

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Tinjauan Umum tentang Tanah**

Undang-Undang Pokok Agraria memiliki arti yang luas, "yaitu meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang tergantung didalamnya, dalam batasan-batasan tertentu yang diatur dalam pasal 48 UUPA. Selain itu, meliputi juga ruang angkasa yaitu ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu."<sup>12</sup>

Makna dari kata "bumi" ialah permukaan bumi yang kemudian disebut dengan "tanah" serta meliputi tubuh bumi atau yang terkandung dalam tanah atau daratan maupun yang didasar atau dibawah air. Maka dari itu, makna atau pengertian dari tanah adalah semua yang meliputi permukaan bumi baik di daratan, didalam daratan atau tanah, maupun dasar air beserta air dan tanahnya. Kedalaman tanah atau air dalam tubuh bumi yang dimaksud tersebut telah diatur batasannya dalam Undang-Undang Nomor 4 Prp 1960 yaitu sampai kedalaman 200 meter atau lebih di mana batasan tersebut masih memungkinkan dilakukannya eksplorasi dan eksploitasi kekayaan alam didalamnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973, penguasaan penuh, kepemilikan dan hak eksklusif atas kekayaan alam didalamnya atau yang disebut dengan Landas Kontingen Indonesia tersebut berada pada Negara Republik Indonesia.

Makna dari kata "air" berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air ialah meliputi "semua air yang terdapat pada, di atas, ataupun di bawah permukaan tanah, termasuk dalam pengertian ini air permukaan, air tanah, air hujan, dan air laut yang berada di darat."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm.6.

<sup>13</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Pasal 1 Angka 2.

Makna dari kata "kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi" berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yaitu "Mineral adalah senyawa anorganik yang terbentuk di alam, yang memiliki sifat fisik dan kimia tertentu serta susunan kristal teratur atau gabungannya yang membentuk batuan, baik dalam bentuk lepas atau padu. Batubara adalah endapan senyawa organik karbonan yang terbentuk secara alamiah dari sisa tumbuh-tumbuhan."<sup>14</sup>

Makna dari kata "kekayaan alam yang terkandung di dalam air" berdasarkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan yaitu "segala jenis organisme yang seluruh atau sebagian dari siklus hidupnya berada di dalam lingkungan perairan."<sup>15</sup>

Dalam istilah pertanahan umumnya disamakan dengan istilah agraria. Penyebutan atau istilah agraria tidak selalu digunakan dalam arti yang sama. Dalam Bahasa Latin, "*ager* berarti tanah atau sebidang tanah. *Agrarius* berarti perladangan, persawahan, pertanian"<sup>16</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), makna agraria adalah "urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah"<sup>17</sup>.

Pada dasarnya, sebutan hukum agraria mengacu pada perangkat peraturan-peraturan hukum yang berkaitan dengan pembagian tanah atau lahan yang luas dalam rangka untuk dapat atau bertujuan untuk lebih meratakan hak penguasaan dan kepemilikannya.

---

<sup>14</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

<sup>15</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

<sup>16</sup> Prent K. Adisubrata, J. Poerwadarminta, W.J.S., "*Kamus Latin Indonesia*" (Semarang: Yayasan Kanisius, 1960).

<sup>17</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, "*Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua Cetakan Ketiga*" (Jakarta: Balai Pustaka, 1994).

## 2.2. Kedudukan Tanah Dalam Konstitusi

### 2.2.1. Tanah: Dimiliki oleh Rakyat, Dikuasai oleh Negara

Anggapan bahwa negara selalu benar karena memiliki segala kekuasaan untuk melakukan apapun terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya telah dipatahkan oleh Mahkamah Konstitusi. Adapun bunyi kaidah yurisprudensi dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sebagai berikut:

*"Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat."<sup>18</sup>*

Konsepsi mengenai penguasaan tanah oleh negara dan sumber daya alam lainnya tercantum dalam Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi *"Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara"*<sup>19</sup> dan Ayat (3) berbunyi *"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"*.<sup>20</sup>

Frasa "dikuasai oleh negara" tersebut berdasarkan pendapat Mahkamah Konstitusi bukan berarti dimiliki oleh negara. Karena jika mengaitkan konsepsi penguasaan negara dengan kedaulatan rakyat, maka Pasal 33 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945 tersebut secara implisit menyatakan bahwa pemilik atas "bumi, air, kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat orang banyak dimiliki oleh seluruh rakyat Indonesia." Hal ini selaras dengan pemahaman kedaulatan rakyat, di mana rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara sesuai dengan doktrin "Dari rakyat, oleh rakyat dan

<sup>18</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 001/PUU-I/2003.

<sup>19</sup> Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (2).

<sup>20</sup> *Ibid.* Ayat (3).

untuk rakyat". Jadi, makna dari dimiliki oleh rakyat namun dikuasai oleh negara dapat dilihat dari perlunya izin dari negara bagi warga negara untuk memiliki sebidang tanah.

Menurut Frans Magnis Suseno, "negara hanya mengusahakan/menyiapkan kondisi untuk mencapai kesejahteraan umum dan tidak menciptakan kesejahteraan umum, negara hanya menciptakan prasyarat-prasyarat objektif yang perlu tersedia agar kesejahteraan masing-masing anggota masyarakat dapat terwujud. Negara bertugas untuk menciptakan prasarana-prasarana yang diperlukan masyarakat agar dapat merasa sejahtera."<sup>21</sup>

### **2.2.2. Lima Bentuk Kewenangan Penguasaan oleh Negara**

Konsepsi penguasaan negara atas tanah untuk kemakmuran rakyat berdasarkan UUD 1945 diwujudkan dalam lima bentuk kewenangan, yaitu:

"

a. Pengaturan (*regelendaad*)

Seperti pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan peraturan serta keputusan yang bersifat mengatur hubungan hukum antara pemerintah, swasta dan masyarakat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya."

b. Pengelolaan (*beheersdaad*)

Pengelolaan yang dilaksanakan secara langsung oleh Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah maupun melalui BUMN (Badan Usaha Milik Negara) atau BUMD (Badan Usaha Milik Daerah). Selain itu, bisa juga melalui kepemilikan saham dari pemerintah pada badan-badan usaha swasta.

c. Kebijakan (*beleid*)

Dengan merumuskan dan menerbitkan kebijakan mengenai penguasaan tanah, penyediaan tanah, pemanfaatan tanah dan sumber

---

<sup>21</sup> Frans Magnis-Suseno, "*Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*", (Jakarta: Gramedia, 2001), hlm.315.

daya alam lainnya dalam bentuk penyusunan terhadap perencanaan-perencanaan pada administrasi pertanahan dan sumber daya alam lainnya.

d. Pengurusan (*bestuursdaad*)

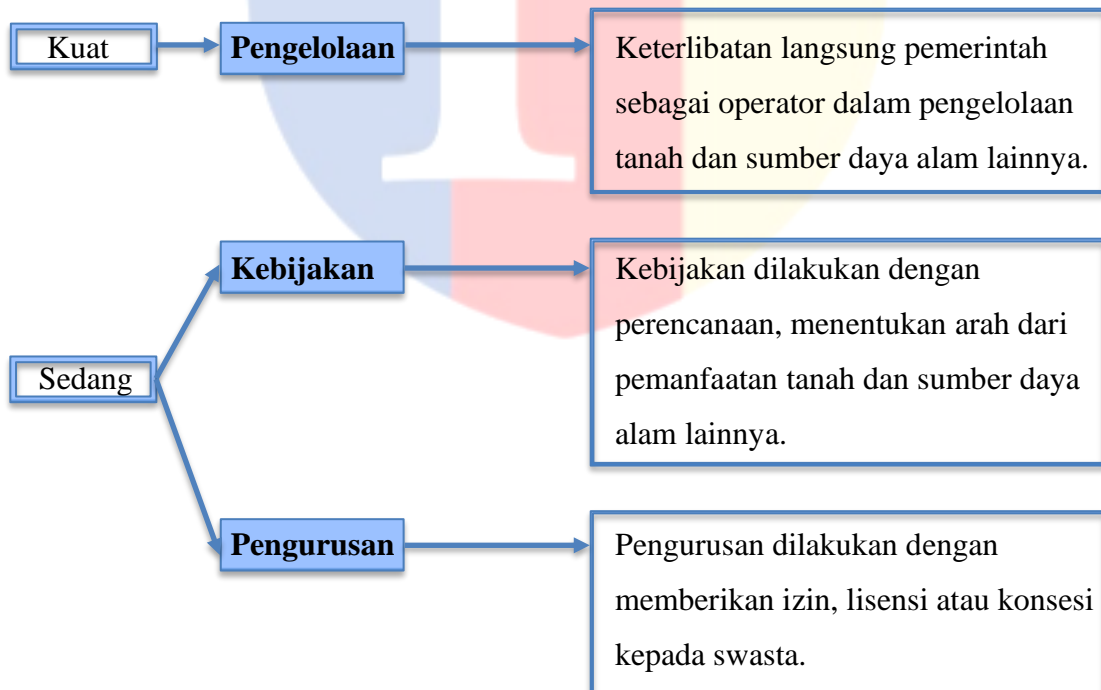
Pengurusan berdasarkan atas kewenangan yang dimiliki pemerintah seperti kewenangan dalam menerbitkan maupun mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*lisentie*), dan konsesi (*concessie*).

e. Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)

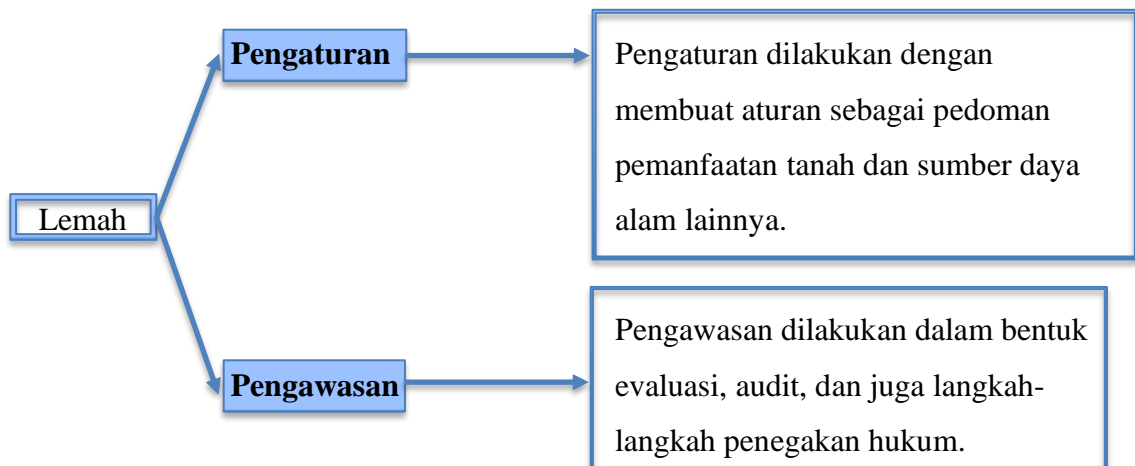
Dilaksanakan oleh pemerintah dengan cara mengawasi, mengevaluasi, melakukan audit, melakukan pengendalian dan melakukan penegakan hukum agar pelaksanaan penguasaan tanah dan sumber daya alam lainnya oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat sudah tepat.

<sup>22</sup>

### 2.2.3. Tingkatan Penguasaan atas Tanah oleh Negara



<sup>22</sup> Lihat Yance Arizona, “Konstitusionalisme Agraria”, (Yogyakarta: STPN Press, 2014), hlm.339-344.



"Klasifikasi diatas merupakan tingkatan seberapa besar intervensi pemerintah dalam pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Intervensi dari negara yang terkuat adalah saat pemerintah terlibat langsung dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam lainnya. Pada titik ini, selain menguasai negara juga menjadi pemilik, yakni dengan kepemilikan saham.

Pada tingkat sedang, negara memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan dan tindakan pengurusan. Kebijakan yang dapat dibuat pemerintah adalah kebijakan mengenai penguasaan, penyediaan, pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Adapula tindakan pengurusan yang dapat dilakukan oleh pemerintah melalui kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*).

Pada tingkatan bawah atau minimal dari penguasaan oleh negara ialah pengaturan dan pengawasan. Pengaturan dapat dilaksanakan oleh pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah. Pengaturan yang dimaksud adalah seperti pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan peraturan serta keputusan yang bersifat mengatur hubungan hukum antara pemerintah, swasta dan masyarakat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya. Kemudian, pengawasan dapat dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengawasi, mengevaluasi, melakukan audit, melakukan pengendalian dan melakukan penegakan hukum agar

pelaksanaan penguasaan oleh negara atas tanah dan sumber daya alam benar-benar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat."<sup>23</sup>

## 2.2.4. Kedudukan Tanah Berdasarkan Pancasila

### 2.2.4.1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa

Dasar dari sila pertama dirumuskan pada Pasal 1 Ayat (2) UUPA, dengan bunyi sebagai berikut:

*"Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional."*<sup>24</sup>

Pada ayat tersebut, mengandung sebuah makna yang mendalam dengan konsepsi komunalistik-religius dengan semangat persatuan dan kesatuan sebagai dasar hukum tanah nasional dan disertai dengan Wawasan Nusantara dan Wawasan Kebangsaan.

Suasana religius ini terwujud pada Pasal 14 UUPA yang "menugaskan pemerintah untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah yang antara lain meliputi juga tanah untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa."<sup>25</sup>

Kemudian dalam Pasal 49 UUPA mengenai "hak-hak atas tanah untuk keperluan suci dan sosial, diakui dan dilindungi hak milik tanah badan-badan keagamaan. Badan-badan keagamaan dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan. Kemudian, untuk

---

<sup>23</sup> *Ibid.* hlm.345.

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Pasal 1 Ayat (2).

<sup>25</sup> Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*", (Jakarta: Djambatan, 1997), hlm.221.

keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya akan diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dengan Hak Pakai. ”<sup>26</sup>

#### **2.2.4.2. Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab**

Pasal-pasal dalam UUPA sebenarnya merupakan perwujudan dari sila kedua ini. Dapat dilihat dalam Pasal 10 UUPA dalam hal ini selaras dengan Penjelasan Umum II Angka 7 UUPA yang pada intinya menyatakan bahwa seseorang atau badan hukum harus mengerjakan kewajibannya untuk mengusahakan sendiri secara aktif atas tanah miliknya agar dapat mencegah cara-cara pemerasan (hak). Begitupula dalam Pasal 11 Ayat (1) UUPA yang mewajibkan penguasa (dalam hal ini negara) untuk mengatur hubungan hukum tentang tanah agar tujuan pada Pasal 1 Ayat (3) UUPA dapat dicapai agar dapat dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.

#### **2.2.4.3. Sila Persatuan Indonesia**

Dasar dari sila ini dapat dilihat pada Penjelasan Umum UUPA Ayat (2), terutama dari apa yang dinyatakan dalam Ayat (1), yaitu bahwa "seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Pernyataan tersebut pada hakikatnya sudah mengandung semangat yang kemudian dikenal sebagai 'Wawasan Nusantara'. Pernyataan tersebut jelas menunjukkan bahwa pembentukan UUPA diliputi semangat persatuan bangsa dan kesatuan tanah air, sesuai dengan salah satu tujuan utama perjuangan bangsa, yaitu pembentukan negara Republik Indonesia yang berbentuk Negara Kesatuan dan Negara Kebangsaan dengan wilayah kekuasaan dari Sabang sampai Merauke. ”<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.* hlm.222.



Selain itu, dalam Pasal 9 Ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang bisa memiliki hubungan dengan bumi, air dan ruang angkasa sepenuhnya dengan batas-batas yang ditentukan dalam Pasal 1 dan Pasal 2. Kemudian ditekankan kembali pada Pasal 21 Ayat (1) UUPA bahwa hanya Warga Negara Indonesia yang bisa memiliki hak milik (atas tanah). Maka, sesuai dengan ayat tersebut, maka orang berkewarganegaraan asing atau badan hukum asing tidak dapat menguasai suatu tanah dengan status hak milik. Namun pada hal-hal tertentu, berdasarkan Pasal 21 Ayat (3) UUPA menyatakan bahwa orang berkewarganegaraan asing dimungkinkan untuk mendapat hak milik atas tanah dengan dibatasi hanya dengan waktu setahun. Kemudian dalam Pasal 21 Ayat (2), badan hukum asing diperbolehkan untuk memiliki tanah dengan status hak milik namun tentunya dengan syarat dan batasan tertentu.

#### **2.2.4.4. Sila Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan**

Sila ini sering disebut sebagai sila demokrasi atau kerakyatan. Kaitannya dengan tanah diwujudkan pada Pasal 9 Ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa *"tiap-tiap warganegara, baik laki-laki maupun wanita, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya."*<sup>28</sup>

Dicantulkannya pernyataan tentang "kesempatan yang sama bagi laki-laki dan wanita untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah" merupakan bukti nyata bahwa negara bijaksana terhadap kesetaraan hak pada seluruh rakyat dengan sebutan *gender* sebagai bukti alas demokrasi. Penjelasan dari pasal tersebut berhubungan dengan ketentuan dalam Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2) UUPA yang

---

<sup>28</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Pasal 9 Ayat (2).

pada intinya bahwa seluruh tanah yang berada di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia adalah tanah bersama rakyat dan mempunyai hak yang sama atas tanah bersama tersebut.

Kemudian mengenai wujud dari nilai musyawarah terkandung pada ketentuan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang isinya bahwa "dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan tersebut harus dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia dan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pelaksanaan mengenai keputusan presiden (KEPPRES 55/1993) tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 pada uraian 35 menerangkan bahwa penyelesaian okupasi ilegal pun harus dimulai dengan musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelaksanaannya. Kemudian pada uraian 212 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, keberatan-keberatan dan sengketa-sengketa yang timbul diusahakan untuk diselesaikan secara damai melalui musyawarah."<sup>29</sup>

#### **2.2.4.5. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia**

Sila ini terwujud dalam Pasal 11 Ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa dalam mewujudkan kesatuan dan persatuan pada hukum yang mengatur pertanahan, tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan harus memperhatikan perbedaan didalam keadaan pada masyarakat dan juga keperluan golongan rakyat. Selain itu, perlunya jaminan perlindungan kepada kepentingan golongan ekonomi lemah baik itu warga negara (keturunan) asli ataupun keturunan asing.

---

<sup>29</sup> Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*", (Jakarta: Djambatan, 1997), hlm.225.

Kemudian pada penjelasan Pasal 13 Ayat (4) disebutkan bahwa sebagai pelaksanaan atas asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan pada agraria. Dalam pasal ini juga menyebutkan bahwa "*pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk di bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.*"<sup>30</sup> Selanjutnya sila kelima terwujud juga pada Pasal 15 UUPA, yang menyatakan bahwa pelaksanaan kewajiban dalam memelihara tanah, perlu diperhatikan mengenai kepentingan pihak yang ekonominya lemah.

### 2.3. Tinjauan Umum tentang *Bezit*

*Bezit* merupakan "suatu keadaan di mana seseorang menguasai suatu benda yang bukan miliknya menjadi seolah-olah miliknya sendiri dengan tidak mempedulikan hak kepunyaan atas benda itu ada pada siapa sebenarnya. Lebih singkat lagi, *bezit* dilakukan dengan adanya kekuasaan yang nyata atas suatu benda (*feitelijk heershappij*) namun belum tentu memiliki kewenangan untuk menguasai (*beschikings bevoegdheid*) dengan dasar adanya keinginan untuk mempunyai benda itu."<sup>31</sup>

*Bezit* dapat dibedakan menjadi dua, berikut uraiannya:

- a. "*Bezitter yang te goeder trouw*, yakni apabila si *Bezitter* memperoleh benda dengan salah satu cara untuk mendapatkan hak milik, di mana dia tidak mengetahui adanya cacat yang terkandung didalamnya"<sup>32</sup>;
- b. "*Bezitter yang te kwarder trouw*, yakni apabila si *Bezitter* itu mengetahui bahwa benda yang ada padanya itu adalah bukan miliknya"<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Penjelasan Pasal 13 Ayat (4).

<sup>31</sup> Lihat Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 529 s.d. 569.

<sup>32</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 531.

<sup>33</sup> *Ibid.* Pasal 532.

Bertalian dengan pernyataan diatas, apabila tindakan penguasaan tanah oleh orang lain dilakukan pembiaran oleh pemilik tanah yang sahnya, maka orang lain yang menguasai tanah bukan miliknya tersebut disebut sebagai 'bezit' yang tercantum dalam 529 KUHPerdara. Dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pun menyatakan demikian. Berikut bunyi dari pasal tersebut:

*“Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara ber-turut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat :*

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;*
- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.”<sup>34</sup>*

#### **2.4. Tinjauan Umum tentang Penegakan Hukum di Bidang Pertanahan**

Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum berdasarkan teori efektivitas menurut Soerjono Soekanto adalah "bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang);
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;

---

<sup>34</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 24 Ayat (2).

- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup."<sup>35</sup>

Kelima faktor di atas "saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak tergantung dari aturan hukum itu sendiri."<sup>36</sup>

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektifitas pada elemen pertama adalah :

- a. "Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis;"
- b. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan;"
- c. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi;
- d. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada."<sup>37</sup>

Timbulnya sengketa tanah diakibatkan karena beberapa faktor. Secara umum, faktor yang paling dominan sebagai penyebab sengketa tanah tersebut adalah:

- a. "Peraturan yang belum lengkap;
- b. Ketidaksesuaian peraturan;
- c. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia;
- d. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap;
- e. Data tanah yang keliru;

---

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, "*Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*", ( Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), hlm.8.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto, "*Penegakan Hukum*", (Bandung: Bina Cipta, 1983), hlm.80.

- f. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah;
- g. Transaksi tanah yang keliru;
- h. Ulah pemohon hak; atau
- i. Adanya penyelesaian dari instansi lain, sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan."<sup>38</sup>

Adapun klasifikasi permasalahan pada sengketa pertanahan di Indonesia secara garis besar, yakni berkaitan dengan: "

- a. Pengakuan kepemilikan atas tanah;
- b. Peralihan hak atas tanah;
- c. Pembebanan hak; dan
- d. Pendudukan eks tanah partikelir."<sup>39</sup>

Dalam sengketa pertanahan tentunya memiliki subyek yang bersengketa dan dapat dikelompokkan menjadi 3 macam, yakni:

- a. "Sengketa tanah antar warga;"
- b. Sengketa tanah antara Pemerintah Daerah dengan warga setempat;
- c. Sengketa yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam."<sup>40</sup>

Sedangkan menurut Badan Pertanahan Nasional, penyebab dari terjadinya sengketa tanah setidaknya ada tiga hal yang menjadi penyebab utamanya, yaitu:

- a. "Persoalan administrasi sertifikasi tanah yang tidak jelas, akibatnya adalah ada tanah yang dimiliki oleh dua orang dengan memiliki sertifikat masing-masing;
- b. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini baik

<sup>38</sup> Maria S.W Sumardjono, *"Mediasi Sengketa Tanah Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian sengketa (ADR) Di Bidang Pertanahan"*, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2008), hlm.38.

<sup>39</sup> Abdurrahman, *"Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria"*, (Bandung: Alumni, 1995), hlm.85.

<sup>40</sup> Agus Dwiyanto dan Mita Sari Apituley, *"Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Suatu Ringkasan Eksekutif"*, (Yogyakarta : Universitas Gadjah Mada, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, 2002).

untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat bawah, khususnya petani/penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan liberalistik. Atas nama pembangunan tanah-tanah garapan petani atau tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para pemodal dengan harga murah;

- c. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Akibatnya, secara legal (de jure), boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau para pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani/pemilik tanah, tetapi tanah tersebut lama ditelantarkan begitu saja. Mungkin sebagian orang menganggap remeh dengan memandang sebelah mata persoalan sengketa tanah ini, padahal persoalan ini merupakan persoalan yang harus segera di carikan solusinya. Kenapa demikian? Karena sengketa tanah sangat berpotensi terjadinya konflik antar ras, suku dan agama. Akibatnya harga diri harus dipertaruhkan."<sup>41</sup>

#### **2.4.1. Penyelesaian Melalui Non-Litigasi**

Mediasi merupakan salah satu cara atau upaya perdamaian yang dilakukan diluar pengadilan secara musyawarah dan kekeluargaan dengan tujuan mencapai kemufakatan bersama.

"Sebagai upaya penyelesaian sengketa pertanahan, maka sebaiknya diupayakan menggunakan dengan sebaik-baiknya jalur mediasi, sehingga tercapailah *win-win solution* diantara para pihak yang berperkara. Mediasi adalah salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat, murah, dan juga dapat memberikan akses keadilan yang lebih besar kepada pihak-pihak dalam menemukan jalan penyelesaian sengketa yang memuaskan dan memberikan rasa keadilan. Pengintegrasian mediasi kedalam proses

---

<sup>41</sup> Laporan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2007, hlm.26.

beracara di pengadilan dapat menjadi salah satu instrumen yang cukup efektif dalam mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan dan juga memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga non-peradilan untuk penyelesaian sengketa di samping proses acara pengadilan yang bersifat adjudikatif (memutus).<sup>42</sup>

"Orang yang (merasa) dirugikan orang lain dan ingin mendapatkan kembali haknya, harus mengupayakan melalui prosedur yang berlaku, baik melalui litigasi (pengadilan) maupun alternatif penyelesaian sengketa (*Alternative Dispute Resolution/ADR*) dan tidak boleh main hakim sendiri (*eigerichting*)."<sup>43</sup>

#### 2.4.2. Penyelesaian Melalui Litigasi

Penyelesaian melalui litigasi merupakan penyelesaian yang dilakukan melalui pengadilan atau putusan hakim yang artinya adalah "suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Bukan hanya diucapkan saja yang disebut putusan, melainkan juga pernyataan yang dituangkan dalam bentuk tertulis dan kemudian diucapkan oleh hakim di persidangan. Putusan yang diucapkan di persidangan (*uitspraak*) tidak boleh berbeda dengan yang tertulis (*vonnis*)."<sup>44</sup>

Mahkamah Agung RI melalui surat edarannya Nomor 5/1959 tanggal 20 April 1959 dan Nomor 1/1962 tanggal 7 Maret 1962 menginstruksikan agar pada waktu putusan diucapkan, konsep putusan harus sudah selesai. "Maksud tujuan surat edaran ini ialah untuk mencegah hambatan dalam penyelesaian perkara, tetapi dapat dicegah pula adanya perbedaan isi putusan yang diucapkan dengan yang ditulis. Jikalau ternyata

---

<sup>42</sup> Reksodiputro, Mardjono, "*Resolution Legal Institution and Alternative Dispute*", Hasil Penelitian yang disajikan pada seminar nasional menyongsong penggunaan Hukum Era 2000, Semarang-13 Agustus 1996.

<sup>43</sup> Mariam Darus Badruzaman. "*Kompilasi Hukum Perikatan*", (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001), hlm.28.

<sup>44</sup> Wirjono Prodjodikuro, "*Hukum Atjara Pidana di Indonesia*", (Jakarta: Sumur Bandung, 1977), hlm.23.



ada perbedaan isi putusan yang diucapkan dengan yang ditulis, maka yang sah adalah yang diucapkan yaitu lahirnya putusan itu sejak diucapkan. Dalam teori hukum materiil kekuatan mengikat daripada putusan yang lazimnya disebut '*gezag van gewijsde*' mempunyai sifat hukum materiil oleh karena mengadakan perubahan terhadap wewenang dan kewajiban keperdataan: menetapkan, menghapuskan atau mengubah.”<sup>45</sup>



---

<sup>45</sup> Oemar Seno Adji, "*Peradilan Bebas Negara Hukum*", (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm.31.