

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Tanah adalah bagian dari sumber daya yang strategis dan juga penting karena berpengaruh pada hajat hidup orang banyak, yakni seluruh rakyat Indonesia. Tanah merupakan kebutuhan yang paling mendasar pada kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang ada di dalamnya harus ditujukan dan dicapai untuk kemakmuran rakyat Indonesia sebesar-besarnya. Menurut Mohammad Bakri, "kemakmuran merupakan terminologi ekonomi, suatu masyarakat dikatakan makmur apabila masyarakat yang bersangkutan dapat memenuhi dan dipenuhi kebutuhannya baik fisik maupun non-fisik secara terus menerus."¹ Oleh karena tanah merupakan sumber daya alam yang paling berguna bagi kehidupan manusia didalam negara, maka dapat dikatakan kehidupan manusia tidak dapat terpisahkan dengan tanah sebagai dasar manusia untuk bertahan hidup dan menetapkan diri pada suatu negara. Apalagi tanah memiliki juga fungsi sosial berdasarkan kewenangan negara yang disebutkan dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA):

- 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."*²

Tanah juga menjadi salah satu unsur penting dan utama dalam pembangunan untuk terbentuknya masyarakat yang makmur dan sejahtera

¹ Moh Bakri, "*Hak Menguasai Tanah oleh Negara*", (Jakarta: Citra Media, 2011), hlm.20.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 ayat (2).

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dalam artian sebagai kebutuhan primer.

Seiring dengan perkembangan zaman, pertanahan di sekitar pemukiman semakin padat dan berdampak pada kenaikan harga tanah. Banyak masyarakat yang tidak paham secara rinci mengenai hukum dan akibatnya yang secara tidak langsung membenarkan tindakan penguasaan tanah milik orang lain. Tak jarang oknum tersebut menguasai dengan cara menanam tanaman, beternak, mendirikan bangunan dan lain-lain yang dilarang oleh hukum. Banyak juga kasus yang berujung pada klaim sepihak yang berakibat konflik. Penguasaan tanah bukan miliknya oleh seseorang atau sekelompok oknum terhadap tanah milik orang lain ini sering ditemukan di berbagai daerah di Indonesia. Secara umum, penguasaan tanah bukan miliknya sering disebut dengan istilah “penyerobotan tanah yang memiliki arti sebagai perbuatan menguasai, menduduki, atau mengambil alih tanah milik orang lain secara melawan hukum, melawan hak, atau melanggar peraturan hukum yang berlaku”³. Oleh karenanya, perbuatan ini dapat dituntut secara hukum pidana maupun digugat secara hukum perdata.

Berdasarkan uraian diatas, perlu disadari bahwa pentingnya pemegang hak milik atas tanah mempelajari upaya pencegahan guna perlindungan dan keadilan demi kesejahteraan masyarakat, khususnya bagi pemilik tanah yang dirugikan. Hal ini penting dipelajari sebagai edukasi dan mencari solusi bagi masyarakat yang mengalami permasalahan seperti ini. Belum lagi pengakuan kepemilikan tanpa bukti seperti sertifikat dan lainnya maupun hanya perjanjian lisan hingga sertifikat ganda. Hal ini sangat sering ditemui di daerah-daerah terpencil.

Menurut Frieda Husni Hasbullah yang dimaksud dengan *bezit* ialah "keadaan memegang atau menikmati sesuatu benda yang dikuasai seseorang baik atas upaya sendiri, maupun dengan perantaraan orang lain, seolah-olah benda itu adalah miliknya sendiri"⁴. Belum lagi dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan versi tahun 2019, yaitu Pasal 22 Ayat (1) disebutkan bahwa

³ Putri, "Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Penyerobotan Dan Pengrusakan Tanah Di Wilayah Bandar Lampung", (Bandar Lampung: FH Unila, 2018).

⁴ Frieda Husni, "Hukum Kebendaan Perdata", (Jakarta: Ind.Hill Co, 2002), hlm.66.

"hak milik yang tidak dikuasai, digunakan, dan dimanfaatkan oleh pemegang haknya, dan dimanfaatkan oleh pihak lain secara itikad baik dapat mengakibatkan hak milik dihapus dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara."⁵ Bila dilihat secara rinci, hak milik seseorang akan hilang apabila tanahnya tersebut telah dikuasai, digunakan, atau dimanfaatkan oleh pihak lain dengan jangka waktu tertentu. Selain itu, pihak yang menguasai tanah itu juga bisa mengajukan permohonan hak atas tanah langsung kepada pemerintah.

Selain itu, perbuatan hukum tersebut juga disertai dengan cara mendirikan bangunan diatas tanah orang lain, memelihara ternak di atas tanah orang lain, menanam tanaman diatas tanah orang lain semuanya bertujuan untuk mendapat keuntungan dari atas tanah tersebut, hingga tanah milik orang lain tersebut disewakan kepada pihak lain maupun dijual kepada pihak lain. Kasus seperti ini dapat dibawa ke ranah Pidana ataupun Perdata. Selain daripada itu, kasus seperti ini bisa juga ditemukan dalam sengketa ahli waris. Misalnya pembagian warisan yang dirasa kurang informasi dari pihak lain. Umumnya, dikalangan masyarakat hal ini disebut sebagai tindakan penyerobotan tanah. Padahal, tidak semua tindakan tersebut memenuhi unsur penyerobotan. Hal ini disimpulkan dari adanya Perppu 51 Tahun 1960. Dari sudut Pasal 2 Perpu Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya menerangkan: "*Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah*".

Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk menggunakan Perpu 51 Tahun 1960 yaitu orang yang menggunakan tanah tanpa izin, orang yang mengganggu pemilik sahnya dalam menguasai tanah tersebut. Selain itu orang yang menyuruh, mengajak, membujuk, menganjurkan baik secara lisan maupun tulisan untuk melakukan penguasaan tanah milik orang lain tanpa izin hingga orang yang memberikan bantuan dengan cara apapun kepada orang yang mencoba menguasai tanah milik orang lain tersebut.⁶

⁵ Rancangan Undang-Undang Pertanahan versi 2019, Pasal 22 Ayat (1).

⁶ Lihat Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya, Pasal 6 Ayat (1).

Berdasarkan unsur-unsur tersebut dapat dicermati bahwa sebenarnya selain oknum yang menguasai tanah yang bukan miliknya yang dapat disanksi, orang yang menyuruh, mengajak, membujuk, menganjurkan dengan lisan atau tulisan, hingga orang yang memberi bantuan dengan cara apapun juga dapat dituntut menurut Perpu 51 tahun 1960 ini. Hal ini jelas dapat disimpulkan bahwa negara sangat menjamin kepemilikan hak atas tanah oleh masyarakat yang memilikinya secara sah dimata hukum.



Gambar 1.1 Contoh penguasaan tanah bukan miliknya dengan cara mendirikan pagar yang berisikan ternak ayam dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan seluas 9m x 14m di Kota Perdagangan, Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara, Sumber : Penulis.

Tindakan penguasaan tanah oleh seseorang maupun sekelompok oknum umumnya bertujuan untuk melakukan aktivitas diatas tanah tersebut. Kebanyakan dari mereka adalah untuk kegiatan usaha yang dapat menguntungkan mereka. Misalnya seperti ber-ternak diatas tanah tersebut, bertani, berkebun, berdagang, dan tak jarang juga ditemui pengusaha perkebunan yang memang memiliki tanah sah miliknya disekitar itu namun dengan sengaja/tidak sengaja turut mencaplok tanah tersebut untuk menanam bibit perkebunannya dengan maksud untuk memperluas area perkebunannya secara ilegal. Hal ini jelas merugikan pemilik tanah yang sah. Akan tetapi hal ini dikecualikan apabila pemilik tanah yang sah mendapat bagian dari keuntungan tersebut, misalnya mendapat bagian dari keuntungan yang dihasilkan maupun mendapatkan uang sewa atas penguasaan tanah tersebut.

Umumnya, mereka yang tidak paham hukum mengenai penguasaan tanah tersebut akhirnya memilih cara seperti merusak, berkelahi, pertengkaran kelompok dengan kelompok, hingga yang terburuk adalah penganiayaan dan pembunuhan. Misalnya dapat dilihat dari laman berita yang dimuat oleh Tangerang.net tanggal 12 Nopember 2018 dengan judul "Polisi Tangkap 23 Orang Terduga Perusak Pagar dan Kuasai Lahan". Dalam isi berita tersebut, "...kalau ada pedagang yang ingin berjualan di lahan itu harus bayar sekitar Rp.500.000,- per bulan. Parahnya, pemilik lahan pun tak boleh menginjak lahan itu. Jika memaksa, pemilik lahan itu sendiri nyawanya akan terancam"⁷. Bahkan yang lebih parahnya lagi, ada juga kasus yang dilakukan oleh oknum yang dirinya sendiri berprofesi sebagai praktisi hukum. Hal ini dimuat dalam situs laman berita Merdeka.com tanggal 09 Maret 2021 berjudul "Pengacara Sewa Puluhan Preman Upahi Rp.150.000,- per Hari buat Kuasai Lahan Warga". Seorang pengacara atau praktisi hukum yang seharusnya paham perbuatan yang dibenarkan dan yang tidak dibenarkan oleh hukum bukannya mengedukasi masyarakat, tetapi malah menjadi pelaku atau bagian dari kejahatan tersebut. Masih banyak lagi ancaman-ancaman atau tindakan-tindakan yang bertentangan dengan hukum terhadap penguasaan tanah milik orang lain oleh oknum masyarakat yang telah terjadi di Indonesia yang sebagian besar karena 'dibiarkan' pemilik tanah tersebut karena kurangnya pengetahuan serta pemahaman mengenai hukum pertanahan di Indonesia. Dari berita mengenai penguasaan tanah yang terjadi di Indonesia, sebagian besar bertujuan untuk mendapatkan keuntungan.

Selain itu, tidak jarang juga terdapat kasus penguasaan tanah bukan miliknya yang berdasarkan sertifikat ganda. Ini tentu menjadi ketidakpastian hukum terhadap pemegang sertifikat. Maka dari itu, sebagai bagian dari masyarakat sudah semestinya mengetahui aturan hukum mengenai penguasaan tanah yang dibenarkan dan yang dilarang oleh hukum.

⁷ Dade, "Polisi Tangkap 23 Terduga Perusak Pagar dan Kuasai Lahan", diakses dari <https://www.tangerangnet.com/2018/11/polisi-tangkap-23-orang-terduga-prusak.html>, pada tanggal 31 Maret 2021 pukul 08.20 WIB.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang menjadi perhatian sesuai dengan judul diatas:

1. Bagaimana pengaturan hukum penguasaan tanah di Indonesia?
2. Bagaimana perlindungan hukum pemilik atas tanah yang dikuasai oleh oknum masyarakat?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan melakukan penelitian dari judul diatas yakni:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaturan hukum penguasaan tanah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Untuk menganalisis dan mengetahui perlindungan hukum pemilik atas tanah yang dikuasai oleh oknum masyarakat.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat Penelitian yang diharapkan dari sisi Teori dan Praktek sebagai berikut:

Teori:

Memberikan wawasan dan pengetahuan kepada masyarakat Indonesia mengenai kajian ilmu hukum secara umum dan hukum agraria/hukum pertanahan.

Praktek:

Diharapkan agar setiap pembaca dari elemen masyarakat dapat mengerti mekanisme mengenai penguasaan tanah ataupun pemerintah yang membaca hal ini mengerti dan mengetahui bahwa pemerintah atau aparat penegak hukum memiliki tanggung jawab untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum terkait pertanahan.

1.5. KERANGKA PEMIKIRAN

1.5.1. KERANGKA TEORI

a. Teori Perlindungan Hukum

Terkait dengan Teori perlindungan hukum, terdapat beberapa ahli yang memberikan penjelasan mengenai ini, salah satunya adalah menurut Satjipto Rahardjo yang menjelaskan bahwa “Perlindungan Hukum merupakan pemberian ayoman terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut dapat diberikan kepada masyarakat dengan tujuan dapat dinikmati oleh semua pihak-pihak yang diberikan oleh hukum itu sendiri”⁸.

Dari uraian diatas, perlindungan hukum dapat digambarkan sebagai fungsi dari hukum itu sendiri dengan mewujudkan suatu tujuan hukum berupa kemanfaatan, keadilan, serta kepastian hukum. Baik itu secara tertulis maupun secara lisan demi menegakkan hukum positif terutama di Indonesia.

Terdapat beberapa asas yang berkaitan dengan Teori Perlindungan Hukum yakni terdiri atas:

1. Asas Keseimbangan

Perlindungan hukum yang diberikan kepada seluruh subjek hukum memiliki nilai yang sama dimata hukum,

2. Asas Keserasian

Keserasian yang dimaksud adalah memiliki kolerasi dan kesamaan antar peraturan perundang-undangan sehingga tidak menimbulkan terjadinya perbedaan pengertian antar perundang-undangan yang berlaku.

3. Asas keselarasan antara pihak yang berhubungan

Keselarasan yang dimaksud adalah adanya kesinambungan antara perlindungan hukum dengan subjek hukum yang dituju sehingga menuju kepada target yang tepat.

⁸ Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 74.

b. Teori Kepemilikan

Tom Tietenberg mengemukakan 4 (empat) karakteristik dari hak kepemilikan :

1. “Universalitas (*universality*):

Seluruh sumber daya dimiliki secara privat dan seluruh jatah dispesifikasi secara lengkap.

2. Eksklusivitas (*exclusivity*):

Seluruh keuntungan dan biaya diperluas sebagai hasil dari kepemilikan dan pemanfaatan sumber daya seharusnya jatuh ke pemilik, dan hanya kepada pemilik, baik secara langsung maupun tidak langsung, melalui penjualan atau yang lain.

3. Transferabilitas (*transferability*):

Seluruh hak kepemilikan seharusnya dapat dipindahkan (ditransfer) dari satu pemilik kepada pihak lain lewat pertukaran sukarela.

4. Enforsibilitas (*enforceability*):

Hak kepemilikan seharusnya dijamin dari praktik keterpaksaan atau pelanggaran dari pihak lain.”⁹

Menurut Budi Harsono, yang dimaksud dengan “hak penguasaan atas tanah adalah hak penguasaan yang didasarkan pada suatu hak maupun suatu kuasa yang pada kenyataannya memberikan wewenang untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana layaknya orang yang mempunyai hak.”¹⁰

1.5.2. KERANGKA KONSEP

Kerangka Konsep yang dimaksud merupakan penjelasan pada beberapa definisi yang akan digunakan pada pembahasan judul dan pada penulisan skripsi ini. Pada penulisan ini, diperlukan

⁹ Tietenberg, T. H., “*Environmental and Natural Resource Economics*”, (New York: Haper Collins Publishing Co, 1992; dalam prasad 2003), hlm. 748.

¹⁰ Boedi Harsono, “*Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*”, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm.23.

konsep-konsep yang digunakan dan memiliki definisi sebagai berikut:

a. Konsep Kepemilikan Tanah

Menurut Pasal 1 Ayat (2) dan (3) UUPA disebutkan bahwa “seluruh bumi, air dan ruang angkasa (termasuk kandungan kekayaan alam dalam wilayah Indonesia) merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, milik Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

“Tanah yang dimiliki dan kuasai masyarakat saat ini sebenarnya bukan dalam bentuk tanah secara fisik melainkan Hak Atas Tanah tersebut. Hak Atas Tanah merupakan benda tak berwujud dan dikategorikan sebagai Benda Tak Bergerak. Hak milik berdasarkan UUPA adalah hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Kata ‘terkuat dan terpenuh’ menurut UUPA” ialah “bertujuan untuk membedakan dengan hak pakai, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak-hak lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak tanah yang dipunyai orang hak miliknya yang ‘ter’ (artinya paling kuat dan terpenuh) yang dapat dipunyai oleh seseorang.”¹¹

b. Konsep Penguasaan Tanah

Penguasaan secara yuridis didasari oleh hak yang dilindungi hukum dan umumnya pemegang hak diberi kewenangan untuk menguasai secara fisik tanah yang dimiliki secara sah. Meskipun penguasaan yuridis memberi wewenang untuk menguasai suatu tanah yang dipunyai secara fisik, namun pada kenyataannya penguasaan fisik tersebut nyataannya dapat dilakukan oleh pihak lain. Seperti

¹¹ Lihat Penjelasan Pasal 16 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Negara Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

contoh, jika tanah yang dikuasai tersebut disewakan ke orang lain, maka demikian tanah tersebut akan atau telah dikuasai secara fisik oleh orang lain melalui hak sewa. Dalam hal ini pemilik tanah berhak untuk menuntut diserahkan kembali berdasarkan hak penguasaan yuridisnya atas tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya.

c. Konsep Keuntungan

Merupakan suatu keuntungan berupa materi yang dilakukan melalui usaha ataupun aktivitas yang dapat dinilai dengan atau berupa uang melalui suatu sumber daya.

1.6. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam skripsi ini, penulis akan mengembangkan ini menjadi 5 (lima) bab dan bab-bab ini akan terbagi atas sub-bab lainnya. Berikut sistematika penulisan di bawah ini:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini akan dibahas mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan. Pada latar belakang masalah memuat aspek historis, sosiologis dan yuridis sehingga diketahui isu hukum yang termuat pada sub bab rumusan masalah. Dalam rumusan masalah memuat 2 (dua) permasalahan yakni Bagaimana pengaturan hukum penguasaan tanah di Indonesia dan Bagaimana perlindungan hukum pemilik atas tanah yang dikuasai oleh oknum masyarakat.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan dibahas mengenai penjelasan lebih dalam mengenai rumusan masalah yang dihadapi dan dikolerasikan dengan konsep serta teori-teori serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan

sehingga menjadikan sebuah hasil analisis yang dapat tercapai untuk mendapatkan jawabannya.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan dibahas mengenai jenis penelitian, pendekatan, bahan hukum yang digunakan hingga pada pengolahan data hukum yang berkaitan dengan skripsi ini. Konsep dan Teori yang telah disampaikan sebelumnya dan dikolerasikan sehingga menghasilkan solusi pemecahan terhadap rumusan masalah

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan membahas pengaturan hukum penguasaan tanah di Indonesia dan menganalisis serta mengetahui perlindungan hukum pemilik atas tanah yang dikuasai oleh oknum masyarakat.

BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Pada Bab ini terdiri atas simpulan dan saran yang dapat berfungsi untuk para pembaca serta masyarakat di Indonesia mengenai pandangan terhadap judul skripsi ini. Dan tidak lupa juga untuk menjadi saran bagi para pemilik tanah agar lebih perhatian terhadap aspek-aspek penguasaan tanah dari oknum masyarakat.