

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan yang memiliki beribu-ribu pulau yang dipisahkan oleh selat dan laut, ini merupakan kondisi Lingkungan Geografis yang menjadi sumber dasar adanya keanekaragaman suku, budaya, ras dan golongan di Indonesia (*Cultural Diversity*).

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesarnya untuk kemakmuran rakyat. Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 Ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum, dalam hal ini negara, untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaanalam yang terkandung di dalamnya).¹

Setiap pulau memiliki suku dan budaya yang berbeda, dengan kepemilikan wilayah tersendiri. Dengan kemajemukan tersebut tidak dipungkiri bahwa penggunaan akan tanah kewilayahan sangat banyak dibutuhkan. Tanah sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber kesejahteraan, kemakmuran dan kehidupan bagi manusia,

¹ Santoso, Urip. *Hukum Agraria : Kajian Kompherensif*, (Kencana Prenada Media Goup, Jakarta 2012) h. 153-154

karenanya tanah sebagai satu-satunya kebutuhan manusia untuk tinggal.² Tanah memiliki peran yang sangat penting dalam penghidupan bangsa Indonesia dimana penggunaannya sangat dibutuhkan.

Tanah bagi kehidupan manusia, mengandung makna yang Multidimensional. *Pertama*, secara ekonomi, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. *Kedua*, secara politis, tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat. *Ketiga*, sebagai kapital budaya, dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. *Keempat*, tanah bermakna sakral, karena pada akhir hayat setiap orang akan kembali kepada tanah.³

Peran tanah dalam kehidupan manusia merupakan induk dari segala pokok kebutuhan selain dari kebutuhan pangan maupun sandang. Tanah dapat dinilai sebagai harta permanen, sebagai harta yang bernilai ekonomis berkelanjutan untuk masa yang akan datang. Bukan hanya sekedar bernilai ekonomis tinggi tetapi juga memiliki nilai-nilai lainnya yang dapat menopang kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Namun, kebutuhan penting akan tanah bukan menjadi dasar seseorang dapat dengan mudah memiliki dan menguasai tanah. Jelas diterangkan mengenai arti penting dan batasan sebuah tanah bagi masyarakat dan negara sebagai Organisasi Masyarakat tertinggi di Indonesia yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang

² Sudjito, 1987, *Prona Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis, Cet. 1*, Liberty, Yogyakarta: h. 1

³ Heru Nugroho, 2001, *Menggugat Kekuasaan Negara*, Muhammadiyah University Press, Surakarta: h. 237

menyatakan bahwa: “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Pasal tersebut menjelaskan bahwa segala sesuatu mengenai sumber daya alam beserta air dan kekayaan alam lainnya termasuk tanah yang berada dalam wilayah teritori Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berarti dikuasai, diatur, dikelola dan didistribusikan oleh negara atau pemerintah dengan segenap lembaga pengelolaannya untuk dipergunakan bagi kemakmuran atau mensejahterakan rakyat Indonesia seluruhnya, dimana Negara memiliki wewenang untuk pengaturan keberadaan hak-hak atas tanah tersebut. Penjelasan mengenai tanah untuk tindak lanjut pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang selanjutnya dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria.

Salah satu tujuan utama Undang-Undang Pokok Agraria adalah untuk meletakkan dasar-dasar pemberian kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat. Negara memiliki wewenang untuk pengaturan kepemilikan hak atas tanah kepada perorangan atau badan hukum. Hal ini jelas diterangkan dalam pasal 2 ayat (1), yaitu:

Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, dan hal-hal sebagai dimaksud dalam pasal 1, Bumi, Air dan Ruang Angkasa, termasuk kekayaan Alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai Organisasi kekuasaan seluruh Rakyat

Kemudian maksud dari hak menguasai dari negara diterangkan kembali pada pasal 2 Ayat (2), yaitu:

“Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini, memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, Penggunaan, persediaan dan pemeliharaan Bumi, Air dan Ruang Angkasa.
- 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 dengan Perbuatan-perbuatan yang mengenai Bumi,Air dan Runag Angkasa

Segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Dengan berpedoman pada tujuan tersebut di atas, negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau Badan Hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan penggunaannya.⁴

Indonesia sebagai negara yang berdaulat memiliki tradisi budaya, seni dan kebiasaan yang beraneka ragam sesuai dengan banyaknya suku yang mendiami nusantara ini. Oleh karena itu, setiap suku yang ada di Indonesia dapat dipastikan memiliki budayanya masing-masing. Untuk itu, tepatlah pemikiran pendiri bangsa ini dan perancang Hukum Agraria menjadikan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional.⁵ Sebelum UUPA dan peraturan pertanahan lainnya keluar, hukum adat telah ada terlebih dahulu yang mengatur mengenai banyak hal termasuk tanah.

Hukum tanah baru yang dibentuk dengan menggunakan bahan-bahan dari hukum adat, berupa norma-norma hukum yang dituangkan

⁴ Ali Achmad Chomzah, 2001, *Hukum Agraria (Pertanahan Nasional) Jilid 1*, Prestasi Pustaka, Jakarta: h. 29

⁵ Supriadi, 2006, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika ,Palu: h. 52

dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis, merupakan hukum tanah nasional positif yang tertulis. UUPA merupakan hasilnya yang pertama.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal di atas jelas terlihat bahwa eksistensi masyarakat adat dan hukum adat diakui hanya jika tidak bertentangan dengan perundang-undangan dan kepentingan nasional. Namun, Pembangunan hukum tanah nasional secara yuridis formal menjadikan hukum adat sebagai sumber utama, sehingga segala bahan yang dibutuhkan dalam pembangunan hukum tanah nasional sumbernya tetap mengacu pada hukum adat. Konsepsi yang mendasari hukum tanah nasional adalah hukum adat, seperti yang bersifat komunalistik religious, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.⁶ Dengan beragam suku bangsa adat istiadat di Indonesia maka sangat banyak hukum adat yang berlaku di setiap daerah mengenai kepemilikan tanah (Hak Ulayat).

Pengakuan terhadap masyarakat adat jelas diterangkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dalam Pasal 3 dan 5, namun selalu ada pengecualian dan batasan terhadap pengakuan dan penerapannya. Seperti pada pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan

⁶ Supriadi, 2006, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Palu: h. 53

negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Yang diberikan oleh negara justru pembatasan-pembatasan yang mau tidak mau menjadi sebuah keharusan untuk ditaati oleh warga negara tak terkecuali masyarakat adat. Dengan adanya pembatasan tersebut pemerintah dalam politik hukumnya akan mengarahkan bahwa suatu saat nanti hak-hak adat akan hilang atau dihilangkan. Bahkan yang lebih *ekstrem* lagi dengan adanya pengakuan bersyarat dapat digunakan oleh pemerintah atau investor untuk merampas tanah masyarakat adat.⁷

Hak Ulayat Masyarakat Adat kadang dikesampingkan dengan kepentingan lain tanpa melihat nilai spiritual yang dimiliki sebidang tanah yang ada pada wilayah masyarakat adat. Sehingga eksistensi terhadap perlindungan dan pengakuan terhadap masyarakat adat tidak terlihat lagi.

Seperti konflik yang terjadi di dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 344 PK/Pdt/2022 bahwa penggugat adalah pemilik sah tanah Adat garapan sebidang tanah yang terletak di Jalan Protokol Napan Weinami Desa Napan Distrik Napan Weinami Kabupaten Nabire dengan luas 5000 M2 (lima ribu meter persegi) dengan batas-batas:

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan pinggir pantai laut
- b. Sebelah Selatan berbatasan dengan Jalan Poros Napan

⁷ S. Gloria, 2012, *Skripsi, Pengakuan Negara terhadap Hak Atas Tanah Adat bagi Masyarakat Adat dalam Sistem Hukum Indonesia*, http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/1993/4/T1_312007008_BAB%20III.pdf, diakses pada 05 Agustus 2020, Pukul. 13.25. WIB

- c. Sebelah Timur berbatasan dengan Jalan Pasar
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan keluarga Wengge yang saat ini dibangun Kantor Polsek Napan

Tanah tersebut adalah tanah Ulayat Adat Keluarga Marey dan yang menggarap atau berkerbun di tanah tersebut adalah Bapak Almarhum Jan Marey adalah Ayah dari penggugat Pakilus Marey. Penggugat adalah ahliwaris yang masih hidup berdasarkan silsilah keturunan dari ayah Jan Marey anak pertama Gilmoab Marey, kedua Yefta Marey, ketiga Domikianus Marey, keempat Wehelmina Marey dan kelima adalah penggugat dari lima bersaudara yang masih hidup adalah Penggugat Pakilus Marey.

Tanpa sepengetahuan keluarga Marey, anak-anak dari bapak Jan Marey Perusahaan Umum Listrik Negara Wilayah X Cabang Manokwari yang sudah diahlikan menjadi Cabang Nabire Unit Napan meminta orangtua Turut Tergugat bernama Maklon Warami/Marey yang saat itu menjadi Aparat Desa Napan untuk melepaskan tanah tersebut kepada Perusahaan Umum Listrik Negara.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas penulis tertarik untuk membahas tesis dengan judul : **“Tinjauan Hukum Klaim PT, PLN Persero Atas Tanah Yang Bersertifikat Menjadi Milik Negara (Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 344 PK/Pdt/2022”**.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana aturan hukum atas tindakan klaim sebuah tanah menjadi milik negara sesuai peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana akibat hukum dari tindakan klaim objek tanah bersertifikat menjadi milik negara?
3. Bagaimana pertimbangan hakim atas tindakan klaim sepihak atas tanah dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 344 PK/Pdt/2022?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui aturan hukum atas tindakan klaim sebuah tanah menjadi milik negara sesuai peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui akibat hukum dari tindakan klaim objek tanah bersertifikat menjadi milik negara.
3. Untuk mengetahui pertimbangan hakim atas tindakan klaim sepihak atas tanah dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 344 PK/Pdt/2022

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 kepastian hukum tanah milik negara.

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

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

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

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

Negara hukum merupakan negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada setiap warganya. Dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) menjadi bukti tertulis bahwa Indonesia adalah negara hukum. ” Ni”matul Huda menyatakan dalam bukunya bahwa Prinsip ini semula dimuat dalam Penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).”¹¹ Dalam hal ini jelas bahwa pada awalnya terdapat bukti tertulis yang menunjukkan Indonesia menganut konsep negara hukum barat (*rechtsstaat*).

Abdul Latif mengutip Senoadji, menyebutkan “... Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia ... dinamakan Negara Hukum Pancasila”.¹²

Penulis memiliki pemahaman bahwa memang pernyataan tersebut bisa dibenarkan terkait dengan hilangnya redaksi “*rechtsstaat*” dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang

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

¹¹ Ni’matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 17

¹² Latif, Abdul. ***Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi)***. Yogyakarta. Kreasi Total Media, 2009. h. 73-74.

menyebutkan Indonesia adalah negara hukum dan juga kiblat negara hukum Indonesia bukan *rechtsstaat* (hukum tertulis/civil law dan kepastian hukum) maupun *rule of law* (hukum tidak tertulis/*common law* dan keadilan substansial). Seakan memang kedua konsep hukum tersebut diambil sisi baiknya dan menjadi Negara Hukum Pancasila. Namun seiring dengan perkembangannya Indonesia sejak melakukan amandemen, dengan mengangkat konsep negara hukum dalam konstitusinya. Negara Hukum Pancasila memiliki ciri khas Indonesia sesuai dengan sumber hukum Indonesia yang salah satunya adalah hukum yang masih berlaku dimasyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi.

Menurut Couwenberg prinsip dasar yang sifatnya liberal dari *rechstaat*/Eropa Kontinental mencakup sepuluh bidang yaitu :

1. Pemisahan antara negara dan masyarakat sipil (*de scheiding tussen staat en burgerlijke maatschappij*), pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan khusus perorangan, pemisahan kekuasaan antara hukum publik dan hukum privat;
2. Pemisahan antara negara dan gereja (agama);
3. Jaminan atas hak-hak kebebasan sipil (*burgerlijke vrijheids rechten*);
4. Persamaan terhadap undang-undang (*gelijkheid voor de wet*);
5. Konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
6. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dan sistem check and balances;
7. Asas legalitas (*heerscappij van de wet*);
8. Ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
9. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak;
10. Prinsip pembagian kekuasaan, baik teritorial sifatnya maupun vertikal (sistem federasi maupun desentralisasi).¹³

¹³ *Ibid.*, h. 87-88.

Berdasarkan sifat dasar liberal dan demokrasi yang dikemukakan

Couwenberg, Meuwissen menyatakan ciri rechtsstaat antara lain:

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen (DPR), kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antar individu raktar tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).¹⁴

Menurut Albert Venn Dicey dalam konsep negara hukum *rule of law/anglo saxon/common law* terdapat tiga ciri penting yaitu:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prorogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah ;
2. Persamaan dihadapan hukum (*Equality before the law*), dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa kewajiban untuk mentaati hukum yang sama;
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan.¹⁵

Setiap wilayah negara tentu memiliki karakteristik yang berbeda-beda sehingga sistem dan penerapan hukumnya tentu harus disesuaikan.

Demikian juga halnya di Indonesia, sebagai negara yang memiliki tujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya, tidak bisa hanya menitikberatkan kepastian hukum menjadi tujuan utama negara

¹⁴ *Ibid.*, h. 88-89.

¹⁵ *Ibid.*, h. 90.

hukumnya. Karena aspek keadilan terhadap rakyat menjadi perhatian penting sebagaimana telah diimplementasikan dalam Negara Republik Indonesia bahwa pencari keadilan bisa mengajukan gugatan apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang melanggar hak konstitusional mereka atau paling tidak dalam perspektif mereka tidak adil.

Dalam teori kedaulatan negara, Indonesia menganut dua teori yaitu kedaulatan hukum dimana negara tunduk pada hukum yang dibuatnya dan kedaulatan rakyat dimana negara mengabdikan pada kemauan rakyatnya. Selain dua konsep negara hukum diatas yang banyak diadopsi oleh berbagai negara, Indonesia menganut konsep Negara Hukum Pancasila.

Abdul Latif menyebutkan “Konsep Negara Hukum Pancasila ... dengan ciri-ciri.

- (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
- (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
- (3) kebebasan beragama dalam arti positif;
- (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta
- (5) asas kekeluargaan dan kerukunan.”¹⁶

I Dewa Gede Atmadja mengutip Muhammad Tahir Azhary menyatakan bahwa unsur utama Negara Hukum Pancasila, meliputi:

- a. Pancasila;
- b. MPR;
- c. Sistem Konstitusi;
- d. Persamaan;
- e. Peradilan bebas.¹⁷

¹⁶ *Ibid.*, h. 76.

¹⁷ Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta. Prenada Media, 1992, h. 102

Dalam buku yang berjudul Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi) Abdul Latif menyatakan kesimpulannya atas Negara Hukum Pancasila mempunyai karakteristik atau kriteria yaitu:

1. Dari sudut pemikiran keadilan, Negara Hukum Pancasila merupakan negara hukum yang mengutamakan keadilan sosial;
2. Dari sudut konsep kenegaraan Negara Hukum Pancasila mengutamakan dan menerima konsep negara hukum integralistik;
3. Dari sudut upaya kesejahteraan, mengarah kepada terciptanya masyarakat adil berkemakmuran dan makmur yang berkeadilan;
4. Dari sudut moral Negara Hukum Pancasila adalah negara yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia (Indonesia).¹⁸

Sebagai bentuk penegasan atas Negara Hukum Pancasila, menurut Padmo Wahyono dalam Materi Kuliah Hukum Tata Negara konsep Negara Hukum Pancasila memiliki sebagai berikut:

1. Hukum bersumber pada Pancasila dan sumber dari segala sumber hukum;
2. Negara berdasarkan atas hukum bukan kekuasaan belaka;
3. Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusional;
4. *Equality before the law*;
5. Kekuasaan kehakiman yang merdeka.¹⁹

Negara Hukum Pancasila bisa dikenali karena dalam penyelenggaraannya memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan;
2. Tidak mengenal sekulerisme mutlak;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. HAM bukanlah titik sentral tetapi keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat lebih diutamakan;
5. Demokrasi disusun dalam bingkai permusyawaratan perwakilan.²⁰

¹⁸ Abdul Latif, *Op.Cit.*, h. 78.

¹⁹ Martitah dan Hery Abduh. *Negara dan Negara Hukum*. Materi Kuliah yang disampaikan pada perkuliahan *Hukum Tata Negara*. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2010, h. 12.

²⁰ *Ibid.*, h. 11.

b. Teori Keadilan (*justice theory*)

Keadilan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keberpihakan, kebenaran dan ketidaksewenang-wenangan dari institusi atau individu terhadap masyarakat atau individu yang lainnya. Teori keadilan dikembangkan oleh Plato, Hans Kelsen, Jhon Stuart Mill, dan Jhon Rawls. Fokus teori ini pada keadilan yang terjadi dalam masyarakat, bangsa dan negara.²¹

Keadilan bukan permasalahan atau hal yang baru dibicarakan para ahli, pembicaraan tentang keadilan telah dimulai sejak Aristoteles sampai saat ini. Bahkan, setiap ahli mempunyai pandangan yang berbeda tentang esensi keadilan. Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keadilan dari sejak Aristoteles sampai saat ini, disebut dengan teori keadilan.²²

Salah satu teori keadilan yang dapat disajikan dalam penelitian ini adalah teori keadilan yang dikembangkan oleh Jhon Rawls, yang mengembangkan teori keadilan berlandaskan pada konsep keadilan sosial. Keadilan sosial menurut Jhon Rawls merupakan prinsip kebijaksanaan rasional yang diterapkan pada konsep kesejahteraan agregatif (hasil pengumpulan) kelompok. Subjek utama keadilan sosial adalah struktur masyarakat, atau lebih tepatnya, cara-cara lembaga-

²¹ HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Desertasi dan Tesis*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 2.

²²*Ibid.*, h. 25.

lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial.²³

Hukum senantiasa mencari jalan untuk memecahkan soal, yakni dengan mempertimbangkan seteliti-telitinya kedua jenis kepentingan yang bertentangan, sehingga terdapat keseimbangan. Jadi hukum itu menunjukkan usahanya penyelesaian masalah dengan cara adil, yaitu penyelesaian yang mengadakan keseimbangan antara kepentingan yang pada hakikatnya bertentangan, sehingga masing-masing memperoleh apa yang patut diterima, meskipun hakikatnya tidak memberi kepuasan kepada semua pihak.²⁴

Dialektika hukum dan keadilan merupakan permasalahan lama (klasik), akan tetapi selalu menarik perhatian. Hal ini dikarenakan manusia senantiasa memerlukan dan mengharapkan keadilan, kebenaran dari hukum yang ada. Sebab, hal itu merupakan merupakan nilai dan kebutuhan asasi bagi masyarakat yang beradab.

Pemikiran mengenai keadilan berkembang dengan berbagai pendekatan yang berbeda, sehingga konsep keadilan yang tertuang dalam banyak literatur tidak mungkin tanpa melibatkan tema-tema moral, politik, dan teori hukum yang ada. Konsep keadilan menurut Jhon Rawls misalnya, Jhon Rawls mendasari pemikiran mengenai keadilan dalam dua arus utama. *Pertama*, aliran etis yang menghendaki keadilan yang lebih

²³ Rawls, Jhon, 2006, *A Theory of Justice, Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 26.

²⁴ Dirjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 11.

mengutamakan hak daripada manfaat keadilan itu sendiri. Kedua, aliran institutif yang lebih mengutamakan manfaat daripada hak.²⁵

Jhon Rawls, memahami keadilan sebagai suatu upaya untuk mentesiskan paham liberalisme dan sosialisme. Sehingga secara konseptual Rawls menjelaskan keadilan sebagai *fairness*, yang mengandung asas bahwa orang yang merdeka dan rasional berkehendak mengembangkan kepentingannya untuk memperoleh kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental.²⁶

Secara umum, unsur-unsur formal dari keadilan yang dikatakan oleh Rawls pada dasarnya harus memenuhi nilai unsur hak dan unsur manfaat. Maka nilai keadilan di sini mempunyai aspek empiris, di samping aspek idealnya. Maksudnya adalah diaktualisasikan secara konkret menurut ukuran manfaatnya.²⁷

Menurut Jhon Rawls keadilan tidak saja meliputi konsep moral tentang individunya (keadilan substantif), tetapi juga mempersoalkan mekanisme dari pencapaian keadilan itu sendiri, termasuk juga bagaimana hukum turut serta mendukung upaya tersebut (keadilan prosedural).²⁸ Dengan demikian, terdapat beberapa kriteria untuk dapat

²⁵ Nainggolan, Jogi, 2015, *Energi Hukum Sebagai Faktor Pendorong Efektivitas Hukum*, Refika Aditama, Jakarta, h. 51.

²⁶ Faisal, 2015, *Ilmu Hukum, Sebuah Kajian Kritis, Filsafat, Keadilan dan Tafsir*, Thafamedia, Yogyakarta, h. 38.

²⁷ *Ibid.*, h. 39.

²⁸ Nainggolan, Jogi, *Op. Cit.*, h. 51.

menentukan suatu keadilan, baik secara substantif, maupun prosedural, yaitu:

- 1) Adanya keadilan yang berlaku di mana dan kapan saja, artinya keadilan harus ditempatkan atas dasar yang relatif sesuai tempat dan waktu.
- 2) Adanya persamaan hak dan kewajiban.
- 3) Adanya kesesuaian antara keadilan prosedural dengan keadilan substansional, artinya keadilan yang diperoleh sejak dimulai perkara sampai dengan hasil akhir, yaitu dapat diterimanya putusan oleh para pihak.
- 4) Adanya kesesuaian penerapan antara peraturan perundang-undangan dengan rumusan putusan hakim yang dihasilkan.
- 5) Adanya pengakuan masyarakat terhadap keadilan yang dihasilkan.²⁹

Mekanisme pencapaian keadilan adalah suatu bentuk keadilan prosedural, di mana suatu aturan tidak saja sekedar adil dan tidak memihak, tetapi juga harus dilaksanakan secara jujur, sejalan dengan standar-standar prosedur yang semestinya dan tanpa peduli akan ras, kelas, ataupun status sosial.³⁰ Secara teoritis dapat dikemukakan beberapa asas untuk menentukan apakah sesuatu itu adil atau tidak adil, yaitu:

- 1) Asas persamaan, dimana diadakan pembagian secara mutlak. Setiap warga masyarakat mendapatkan bagian secara merata tanpa memperhatikan kelebihan/kekurangan individu.
- 2) Asas kebutuhan, dimana setiap warga masyarakat mendapatkan bagian sesuai dengan keperluan yang nyata.
- 3) Asas kualifikasi, dimana keadilan didasarkan pada kenyataan bahwa yang bersangkutan akan dapat mengerjakan tugas yang diberikan kepadanya.
- 4) Asas prestasi objektif, bahwa bagian seseorang warga masyarakat didasarkan pada syarat-syarat objektif

²⁹ HS, Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, h. 34.

³⁰ Ali, Achmad dan Wiwie Hariyani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PrenadaKencana Media Group, Jakarta, 2012, h. 231.

- 5) Asas subjektif, yang didasarkan pada syarat-syarat subjektif, misalnya: intensi, ketekunan, kerajinan, dan lain-lain.³¹

c. Teori Kepastian Hukum

Dialektika keadilan masih berada pada penafsiran yang subjektif, adil bagi seseorang belum tentu adil bagi orang lain. Demikian pula kebijakan yang ditetapkan pemerintah, suatu kebijakan mungkin dipandang adil bagi pemerintah, namun belum tentu oleh masyarakat. Sehingga dalam 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 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.³²

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, kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari

³¹ Syahrani, Ridwan, 2013, *Rangkuman Inti Sari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 21.

³² Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Prenada Kencana Media Group, h. 158

kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³³

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 dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.³⁴ Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman positivisme hukum. Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti

³³ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laskbang Pressindo, h. 59

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 35

semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa yang konkrit.³⁵
Undang-undang dan hukum diidentikkan.³⁶

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.³⁷

Berdasarkan dua model dan perbedaan sifat negara yang berdasarkan pada konsep *rechtstaat* dan *rule of the law* tersebut, maka muncullah dua sistem hukum di dunia, yaitu sistem hukum eropa kontinental yang disebut *civil law* dan sistem hukum *common law* atau *Engglish-Law*.

Mariam Budiardjo, menegaskan bahwa dalam perkembangan ide demokrasi dapat dilihat dalam dua *mainstream*, pertama demokrasi pada negara hukum klasik, dan kedua demokrasi pada negara hukum dinamis.³⁸

Konsep negara hukum didasari atas adanya keinginan untuk melakukan pembatasan yuridis terhadap kekuasaan dikarenakan politik

³⁵ Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bhakti, h. 42-43.

³⁶ Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Bandung, Alumni, 2005, h.120.

³⁷ Philipus M. Hadjon, 1998, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, h. 72.

³⁸ Mariam Budiardjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Indonesia, Jakarta, h. 56

kekuasaan yang cenderung korup. Atas dasar itu, maka dilakukan pembatasan kekuasaan secara yuridis normatif untuk menghindari penguasa yang despotik.³⁹

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).⁴⁰

Berangkat dari keinginan untuk mewujudkan hukum sebagai panglima dalam penyelenggaraan negara, kemudian muncullah konsep negara hukum (*rechtstaat*). Menurut Carl J. Friedrich Stahl 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.⁴¹

Terwujudnya kepastian hukum tidak hanya adanya aturan hukum yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, tetapi juga berupa jaminan bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang

³⁹Despotisme 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 bahwa dalam monarki, penguasa memerintah dengan hukum yang ada dan tetap, sementara dalam despotisme penguasa memerintah berdasarkan keinginannya sendiri.

⁴⁰ Mariam Budiarjo, *Op. Cit.*, h. 57.

⁴¹ *Ibid.*

bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Artinya, kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah harus dilakukan evaluasi, apakah telah sesuai dengan konsep-konsep yang terkandung dalam negara Indonesia yang berdasarkan pada Pancasila sebagai dasar atau falsafah hidup bangsa dan Konstitusi sebagai pedoman dalam pelaksanaan pergaulan hidup bangsa Indonesia.

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 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 menghindarkan 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. Klaim adalah tuntutan pengakuan atas suatu fakta bahwa seseorang berhak (memili atau mempunyai) atas sesuatu, dan klaim merupakan pernyataan tentang pernyataan suatu fakta atau kebenaran sesuatu.⁴²
- b. PT. PLN (Persero) adalah sebuah BUMN yang mengurus semua aspek kelistrikan yang ada di Indonesia.⁴³
- c. Tanah merupakan lapisan teratas lapisan bumi. Tanah memiliki ciri khas dan sifat-sifat yang berbeda antara tanah di suatu lokasi dengan lokasi yang lain.⁴⁴

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 Julianto Jover Jotam Kalalo, mahasiswa Program Sarjana Fakultas Hukum Jurusan Keperdataan Universitas Hasanuddin, Makasar, 2013.

Judul Tesis yang menjadi topik/tema dalam penelitian ini adalah mengenai: “ **Jual Beli Atas Tanah Negara Yang dikuasai Pemerintah**”

⁴² Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h. 59.

⁴³ <https://www.scribd.com/document/631346909/PT-PLN-persero>

⁴⁴ <https://eprints.uny.ac.id/64033/4/03.BAB%20II.pdf>

Adapun yang menjadi permasalahan dalam tesis ini adalah Bagaimanakah keabsahan jual beli tanah bekas Hak Guna Usaha yang dikuasai Pemerintah telah diperjualbelikan masyarakat kepada pihak ketiga, dan Sejauhmana upaya Pemerintah untuk menguasai kembali tanah bekas Hak Guna Usaha yang telah diperjualbelikan masyarakat.

2. Tesis Lie Liem Desember, NIM: 12216308, Mahasiswa Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama, Surabaya, 2018.

Judul penelitian: “Penyelesaian Sengketa Penguasaan **Tanah Timbun (*Aanslibbing*) Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia (Studi Kasus Putusan Nomor 16/Pdt.G/2009/PN.SP)**”

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: **Tinjauan Hukum Klaim PT, PLN Persero Atas Tanah Yang Bersertifikat Menjadi Milik Negara (Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 344 PK/Pdt/2022)** 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”.⁴⁵ 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

Metode pendekatan dalam penulisan ini terdiri atas tiga macam, yaitu Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*), dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Adapun penjelasan ketiga macam metode pendekatan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Ibrahim dalam bukunya yang berjudul “Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif” menyebutkan penelitian normatif harus menggunakan peraturan perundang-undangan karena obyek penelitiannya adalah berbagai aturan hukum yang menjadi pedoman dalam sebuah penelitian.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara menggabungkan konsep-konsep praktis yang dapat diimplementasikan menjadi satu sudut

⁴⁵ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2003, hal. 36

pandang tertentu dan menjadi solusi atas permasalahan yang telah terjadi.

3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini bertujuan untuk mempelajari norma atau kaidah hukum yang dapat diterapkan. Pendekatan ini berupa pengambilan contoh kasus yang telah terjadi di dalam masyarakat.⁴⁶

3. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 344 PK/Pdt/2022.

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*

⁴⁶ Johni Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, cet. III, Malang, Bayumedia Publishing, 2007, h. 302

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.⁴⁷

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 kepastian hukum tanah milik negara.
- 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.

⁴⁷ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif* , (Yogyakarta : Rakesarasin, 1996), h. 2.

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.

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 HUKUM ATAS TINDAKAN KLAIM SEBUAH TANAH MENJADI MILIK NEGARA SESUAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Konsep Perizinan

Sebelum membicarakan tentang perizinan, terlebih dahulu penulis akan membahas tentang administrasi secara umum. Karena perizinan merupakan salah satu bentuk administrasi itu sendiri. Kata administrasi berasal dari bahasa Inggris *administration* yang diambil dari bahasa latin *administraire* yang berarti *to serve* atau memberi pelayanan. Leonard D. White seperti disitir oleh Soewarno Handajaningrat (1980) mendefinisikan administrasi sebagai proses yang umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta sipil atau militer, usaha besar atau kecil.⁴⁸ Dalam konteks pembahasan materi ini kata administrasi dikaitkan dengan kata Negara (*state*) yang mengejawantah dalam wujud pemerintah (*government*) yang menjalankan sistem administrasi negara untuk sebesar-besar kepentingan rakyat. Ditinjau dari tujuan tindakan pemerintah (*besturhandeling*) menurut Van Vollenhoeven adalah memelihara kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Ditambahkan Roemijn mencakup lapangan di luar hukum tata pemerintahan dengan

⁴⁸ SF. Marbun & Moh. Mahfud MD, 1987, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, h. 6-7

maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam lapangan hukum administrasi (lapangan hukum publik).

Ditinjau dari bentuk perbuatannya, maka lapangan hukum publik terbagi menjadi dua yaitu⁴⁹:

1. Perbuatan hukum bersegi satu / *eenzidge publickrechtelijk handeling*

S. Sybenga, MM Van Prag, E Utrecht, menyatakan bahwa perbuatan hukum public merupakan perbuatan hukum satu pihak yaitu pemerintah menentukan kehendaknya sendiri, tidak ada perjanjian.

2. Perbuatan hukum bersegi dua / *tweejdge publickrechtelijk handeling*

Para pakar/sarjana: Van der Port, Krenenburg-Vegting, Wiarda dan Donner berpendapat bahwa perbuatan hukum pemerintah merupakan bentuk perjanjian menurut hukum public, terjadi persesuaian kehendak antara pemerintah/pengatur dengan rakyat/pelaksana pekerjaan dengan mencontohkan: *Kortverband contract*.

Kesimpulannya adalah Produk hukum Izin Membuka Tanah Negara termasuk dalam lapangan hukum publik merupakan perbuatan hukum pemerintah bersegi satu, dimana Pemerintah menentukan kehendaknya sendiri yang didasarkan pada keinginan pembuat Undang-Undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu yang dikehendaki oleh Pemerintah, yakni agar masyarakat yang menguasai tanah Negara baik yang memiliki alas hak maupun tidak harus memohon izin kembali dimana dengan

⁴⁹ Imam Koeswahyono, 2012, *Hukum Penataan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia*, UB.Press, h. 71

pengendalian berupa izin ini sebagai penertib dan pengatur, agar kegiatan pemanfaatan tanah dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya.

Ketetapan atau keputusan Pejabat Tata Usaha Negara bersifat individu konkrit yang menyangkut hal-hal konkrit, karenanya merupakan ujung tombak dari instrument hukum dalam menyelenggarakan Pemerintahan. Sisi inilah memfungsikan ketetapan itu menjadi instrument hukum dari Administrasi Negara. Salah satu jenis dari ketetapan adalah perijinan. Perizinan merupakan salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.

B. Fungsi Sosial Atas Tanah

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah

dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah.⁵⁰

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi, yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah sebagai bagian dari bumi disebut dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum". Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁵¹

Hubungan fungsi sosial hak atas tanah ditetapkan secara tegas dalam ketentuan hukum tanah nasional undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria yaitu : Pasal 6 : Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Pasal 18: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi

⁵⁰ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 1994, h. 17

⁵¹ Urip Santoso, *Op.,Cit.*, h. 9-10

ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) disebutkan bahwa: “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Yang perlu digarisbawahi dari bunyi pasal di atas adalah kata dikuasai. Sekilas kata dikuasai menunjukkan negara adalah pemiliknya. Padahal tidak demikian adanya. Pada penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa negara (pemerintah) dinyatakan menguasai “hanya” menguasai tanah. Pengertian tanah “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang tertentu kepada negara sebagai organisasi kekuasaan. Hal ini dirumuskan secara tegas di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan, kewenangan negara adalah :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaannya
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu ;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai

sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur

Kewenangan negara tersebut menguatkan penerapan asas fungsi sosial atas pemanfaatan dan peruntukan tanah tidak mutlak menjadi hak pemegang hak nya saja, melainkan ada peran negara secara langsung untuk menjamin tepenuhinya kebutuhan bagi kepentingan umum. Penafsiran hak atas tanah berfungsi sosial sangat luas, yakni dengan menggunakan “standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “kebaikan untuk umum” (*public good*) atau “berfaedah untuk umum” (*public utility*).

Yang terpenting dari kandungan hak atas tanah berfungsi sosial tersebut adalah kesimbangan, keadilan, kemanfaatan dan bercorak kebenaran. Sehingga akan menunjukkan fungsi pribadi dalam bingkai kemasyarakatan yang memberikan berbagai hubungan keselarasan yang harmonis dan saling memenuhi guna meminimalisir kompleksitasnya berbagai permasalahan yang mungkin dan akan timbul dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, bangsa dan negara.⁵²

Fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPA mengandung beberapa prinsip keutamaan antara lain :

1. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip Hukum Tanah Nasional. Dalam Konsep Hukum Tanah Nasional memiliki sifat

⁵² A.P. Perlindungan, *Op.,Cit.* h. 67-68

komunalistik religius, yang mengatakan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa, bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional;

2. Tanah yang dihaki seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat;
3. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

C. Konsep Membuka Tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak diatur dengan tegas pengertian hak membuka tanah. Akan tetapi pada Pasal 16 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria huruf f disebutkan istilah hak membuka tanah. Jadi dapat ditegaskan bahwa hak membuka tanah adalah merupakan salah satu hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 46 Undang-Undang Pokok Agraria.⁵³

Menurut Boedi Harsono, membuka tanah ini bukan hak atas tanah yang sesungguhnya, karena hak ini tidak memberi wewenang untuk menggunakan tanah. Menurut pasal 46 (2) Undang-Undang Pokok Agraria, penggunaan hak memungut hasil hutan yang dilakukan secara sah tidak berarti dengan sendirinya memberikan hak terutama hak milik kepada pengguna tersebut.

Konsep membuka tanah Negara ditemukan dalam Ketentuan pasal 16 (1) huruf f Undang-Undang Pokok Agraria dengan adanya kata Hak Membuka Tanah artinya salah satu upaya dalam memperluas areal lahan pertanian adalah dengan jalan membuka tanah. Pemanfaatan tanah negara oleh petani dalam upaya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial perlu didukung oleh pemerintah dalam rangka terciptanya kemakmuran bagi masyarakat khususnya masyarakat tani di Indonesia. Tanah yang demikian berstatus dikuasai secara langsung oleh Negara (Tanah Negara). Tetapi jika pembukaan hutan dilakukan itu masih didalam

⁵³ Muhammad, *Tinjauan Yuridis Tentang Hak Atas Tanah Di Wilayah Negara Republik Indonesia*, Jurnal, STIH Sultan Adam Banjarmasin, 2019.

kawasan hutan, maka harus dikeluarkan dulu dari kawasan hutan oleh menteri kehutanan sehingga penguasaan atas tanah tersebut menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional dan terhadap masyarakat yang berada di lokasi tersebut dapat diberikan hak sesuai dengan penguasaan mereka jika secara turun temurun maka dapat diberikan Hak Milik.

D. Aturan Hukum Atas Tindakan Klaim Sebuah Tanah Menjadi Milik Negara

Sejak era reformasi pada tahun 1998 disegala bidang pemerintah menata pembangunan di segala bidang termasuk bidang pertanahan. Tiga tahun setelah era reformasi terkait dengan adanya tuntutan reformasi disegala bidang pembangunan pada tahun 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat telah mengeluarkan suatu ketetapan Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembangunan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut bertujuan untuk melahirkan sistem pertanahan, kebijakan, dan konsepsi benar-benar dapat menjadi sumber bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanatkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Sebagai bentuk tindak lanjut dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, Presiden sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2003 mengeluarkan sebuah Keppres Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam rangka mewujudkan sistem Pertanahan Nasional yang utuh dan terpadu dan konsepsi kebijakan, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah

percepatan penyempurnaan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria dan Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah dan peraturan Perundangan lainnya di bidang pertanahan dan penyusunan sistem informasi dan manajemen pertanahan. Badan Pertanahan Nasional sebagai Institusi atau lembaga pemerintah *non* departemen bertanggung jawab mengatur dan menata pertanahan diseluruh Indonesia.

Menurut penulis dengan adanya pelimpahan kewenangan izin membuka tanah dimana salah satu kewenangan dari 9 kewenangan yang dilimpahkan kepada Kabupaten/Kota, kewenangan ini adalah kewenangan atribusi, yaitu kewenangan yang diberikan berdasar kewenangan dari undang-undang. Dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX Tahun 2001 terbit Keppres Nomor 34 Tahun 2003 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 sebagai peraturan pelaksana dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut. Kewenangan dalam pembuatan norma peraturan pelaksana sesuai dengan pembagian kewenangan pusat dan daerah, adalah wewenang dari Badan Pertanahan Nasional, pengaturan kewenangan tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 pada lampiran huruf (I), dengan demikian Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003, merupakan norma dan standar mekanisme pelaksanaan sebagai

pedoman bagi pemerintah daerah khususnya dalam pemberian izin membuka tanah tetap berlaku selama tidak dicabut.

Peraturan Menteri setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tetap diakui keberadaannya. Kekuatan mengikat Peraturan Menteri pada Pasal 8 ayat (2) ditegaskan bahwa⁵⁴. Dari ketentuan tersebut, kesimpulan yang dapat diambil yaitu ada dua syarat agar peraturan yang memiliki kekuatan mengikat undang-undang, yaitu diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau pembentukannya berdasar kewenangan.

Adanya ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka tidak lagi perbedaan antara Peraturan Menteri yang merupakan peraturan perundang-undangan dengan Peraturan Menteri yang merupakan Aturan Kebijakan. Kedudukan Peraturan Menteri yang telah dibentuk sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tetap berlaku sepanjang tidak dicabut atau dibatalkan. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nomor 2 Tahun 2003 merupakan peraturan yang dibentuk sebelum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Keputusan menteri yang memiliki sifat mengatur (*regels*), harus merujuk terhadap ketentuan Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12

⁵⁴ Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu : Semua Keputusan Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota, atau pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini

Jadi, kesimpulan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beberapa keputusan yang bersifat mengatur sudah ada sebelum berlakunya undang-undang tersebut dan harus dimaknai sebagai suatu peraturan.

Ketetapan perundang-undangan. Kewenangan pembuatan norma teknis dalam pemberian kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan kewenangan pemerintah pusat/Badan Pertanahan Nasional dimana norma teknis tersebut telah diatur pada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003. Norma tersebut masih berlaku karena tidak ada ketentuan yang mencabut aturan tersebut. Pemerintah Kabupaten/Kota, seharusnya berpedoman pada norma teknis tersebut menjalankan kewenangan dalam pemberian izin membuka tanah.

Tabel Pengaturan Pemberian Izin Membuka Tanah pada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003

Dasar Hukum	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang
-------------	--

	<p>Berhak atau Kuasanya Yang Sah, Undang-undang Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Transmigrasi, Undang-undang 24/1992 tentang Penataan Ruang (sekarang UU 26 Tahun 2007), Undang-undang Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan.</p>
<p>Mekanisme Pelaksanaan</p>	<p>1. PERSIAPAN</p> <p>Penerimaan dan pemeriksaan terhadap permohonan harus memenuhi syarat sebagai berikut :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Warga Negara Indonesia, b. Dewasa, c. Warga Setempat, d. Tanah digunakan untuk pertanian, dan e. Belum mendapatkan/menerima izin membuka tanah. <p>2. PELAKSANAAN</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Saat melakukan pemeriksaan di lapangan harus memperhatikan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR), status tanah, dan keserasian kemampuan tanah. b. Saat penerbitan izin untuk membuka tanah harus memuat, antara lain:

	<ol style="list-style-type: none"> 1) luas tanah maksimal 2 Ha 2) jangka waktu penguasaan tanah adalah 3 tahun 3) adanya larangan pengalihan 4) pemeliharaan dan penambahan terhadap kesuburan tanah 5) penggunaan dan pengambilan untuk mendapatkan manfaat 6) sanksi administrative 7) permohonan hak atas tanah (sertifikat) setelah 3 tahun <p>c. Melaksanakan pengawasan serta pengendalian saat penggunaan izin untuk membuka tanah.</p> <p>3. PELAPORAN</p> <p>Pada saat pelaporan dalam pelaksanaan untuk penerbitan izin membuka tanah yang melaporkan hal tersebut ialah Bupati/Walikota kepada Pemerintah cq. BPN melalui Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi setempat. Laporan tertulis ditandatangani oleh Bupati atau Walikota</p>
Produk	Surat Keputusan izin Membuka Tanah yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota.

Sumber : Keputusan Kepala BPN No. 2 Tahun 2003

Pengaturan izin Membuka Tanah Negara memperhatikan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria dan ketentuan Undang-Undang Otonomi daerah saat itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 saat ini telah berlaku Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang berarti bahwa seharusnya perda ini dibuat memperhatikan pula Peraturan Pemerintah 38 Tahun 2007 sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Otonomi Daerah. Dimana norma teknis dalam pemberian sembilan (9) kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota merupakan kewenangan pemerintah pusat dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dimana norma teknis tersebut telah diatur pada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003.

Perda Izin Membuka Tanah Negara mengatur agar setiap alas hak wajib dimohonkan Izin Membuka Tanah Negara sebelum memohon Hak atas tanah adalah bertentangan dengan norma teknis Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 sebagai ketentuan teknis dari Keppres 34 Tahun 2003 yang merupakan pelaksanaan dari TAP MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dimana pemberian izin membuka tanah tidak diberikan kepada subyek hukum yang telah menerima izin membuka tanah sebelumnya. Selanjutnya kewenangan dalam pemberian Izin Membuka Tanah adalah merupakan kewenangan Bupati/Walikota, pembagian kewenangan sebagaimana termaksud dalam Perda dimana ada 3 pihak yang

berwenang dalam penerbitan Izin yaitu Camat, Sekertaris daerah dan Bupati adalah menyalahi ketentuan dalam peraturan teknis yaitu Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2003 bahwa pemberian izin membuka tanah merupakan kewenangan Bupati/Walikota. Jika tanah Negara tersebut dikuasai oleh Departemen-Departemen dan Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen lainnya dengan Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan maka terhadap aset-aset tanah negara atau bagian kekayaan Negara tersebut patut kita cermati bahwa kewenangannya ada pada menteri Keuangan, jadi tidak serta merta baik Bupati/Walikota tersebut menerbitkan izin membuka tanah tanpa adanya izin teknis dari menteri terkait. Jika terkait dengan tanah Negara yang bukan tanah-tanah hak, dan bukan pula pada kawasan hutan maka tanah Negara tersebut kewenangan penguasaannya ada pada Menteri Agraria dan Tata Ruang. Kewenangan Pengukuran secara kadasteral merupakan kewenangan Badan Pertanahan Nasional, kewajiban pengukuran dalam prosedur memperoleh Izin Membuka Tanah Negara dilakukan oleh instansi yang belum tentu memiliki sumberdaya yang ahli pada bidang pengukuran tersebut, sehingga kemungkinan besar dalam memperoleh izin tersebut akan membutuhkan waktu yang lama karena faktor kekurangan tenaga ahli, lamanya suatu proses dalam memperoleh suatu izin dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan asas kepastian hukum dalam pendaftaran tanah.