pada Hak Milik menjadikan hak ini sebagai hak yang mutlak, tidak terbatas, dan tidak dapat diganggu gugat, karena dalam situasi dan kondisi tertentu Hak Milik ini dapat pula dibatasi.

Pembatasan yang paling nyata diatur dalam ketentuan UUPA antara lain terdapat dalam Pasal 6 dan Pasal 7 sebagai berikut:

Pasal 6 “ Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” . Maksudnya adalah: seseorang tidak dibenarkan mempergunakan atau tidak mempergunakan hak miliknya (atas tanah) semata mata hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal itu dapat merugikan kepentingan masyarakat karena sesuai dengan asas fungsi sosial ini Hak Milik dapat hapus jika kepentingan umum menghendaknya.

Pasal 7 “ Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan” . Maksudnya adalah: Sebagaiman yang diatur dalam Pasal 17 Ayat (1) menyatakan bahwa: “ Dengan mengingat

ketentuan pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum” .

Lahirnya hak milik atas tanah dimulai karena adanya hubungan dan kedudukan orang dalam persekutuan hidup atau masyarakat hukum adat. Artinya, orang yang bukan warga persekutuan tidak berhak menjadi pemilik tanah atau melakukan hubungan hukum, melepaskan hak tanah atau menyerahkan tanah kepada orang asing atau mereka yang bukan anggota warga persekutuan hukum.⁵⁵

Pasal 22 Ayat (1) dan (2) UUPA menyatakan bahwa: Ayat (1) “ Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah” . Ayat (2) “ Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hak milik terjadi karena :

- a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- b. Ketentuan Undang-undang” .

D. Alih Fungsi Tanah

1. Pengertian Alih Fungsi

Alih fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk.

⁵⁵ Suriyaman Mustari Pide, *Hukum Adat Dahulu, Kini dan Akan Datang*, Kencana, Jakarta, h. 130-131, 2014

Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus-menerus. Perkembangan struktur industri yang cukup pesat berakibat terkonversinya tanah pertanian secara besar-besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan industri, alih fungsi tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar.⁵⁶

Lestari mendefinisikan alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.⁵⁷ Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.

Alih fungsi tanah pertanian merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

Dalam rangka dilakukannya alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian para pihak yang bersangkutan harus mengajukan permohonannya melalui mekanisme perijinan. Mekanisme tersebut terbagi

⁵⁶ Adi Sasono dan Ali Sofyan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), h. 13

⁵⁷ Lestari, T., *Dampak Konversi Lahan Pertanian Bagi taraf Hidup Petani*. Makalah kolokium dept sains komunikasi dan pengembangan masyarakat tgl 21 April 2009. ipb

dalam dua jalur yaitu dapat melalui ijin lokasi atau ijin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian.

Perbedaan dari dua mekanisme tersebut adalah terletak pada luasnya tanah yang dimohon, apabila luas tanah pertanian yang dimohonkan perubahannya ke tanah non pertanian kurang dari 10.000 m³ maka ijin yang diperlukan adalah ijin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian, sedangkan apabila lebih dari 10.000 m³ maka ijin yang diperlukan adalah ijin lokasi.

2. Alih Fungsi Tanah Pertanian

Isu dalam alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian tidak sekedar wacana apakah negara ingin mempertahankan tanah pertanian atau tidak, akan tetapi lebih kepada menentukan dan mengimplementasikan program-program yang efektif dalam mempertahankan tanah pertanian.⁵⁸ Beberapa negara lain telah lama memulai kebijakan-kebijakan untuk mempertahankan bidang-bidang tanah pertanian mereka.

Sejak tahun 1970, negara-negara bagian di Amerika Serikat telah menerapkan beberapa program untuk melindungi bidang-bidang tanah pertanian mereka. Program-program tersebut antara lain:

⁵⁸ Anonim, 1980, "Agriculture Land Preservation: Washington's Approach", *Gonzaga Law Review*, Vol.15:765.

1) *Zoning* Tanah Pertanian

Ditujukan untuk mencegah meluasnya alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian. Sebagaimana yang tertulis dalam artikel alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian di *Gonzaga Law Review*: “*agriculture zoning seeks to restrict the landowner’s ability to use his land for other than agriculture purpose by providing an incentive to farm the land*”⁵⁹. Lebih lanjut dikatakan bahwa: “*zoning, as a regulatory tool, is not without utility in a comprehensive policy of preservation on agriculture land. With reforms, careful drafting, and a system of check and balances, zoning can help protect rural land, particularv in the short term if innovatively used in conjunction with other available technique*”⁶⁰. Secara garis besar, zoning dinilai cukup efektif mencegah alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian untuk jangka pendek walaupun di satu sisi zoning juga harus dikonibinasikan dengan program yang lain.

2) Program Pajak Insentif (*tax incentive plan*)

Sebagai bentuk implementasi fungsi mengatur (*regstlerend*), tujuan diberlakukannya *tax incentive plan* adalah memberikan keringanan pembayaran pajak dengan cara perhitungan pajak tertentu atas tanah pertanian yang dengan program ini petani akan terdorong atau termotivasi untuk tetap mempertahankan bidang tanah sebagai bentuk implementasi fungsi mengatur (*regulerend*), tujuan diberlakukannya *tax incentive plan*

⁵⁹ *Ibid.* h. 774.

⁶⁰ *Ibid.* h. 780.

adalah memberikan keringanan pembayaran pajak dengan cara perhitungan pajak tertentu atas tanah pertanian yang dengan program ini petani akan terdorong atau termotivasi untuk tetap mempertahankan bidang tanah pertanian mereka.

Sihaloho membagi konversi tanah kedalam tujuh pola atau tipologi, antara lain:

- a. Konversi gradual berpola sporadis; dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu tanah yang kurang/tidak produktif dan keterdesakan ekonomi pelaku konversi.
- b. Konversi sistematis berpola 'enclave', dikarenakan tanah kurang produktif, sehingga konversi dilakukan secara serempak untuk meningkatkan nilai tambah.
- c. Konversi tanah sebagai respon atas pertumbuhan penduduk (*population growth driven land conversion*); lebih lanjut disebut konversi adaptasi demografi, dimana dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk, tanah terkonversi untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal.
- d. Konversi yang disebabkan oleh masalah sosial (*social problem driven land conversion*); disebabkan oleh dua faktor yakni keterdesakan ekonomi dan perubahan kesejahteraan.
- e. Konversi tanpa beban, dipengaruhi dua faktor keinginan untuk mengubah hidup yang lebih baik dari keadaan saat ini dan ingin keluar dari kampung.
- f. Konversi adaptasi agraris; disebabkan karena keterdesakan ekonomi dan keinginan untuk berubah dari masyarakat dengan tujuan meningkatkan hasil pertanian.
- g. Konversi multi bentuk atau tanpa bentuk; konversi dipengaruhi oleh berbagai faktor, khususnya faktor peruntukkan untuk perkantoran, sekolah, koperasi, perdagangan, termasuk sistem waris yang tidak dijelaskan dalam konversi demografi.⁶¹

Alih fungsi tanah pertanian itu sendiri tidak harus dilakukan dengan menjualnya kepada pihak lain lebih dulu, tetapi juga dapat dilakukan oleh pemilik tanah pertanian itu sendiri. Misalnya di Jawa Barat, sawah dengan

⁶¹ Sihaloho Martua, *Konversi Lahan Pertanian dan Perubahan Struktur Agraria*. (Tesis) Sekolah Pascasarjana. Bogor: Institut Pertanian Bogor. 2004

sistem irigasi teknis dikeringkan lebih dulu agar terkesan tidak produktif untuk pertanian (seperti tegalan), baru kemudian difungsikan untuk tanah non pertanian⁶².

Dalam konteks otonomi daerah dimana kewenangan pertanahan termasuk tentang penatagunaan tanah juga menjadi kewenangan masing-masing daerah yang seharusnya kebijakan mengenai penatagunaan tanah akan benar-benar dapat meliputi kepentingan daerah secara tepat dan menjadi lebih terkontrol, ternyata banyak pula yang kemudian menambah jumlah konversi tanah pertanian. Apalagi jika pemerintah daerah lebih berorientasi pembangunan ekonomi yang menitikberatkan pada usaha-usaha non pertanian⁶³.

Sehingga komitmen pemerintah dan pemerintah daerah memang sangat penting dalam hal ini. Bukan hanya membuat peraturan yang melarang pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian, tetapi kebijakan antisipatif yang berpihak pada pertanian, dan segala kebijakan yang terkait dengan pertanian, harus mendapat perhatian utama. Contoh, subsidi atau minimal perbaikan manajemen dan distribusi pupuk dan sarana pertanian lainnya, pengendalian harga dan stok beras nasional, pembangunan infrastruktur pertanian yang tepat, dan kebijakan lainnya.

Akan halnya dengan tanah pertanian abadi yang direncanakan oleh Pemerintah, haruslah dengan perencanaan dan pengelolaan yang tepat.

⁶² Modus operandi ini disimpulkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Institut Pertanian Bogor, di kawasan Pantai Utara Jawa. Lihat, Entang Sastraatmadja, Disebutkan pula bahwa cara ini adalah untuk menyiasati peraturan yang ada yang melarang pengalihfungsian tanah pertanian produktif menjadi tanah non pertanian.

⁶³ Pertanian Indonesia Diambang Krisis, *Op. Cit.*

Jika dikelola oleh Negara (pemerintah), swasta atau pun didistribusikan kepada rakyat, maka pengawasan terhadap pemanfaatan tanah pertanian tersebut harus benar-benar dilakukan secara jelas dan tegas. Sehingga tidak dimungkinkan perubahan fungsi menjadi tanah non pertanian.

3. Peraturan Yang Melatarbelakangi Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Non pertanian

Pasal 14 ayat (1) UUPA menyebutkan, Pemerintah harus membuat perencanaan umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan :

1. Negara;
2. Peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain kesejahteraan;
4. Memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, perikanan serta sejalan dengan itu;
5. Keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Wewenang pemerintah untuk membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya untuk keperluan-keperluan yang bersifat:

- a. Politis adalah untuk keperluan bangunan-bangunan Pemerintah termasuk bangunan pertahanan.
- b. Ekonomis antara lain untuk keperluan perkembangan produksi pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan, industri, pertambangan, transmigrasi dan lain-lain.

- c. Sosial meliputi keperluan untuk beribadah, makam, pusat-pusat pemukiman, keperluan sosial, kesehatan, pendidikan, rekreasi, hiburan dan lain-lain.⁶⁴

Berdasarkan rencana umum itu, Pemerintah daerah wajib mengatur juga persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.⁶⁵

Negara Indonesia terdiri dari wilayah nasional sebagai suatu kesatuan wilayah provinsi dan wilayah Kabupaten/Kota yang masing-masing merupakan sub-sistem ruang menurut batasan administrasi.

Kegiatan pembangunan meliputi pembangunan sektor perumahan, industri, transportasi, perdagangan dan lain-lain tersebut tentu saja memerlukan tanah dan ruang sebagai tempat untuk menampung kegiatan yang dimaksud. Penggunaan tanah oleh setiap aktivitas pembangunan sedikitnya akan mengubah lingkungan awal menjadi lingkungan baru, yang jika tidak dilakukan dengan cermat dan bijaksana akan mengakibatkan kemerosotan kualitas lingkungan, merusak atau bahkan memusnahkan.⁶⁶

Mengingat hal tersebut, pembangunan diharuskan memiliki suatu perencanaan atau konsep tata ruang dimana konsep tersebut sebagai arahan dan pedoman dalam melaksanakan pembangunan sehingga masalah-masalah yang akan timbul akibat pembangunan dapat diminimalisir. Selain keterbatasan tanah, permasalahan tata ruang juga semakin rumit. Pengelolaan tata ruang menjadi bertambah penting manakala tekanan terhadap penggunaan ruang semakin besar karena kondisi perekonomian yang berkembang dan pertumbuhan penduduk.

⁶⁴ Juniarso Ridwan, *Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, h. 20

⁶⁵ Muchsin, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 45

⁶⁶ *Ibid*, h. 53

Permasalahan tersebut menjadi permasalahan hukum yang mendasar karena dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menghendaki untuk menggunakan dan memanfaatkan bumi, air dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.⁶⁷

Maksud diadakannya perencanaan tata ruang adalah untuk menyerasikan berbagai kegiatan sektor pembangunan sehingga dalam memanfaatkan tanah dan ruang dapat dilakukan secara optimal, efisien dan serasi. Sedangkan tujuan diadakannya suatu perencanaan tata ruang adalah untuk mengarahkan struktur dan lokasi serta hubungan fungsional yang serasi dan seimbang sehingga tercapai pembangunan yang optimal bagi peningkatan kualitas hidup manusia dan kualitas lingkungan hidup secara berkelanjutan.⁶⁸

Penataan ruang sebagai suatu proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu sistem yang tidak terpisahkan. Untuk mencapai suatu penataan ruang yang serasi diperlukan peraturan perundang-undangan yang serasi pula antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah sehingga terjadi suatu koordinasi.⁶⁹ Kekayaan alam yang ada memiliki nilai ekonomis, maka dalam pemanfaatannya harus diatur dan dikembangkan dalam pola tata ruang yang terkoordinasi sehingga tidak akan ada perusakan terhadap lingkungan hidup.⁷⁰

⁶⁷ *Ibid*, h. 21

⁶⁸ *Ibid*, h. 28

⁶⁹ *Ibid*, h. 26

⁷⁰ *Ibid*, h. 28

Dikarenakan tanah mempunyai fungsi sosial dan pemanfaatannya harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, untuk itu perlu terus dikembangkan rencana tata ruang dan tata guna tanah sehingga pemanfaatan tanah dapat terkoordinasi antara berbagai jenis penggunaan dengan tetap memelihara kelestarian alam dan lingkungan serta mencegah penggunaan tanah yang merugikan kepentingan masyarakat dan kepentingan pembangunan.⁷¹

Beberapa upaya regulasi yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam rangka pengendalian alih fungsi tanah dari pertanian ke non pertanian antara lain diterbitkannya (berdasarkan tahun terbit):

- 1) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum;
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan;
- 3) Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri;
- 4) Peraturan Kepala BPN Nomor 18 Tahun 1989 Kawasan Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah untuk Perusahaan Kawasan Industri;
- 5) Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri;
- 6) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman;
- 7) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang;
- 8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1994 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1997 Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- 10) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi dan sebagainya, yang kesemuanya

⁷¹ *Ibid*, h. 53

baik tersurat maupun tersirat dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan peruntukan penggunaan tanah-tanah pertanian untuk penggunaan lain.⁷²

4. Permasalahan-Permasalahan yang Terkait dengan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian

Otonomi daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menimbulkan dampak negatif dan positif. Salah satu dampak positifnya yaitu dapat mendorong upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan serta memperkuat kedudukan dan kemampuan daerah. Manfaat lain adalah daerah diberikan wewenang untuk menyusun rencana tata ruang daerahnya sendiri, sesuai dengan kemampuan dan karakteristik masing-masing daerah. Namun masih dijumpai masalah-masalah yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah misalnya timbulnya penafsiran yang keliru di tingkat lokal dimana sebagian daerah mengartikan otonomi sebagai *automoney*. Hal ini mengakibatkan kebijaksanaan Pemerintah Daerah ke arah peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui eksploitasi sumber daya daerah secara tidak bijaksana. Bentuk pemahaman seperti ini menimbulkan berbagai implikasi, diantaranya berdampak pada pemanfaatan tanah.

Berbagai upaya dilakukan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang menyebabkan alokasi ruang menjadi dilematis demi meningkatkan PAD melalui pemanfaatan aktivitas ekonomi diluar sektor pertanian. Alih fungsi lahan yang cenderung diiringi dengan perubahan-

⁷² Sutaryono, Dualisme Pengendalian Alih Fungsi Tanah Dan Perkembangan Wilayah, pernah dimuat di Harian Kedaulatan Rakyat, 7 Maret 2007

perubahan orientasi ekonomi, sosial budaya dan bidang-bidang lain akan mempercepat penurunan mutu lingkungan hidup serta menghambat keberlanjutan pembangunan berbasis pertanian. Implikasi lebih lanjut adalah beberapa daerah yang sebelumnya merupakan wilayah berbasis pertanian, namun demi memaksimalkan PAD, cenderung terjadi perubahan arah kebijakan pembangunan, dengan harapan dapat memberikan kontribusi besar dalam pemasukan PAD.⁷³

Dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas ekonomi dan tugas pembantuan maksudnya bahwa pelaksanaan urusan pemerintah daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintah daerah itu sendiri dan dapat pula penguasaan oleh pemerintah Provinsi ke pemerintah Kabupaten/Kota dan desa atau penguasaan dari Kabupaten/Kota ke desa.

Dalam Pasal 3 ayat (5) Angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom, disebutkan tentang kewenangan daerah otonom dalam bidang penataan ruang, yaitu penetapan tata ruang provinsi berdasarkan kesepakatan antar Provinsi dan Kabupaten/Kota serta pengawasan atas pelaksanaan tata ruang.

⁷³ Benny Rahman, "Studi Mengenai Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Pertanian", <http://www.psedepa.go.id>

Lebih lanjut, dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 disebutkan beberapa kewenangan daerah otonom yang antara lain meliputi:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- 3) Pengendalian lingkungan hidup; dan
- 4) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten.

Terkait dengan kewenangan daerah, pemerintah melalui Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan menyebutkan beberapa kewenangan pemerintah dibidang pertanahan yang dilaksanakan oleh daerah, di antaranya:

- 1) Pemberian izin lokasi; dan
- 2) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Izin lokasi adalah izin yang dimiliki perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal, yang berlaku juga sebagai izin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal. Izin lokasi bertujuan untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan-perusahaan dalam memperoleh tanah/lokasi penanaman modal. Disamping itu dalam pemberian izin lokasi diperhatikan juga kepentingan masyarakat banyak dan pemanfaatan serta penggunaannya harus sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku serta kemampuan fisik tanah yang

bersangkutan.⁷⁴ Akan tetapi, kenyataan yang berkembang banyak izin lokasi yang dimohonkan atas tanah pertanian/sawah yang beririgasi teknis, yang mana hal ini melanggar ketentuan Pasal 1 Keppres Nomor 33 tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri. Dalam Pasal 1 dan 2 Keppres ini disebutkan bahwa pemberian izin lokasi bagi perusahaan tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian dan tidak dapat dilakukan di kawasan pertanian. Pada dasarnya, tanah yang dapat ditunjuk dengan izin lokasi adalah tanah yang menurut rencana tata ruang yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal.

Meningkatnya intensitas pembangunan diantaranya pertumbuhan dan perkembangan sarana dan prasarana daerah terutama semenjak adanya otonomi daerah, ternyata dihadapkan pada persoalan-persoalan, seperti yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah:

- a. Terbatasnya tanah yang tersedia dengan berbagai fungsi peruntukan,
- b. pemanfaatan dan pengelolaan tanah serta pola tata ruang yang belum sepenuhnya dilaksanakan secara terpadu dan menyeluruh,
- c. penggunaan tanah seringkali terjadi penyimpangan dari peruntukannya.
- d. persaingan mendapatkan lokasi tanah yang telah didukung atau berdekatan dengan berbagai fasilitas perkotaan akibat pertumbuhan dan perkembangan kota,
- e. masih rendahnya kesadaran hukum masyarakat terhadap kepatutan atas kewajiban sebagai warga negara.⁷⁵

Masalah alih fungsi tanah pertanian erat kaitannya dengan isu ketahanan pangan. Dalam Program Pembangunan Nasional lima tahunan

⁷⁴ Sarjita, 2004, *Pemberian Izin Lokasi dalam Kerangka Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan*, STPN, h. 12

⁷⁵ *Ibid*, h. 34

(Propenas) 2000-2004, dalam hal pembangunan bidang ekonomi disebut sebagai berikut: "mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumberdaya bahan pangan, kelembagaan dan budaya dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan peningkatan pendapatan petani/nelayan serta peningkatan produksi yang diatur dengan Undang-undang".

Esensi dari pernyataan tersebut adalah mengembangkan dan menetapkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada potensi produksi dan keragaman sumber daya wilayah, serta menjamin ketersediaannya pangan untuk seluruh penduduk dalam jumlah yang cukup, mutu gizi dan kemampuan pangan yang layak serta harga yang terjangkau.⁷⁶

⁷⁶ Achmad Suryana, 2004, *Kapita Selekta Ketahanan Pangan*, Fakultas Ekonomi UGM, h. 96