

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA/LITERATUR

A. Tinjauan tentang Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum dipahami sebagai upaya melindungi subjek hukum dengan sejumlah peraturan yang ada untuk memberikan hak-hak yang dilindungi seiring dengan kewajiban yang juga harus dilakukan. Perlindungan hukum terhadap subjek hukum tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum. Hal ini sejalan dengan fungsi hukum sebagai perlindungan bagi kepentingan manusia. Kepentingan merupakan sasaran dari hak karena hak mengandung unsur pengakuan dan perlindungan. Berikut ini akan diuraikan beberapa pendapat mengenai pemahaman perlindungan hukum menurut doktrin dan regulasi, antara lain:

1. Perlindungan Hukum Menurut Para Ahli/Doktrin

Setiap orang berhak memperoleh perlindungan hukum. Salim berpendapat, “Perlindungan hukum ialah upaya pelayanan yang diberikan hukum kepada subjek hukum serta hal-hal yang menjadi objek yang dilindungi.”³⁶ Philipus Hadjon mengemukakan perlindungan hukum ialah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dan kewenangan. Perlindungan hukum ditujukan kepada siapapun yang dirugikan kepentingannya dan negara harus hadir untuk memberikannya.³⁷

³⁶ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi* (Jakarta: Rajawali Press, 2014) <<https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=9619>>.

³⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987) <<https://lib.ui.ac.id/detail.jsp?id=20133419>>.

Menurut Hadjon, ada 2 (dua) bentuk perlindungan hukum bagi rakyat, perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.³⁸ Secara etimologi, preventif berasal dari bahasa latin *pravenire* yang artinya ‘antisipasi’ atau mencegah terjadinya sesuatu. Merujuk definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang termasuk upaya preventif adalah segala yang diupayakan untuk mencegah suatu hal terjadi. Dalam konteks hukum, upaya preventif adalah upaya yang dilakukan untuk mencegah adanya pelanggaran hukum. Perlindungan hukum preventif bersifat pencegahan juga memotivasi pemerintah agar lebih berhati-hati dalam melakukan tindakan atau mengambil suatu keputusan.³⁹ Perlindungan hukum represif bertujuan menyelesaikan sengketa. Penegakan peraturan dalam melindungi hak asasi manusia, dapat melalui hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata.

Perlindungan hukum dipahami sebagai upaya melindungi subjek hukum dengan sejumlah peraturan yang ada untuk memberikan hak-hak yang dilindungi seiring dengan kewajiban yang juga harus dilakukan.⁴⁰ Hal ini sejalan dengan fungsi hukum sebagai perlindungan bagi kepentingan manusia. Kepentingan merupakan sasaran dari hak karena hak mengandung

³⁸ Philipus M. Hadjon. Ia mengemukakan bahwa istilah perlindungan hukum dalam kepustakaan hukum berbahasa Belanda dikenal dengan sebutan “*rechbescherming van de burgers*”. Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum berasal dari bahasa Belanda, yakni “*rechbescherming*” dengan mengandung pengertian bahwa dalam kata perlindungan terdapat suatu usaha untuk memberikan hak-hak pihak yang dilindungi sesuai dengan kewajiban yang dilakukan.

³⁹ Andi Tira, ‘Legal Protection Of Holder Certificate Of Land Rights Through State Business Decisions’, *Clavia: Journal Of Law*, 17.2 (2019), 69–80 <<https://journal.unibos.ac.id/clavia/article/view/1223/762>>.

⁴⁰ Muhammad Yusrizal, ‘Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum’, *De Lega Lata*, 2.1 (2017) <<https://osf.io/zg54q/download>>.

unsur perlindungan dan pengakuan.⁴¹ Pengertian paling dasar dari perlindungan hukum adalah terkait dengan penegakan hak, yaitu cara khusus pemerintah mencegah tindakan pelanggaran terhadap hak-hak substantif, memperbaiki, dan memberikan hukuman atas pelanggaran tersebut.

Hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat harus dilindungi sehingga masyarakat mendapatkan kepastian hukum.⁴² Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum ialah upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu hak asasi manusia kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut secara terukur.⁴³ Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Roscoe Pound dalam teori mengenai kepentingan (*theory of interest*), bahwa terdapat 3 (tiga) penggolongan kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu: 1). kepentingan pribadi; 2). kepentingan masyarakat dan 3). kepentingan umum.⁴⁴

Berdasarkan beberapa pendapat ahli/doktrin, dapat dipahami, perlindungan hukum merupakan fungsi dari hukum. Perlindungan hukum adalah tanggung jawab Negara cq Pemerintah kepada setiap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum berdasarkan kewenangan dan ketentuan hukum, bersifat preventif maupun represif dalam upaya pencegahan dan penyelesaian sengketa.

⁴¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014) <<https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=10270>>.

⁴² Anak Agung Dwi Jayantri, I Pt. Gd. Seputra, and Luh Putu Suryani, 'Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Hak Milik Atas Tanah Yang Dialihfungsikan Sebagai Jalan Raya', *Jurnal Analogi Hukum*, 1.2 (2019), 137–42.

⁴³ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Cet-3 (Jakarta: KOMPAS, 2009) <<https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=7346>>.

⁴⁴ Marni Emmy Mustafa, *Prinsip-Prinsip Beracara Dalam Penegakan Hukum Paten Di Indonesia Dikaitkan Dengan Trips - WTO* (Bandung: Alumni, 2007) <<https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=7975>>.

Perlindungan hukum preventif ialah bentuk perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan atau dilakukan sebelum suatu sengketa atau konflik terjadi. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi. Sedangkan perlindungan hukum represif adalah bentuk perlindungan hukum yang sifatnya terarah pada tujuan untuk menyelesaikan sengketa.⁴⁵ Kedua bentuk perlindungan hukum ini bersumber pada pengakuan dan perlindungan HAM serta berlandaskan pada prinsip negara hukum. Dengan demikian, perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia merupakan bentuk implementasi atau penerapan atas prinsip pengakuan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagaimana prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila.

2. Perlindungan Hukum Menurut Peraturan Perundang-Undangan

1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (UUD NRI 1945)

Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, *perlindungan*, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 menjadi pedoman bahwa, “Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah *tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*” Dengan demikian, setiap warga negara berhak atas perlindungan hukum dan Pemerintah berkewajiban

⁴⁵ Made Ayu Wangi Utari Suryatika, I Gusti Bagus Suryawan, and I Wayan Arthanaya, ‘Perlindungan Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum’, *Jurnal Interpretasi Hukum*, 1.1 (2020), 95–100 <<https://doi.org/10.22225/juinhum.1.1.2193.95-100>>.

melindungi, menghormati, menjamin dan membela hak asasi setiap warganya dengan setara tanpa perbedaan SARA. Jadi, pembahasan tentang perlindungan hukum artinya berbicara tentang tanggungjawab Negara *cq* Pemerintah terhadap kepentingan warga negaranya.

Konstitusi melalui Pasal 33 ayat (3) memberikan perlindungan tertinggi kepada setiap rakyat Indonesia dalam menikmati kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Keberadaan Pasal 33 ayat (3) ini secara filosofis merupakan penjelmaan Sila ke-5 Pancasila yaitu, Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

2) **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR – RI)**

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011⁴⁶ menempatkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) berada di urutan kedua setelah UUD NRI 1945 dan sebelum Undang-Undang.⁴⁷ Salah satu bentuk politik hukum dalam pengelolaan Sumber Daya Alam adalah hadirnya TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ada 12 (dua belas) prinsip yang ditentukan di dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001 sebagai landasan dalam setiap perumusan kebijakan hukum negara dibidang sumber daya

⁴⁶ Pasal 7 ayat (1) huruf (b) UU No. 12 Tahun 2011 yang selanjutnya telah diubah dengan UU No. 15/2019 tentang Perubahan atas UU No. 12/2011, pada perkembangannya, mengalami perubahan lagi dengan UU No. 13/2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁷ Ketetapan MPR mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam mengandung arti mengikat seluruh bangsa Indonesia, termasuk MPR sendiri sebagai lembaga beserta anggotanya, juga lembaga-lembaga yang lain. Sedangkan Keputusan MPR adalah bentuk keputusan MPR yang hanya dimaksudkan mengikat terhadap lingkungan MPR sendiri. Bdk. Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, (Yogyakarta, Liberty, 1996).

alam, sehingga tujuan hukumnya sejalan dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.⁴⁸ Prinsip-prinsip yang diatur dalam TAP MPR ini relevan untuk digunakan sebagai acuan untuk perlindungan hukum di sektor sumber daya alam, pertanahan dan lingkungan hidup. Pasal 32 TAP MPR No.XVII/MPR/1998 tentang HAM menegaskan pengakuan dan perlindungan kepada masyarakat merupakan bagian dari penghormatan terhadap hak asasi manusia. TAP XVII/MPR No.XVII/MPR/1998 ini kemudian telah diterjemahkan ke dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM yang juga memberi penegasan bahwa “rangkaiian perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia, terutama menjadi tanggung jawab pemerintah.”

⁴⁸ 12 Prinsip dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001, yaitu:

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unikasi hukum;
4. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia;
5. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. Mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
7. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam;
10. Mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
11. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
12. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumber daya alam.

3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

Menurut Maria Sumardjono, ketika berbicara tentang hak seseorang untuk menguasai/memiliki tanah, landasan hukumnya yaitu Pasal 28 H ayat (4) UUD NRI 1945, bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Hak yang dipunyai setiap orang yang dijamin oleh konstitusi wajib diupayakan pemenuhannya oleh negara.⁴⁹ Perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia atas tanah sebagaimana dijabarkan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kemudian dituangkan dalam Pasal 2 UUPA,⁵⁰ yaitu,

- a) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari negara ini memberi wewenang untuk:
 - 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
 - 3) menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

⁴⁹ Maria SW Sumardjono, *Regulasi Pertanahan Dan Semangat Keadilan Agraria* (Yogyakarta: STPN Press, 2018).

⁵⁰ UUPA memuat 5 (lima) buku, 58 (limapuluh delapan) Pasal, 9 (sembilan) Pasal Romawi 12 (duabelas) bagian dan 4 (empat) Bab. Perihal hak milik diatur dalam Bab II tentang hak-hak atas tanah Tanah, Air dan Ruang Angkasa serta Pendaftaran Tanah, bagian I sampai dengan Bagian XII, mulai Pasal 16 sampai dengan Pasal 51 UUPA. Dan kaidah-kaidah hukum hak milik ditetapkan dan diatur dalam Bagian III mulai Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA, sekitar 8 (delapan) pasal.

- b) Wewenang yang bersumber dari hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- c) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

UUPA Pasal 19 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pendaftaran meliputi: a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA selanjutnya ditegaskan dengan Pasal 4 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa “untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah”. Jadi, hak-hak atas tanah mendapatkan kepastiannya secara hukum dengan terdaftarnya tanah tersebut dan diberikan tanda bukti berupa sertipikat hak atas tanahnya sebagai bentuk hubungan hukum antara subyek hak atas tanah dengan obyek hak atas tanah.

4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997)

Ketentuan Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 merumuskan tujuan pendaftaran tanah yakni, kepastian hukum dan perlindungannya kepada pemegang hak atas tanah. Perlindungan itu diberikan dari kekuatan pembuktian yang dimiliki atas sertipikat tanah berdasarkan UUPA, informasi yang tercantum dalam Sertipikat dinyatakan kebenarannya sepanjang selaras dengan yang termuat pada surat ukur dan buku tanah.⁵¹

PP ini merupakan instrumen hukum yang preventif. Hal itu dapat dicermati melalui: (1). Pasal 17-20, mengatur penetapan batas bidang bidang tanah. Ketentuan pasal-pasal ini mewajibkan panitia pendaftaran tanah untuk melibatkan masyarakat sebagai saksi dan sumber informasi penelusuran riwayat tanah. Pengukuran bidang tanah harus disaksikan oleh pemohon penerbitan sertipikat, pemilik hak bersebelahan dan aparat pemerintah setempat. Ketentuan ini bertujuan agar masyarakat diberi kesempatan untuk mengklaim jika terdapat kekeliruan sebelum sertipikat diterbitkan. Hal ini memberi perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan agar dalam proses penerbitan sertipikat tidak ada pihak terkait yang merasa dirugikan. (2). Pasal 26-28, mengatur pengumuman peta bidang tanah sebagai hasil pengukuran sebelum sertipikat diterbitkan, 30 hari pendaftaran sistematis dan 60 hari pendaftaran sporadis.⁵²

⁵¹ Maya Anas Taqiyyah dan Atik Winanti, 'Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Atas Tanah Ganda Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997', *Revista de Química*, 9.1 (2011), 1-14 <http://ctic-cita.es/fileadmin/redactores/Explora/Tecnica_valoriz_ANICE.pdf%0A

⁵² Tira.

5) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18 Tahun 2021)

PP No. 18 Tahun 2021 merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UU No 6 Tahun 2023).⁵³ Bagian konsiderans PP No. 18 Tahun 2021 menyatakan bahwa ketentuan Pasal 142 serta Pasal 185 dari UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja merupakan dasar pembuatan PP No.18 Tahun 2021. Guna menetapkan PP yang menata lebih lanjut tentang aturan dari Pasal 142 dan Pasal 185 termaksud, Pasal 142 UU Cipta Kerja menentukan bahwa ketentuan lanjutan terkait hak tata kelola disusun dalam peraturan pemerintah. Sementara itu, Pasal 185 UU Cipta Kerja menentukan mengenai keharusan telah adanya penetapan dari peraturan pelaksana UU Cipta Kerja. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan ketentuan PP No. 18 Tahun 2021 perlu diperhatikan sebagai pelengkap dari ketentuan PP No. 24 Tahun 1997.

Pasal 1 angka 4 PP No 18 Tahun 2021 ini memberi pengertian bahwa Hak Atas Tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah, dan atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah.” Berdasarkan pengertian itu maka hak atas tanah

⁵³ PP No 18 Tahun 2021 ini, secara menyeluruh menjadi arahan kebijakan dalam penguatan Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, pemberian hak pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, termasuk percepatan Pendaftaran Tanah berbasis elektronik.

di bidang pertanahan adalah hak yang diberikan negara kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Hubungan individu dengan tanah adalah hubungan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban. Sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab. Artinya, setiap pemegang hak yang memiliki secara yuridis mempunyai kewenangan untuk mengelola dan menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan peruntukkan tanahnya demi kemanfaatan, baik kesejahteraan bagi yang mempunyainya maupun bagi masyarakat dan negara.

6) Peraturan Menteri ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

Sarana perlindungan hukum represif berupa penyelesaian masalah pertanahan diatur dalam Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Prosesnya, melalui Kementerian ATR/BPN, Kanwil BPN Provinsi atau Kota/Kabupaten. Ruang lingkup Permen ini mencakup: a. penerimaan dan distribusi Pengaduan; b. Penanganan dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik; c. Penanganan Perkara; d. Pembatalan Produk Hukum; e. Mediasi; f. tim Penanganan dan Penyelesaian Kasus; g. perkembangan Penanganan dan Penyelesaian Kasus; h. monitoring, evaluasi dan pelaporan; i. sanksi; dan j. perlindungan hukum. Apabila penyelesaian tidak memperoleh solusi, dapat melalui gugatan Peradilan Umum bila menyangkut pembuktian hak-hak atas tanah (hak keperdataan), melalui Pengadilan Tata Usaha Negara bila menyangkut keabsahan Keputusan Tata Usaha negara (KTUN) *cq* sertipikat tanah.

B. Tinjauan tentang Hak Milik Atas Tanah

1. Hak Milik Atas Tanah

UUPA telah mengatur hak-hak yang dapat dimiliki oleh seseorang dan badan hukum atas suatu tanah. Pengaturan hak milik didasarkan pada Pasal 20 – 27 UUPA. Hak milik ialah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial (Pasal 20 (1) UUPA).⁵⁴ Hak milik atas tanah memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk berbuat atau melakukan sesuatu yang dapat bersifat fisik maupun bersifat yuridis. Kewenangan yang bersifat fisik misalnya kewenangan untuk menguasai atau memiliki, mempergunakan atau memanfaatkan bidang tanah dimaksud. Sedangkan kewenangan yang bersifat yuridis (keperdataan) misalnya kewenangan pemilik tanah untuk mengalihkan, membebani, menghibahkan, dan sebagainya atas bidang tanah dimaksud. Luasnya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemegang hak milik sebagaimana yang tersebut di atas, tidak berarti pemegang hak milik dapat berbuat apa saja atau tanpa batas atas penggunaan tanah tersebut.⁵⁵

Hak milik atas tanah dapat hapus karena sebab-sebab tertentu sebagaimana ketentuan Pasal 27 UUPA, yaitu: 1. Karena pencabutan hak atas

⁵⁴ 1) Turun Temurun: Hak tersebut dapat berlangsung terus menerus selama pemilik tanah masih hidup, dan bila ia meninggal hak tersebut dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya; 2) Terkuat: Jangka waktunya tak terbatas dan haknya kuat karena haknya didaftar. Pemilik diberikan tanda bukti hak hingga mudah dipertahankan terhadap pihak lain; 3) Terpenuh: Hak itu memberikan wewenang kepada pemilik hak paling luas bila dibandingkan hak atas tanah yang lain karena hak milik dapat digunakan untuk pertanian dan bangunan; tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain; dan peruntukannya tidak terbatas selama tidak ada pembatasan dari penguasa. Termasuk dalam lingkup terpenuhi adalah bahwa dari segi peruntukannya

⁵⁵ Indah Sari, 'Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)', *Jurnal Mitra Manajemen*, 9.1 (2017), 15–33 <<https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jmm/article/view/492>>.

tanah berdasarkan Pasal 18, yaitu untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang; 2. Karena penyerahan dengan sukarela pemiliknya; 3. Karena ditelantarkan;⁵⁶ 4. Karena ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 ayat (3), yaitu karena subjek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah dan Pasal 26 ayat (2), yaitu: karena peralihan hak yang mengakibatkan tanahnya berpindah kepada pihak lain tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah. Ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 7 ayat (2) PP No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan tanah telantar menentukan bahwa tanah hak milik menjadi objek penertiban tanah telantar jika dengan sengaja tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara sehingga: a. dikuasai oleh masyarakat serta menjadi wilayah perkampungan; b. dikuasai oleh pihak lain secara terus-menerus selama 20 (dua puluh) tahun tanpa adanya hubungan hukum dengan Pemegang Hak; atau c. fungsi sosial Hak Atas Tanah tidak terpenuhi, baik Pemegang Hak masih ada maupun sudah tidak ada. Pengaturan-pengaturan terkait hak milik atas tanah ini dalam ketentuannya mengikat setiap warga

⁵⁶ Pasal 1 angka 2 P No. 21 Tahun 2021 Tanah Telantar adalah Tanah hak, Tanah Hak Pengelolaan, atau Tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas Tanah yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, atau tidak dipelihara. Lebih lanjut pada Pasal 5 PP No.20 Tahun 2021 ini menyatakan bahwa tanah yang telah terdaftar atau belum terdaftar yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara, menjadi objek penerbitan tanah terlantar. Ketika tanah tersebut menjadi tanah terlantar, maka akan ada pencabutan hak atas tanah oleh negara dan kembalinya tanah menjadi milik negara.

negara dan Pemerintah agar tercipta jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi subjek hukum pemilikannya.

2. Pemegang Hak Milik Atas Tanah

Pada dasarnya ditentukan hanya individu/perorangan Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (Pasal 21 (1) UUPA). Penjelasan II angka 5 UUPA menyatakan sesuai dengan azas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo Pasal 21 ayat 1 hanya Warganegara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah". UUPA tidak membedakan laki-laki dan wanita, melainkan menempatkan pada kedudukan yang sama, sama-sama boleh memiliki atau menjadi subyek hak milik atas tanah.

Pasal 21 (2) UUPA menyebutkan bahwa Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dengan syarat-syaratnya. Penetapan tersebut disertai pembatasan yang berhubungan dengan penggunaan tanahnya. Penunjukan badan-badan hukum itu merupakan suatu pengecualian. PP No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah sebagai pelaksanaan dari Pasal 21 (2) UUPA telah menetapkan tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.⁵⁷ Badan-badan hukum yang bergerak dalam bidang sosial dan keagamaan inilah yang dimaksud

⁵⁷ Menurut PP No. 38 Tahun 1963), badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik, yaitu:

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan Koperasi Pertanian
- c. Badan-badan Keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan Sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

dalam Pasal 49 UUPA sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu.⁵⁸ Tampak jelas badan-badan hukum yang dapat memiliki hak milik atas tanah, merupakan badan-badan hukum yang di dalam pengelolaan dan pengurusannya tidak dilakukan untuk mencari dan memperoleh keuntungan belaka, melainkan untuk kepentingan bangsa Indonesia di dalam mewujudkan tujuannya mencapai masyarakat adil dan makmur di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Batas luas tanah hak milik untuk perorangan atau badan hukum di Indonesia pada dasarnya tergantung kepada kegunaan atau pemanfaatan dari tanah/lahan terkait. Berdasarkan Pasal 3 ayat (3) Peraturan Menteri ATR/KBPN No. 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian batas luas penguasaan dan kepemilikan tanah pertanian untuk perorangan adalah sebagai berikut: a) tidak padat, paling luas 20 hektar; b) kurang padat, paling luas 12 hektar; c) cukup padat, paling luas 9 hektar; atau d) sangat padat, paling luas 6 hektar.

Pembatasan kepemilikan tanah pertanian untuk badan hukum sesuai dengan surat keputusan pemberian haknya. Tanah-tanah yang melebihi batas maksimum, sesuai dengan Pasal 17 ayat (3) UUPA akan diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah. Ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf e dan Pasal 4 ayat (3) Keputusan Menteri ATR/KBPN No. 6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak

⁵⁸ Advent Pateh, 'Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah Badan Keagamaan (Studi Yuridis Pada Kongregasi Misionaris Hati Kudus Indonesia).' (Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2022) <<https://e-journal.uajy.ac.id/26498/>>.

Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal membatasi agar perolehan hak milik atas tanah untuk rumah tinggal oleh perseorangan tidak lebih dari 5 bidang tanah yang seluruhnya meliputi luas tidak lebih dari 5.000 meter persegi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya batasan luas kepemilikan tanah hak milik di Indonesia tergantung kepada kegunaan dan pemanfaatan tanah tersebut.

Demikianlah dapat diketahui bahwa UUPA telah menetapkan kaidah-kaidah hukum yang dimuat dalam Pasal 21, menyatakan hanya Warganegara Indonesia saja yang dapat memiliki hak milik atas tanah, dengan tidak membedakan laki-laki maupun perempuan ditempatkan pada kedudukan yang sederajat.⁵⁹ Selain itu tidak membedakan pula dari golongan penduduk mana. Meskipun demikian melalui kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah selaku pemilik hak menguasai Negara dapat menentukan badan-badan hukum tertentu yang berusaha dibidang sosial, keagamaan dan pendidikan dapat memiliki hak milik atas tanah.

3. Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah

Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 Jo. Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 mendefinisikan Pendaftaran Tanah sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk

⁵⁹ Bambang Sudiarto, 'Subyek Hak Milik Atas Tanah Menurut Uupa', *Al-Qisth Law Review*, 5.1 (2021), 1 <<https://doi.org/10.24853/al-qisth.5.1.1-43>>.

pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Berdasarkan definisinya itu, nampak ada perbedaan pengertian mengenai pendaftaran tanah antara PP No. 24 Tahun 1997 dengan PP No. 18 Tahun 2021.⁶⁰

Pendaftaran tanah disebut juga sebagai sertifikasi tanah.⁶¹ Tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 adalah: *Pertama*, untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. *Kedua*, untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah, untuk melaksanakan fungsi informasi data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum. *Ketiga*, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan

⁶⁰ Menurut Pasal 1 Angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, irasional dan teratur, dengan meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan mengenai penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk juga dalam pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

⁶¹ Sertifikasi tanah dilakukan sesuai dengan asas-asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Hal itu tertuang dalam Penjelasan “Pasal 2 PP No. 24 tahun 1997”, yakni: 1. Asas sederhana harus dilaksanakan agar pemangku kepentingan utama, khususnya yang mengelola hak di perbatasan, dapat dengan mudah memahami ketentuan-ketentuan pokoknya serta prosedurnya. 2. Asas aman dapat diasumsikan bahwa pendaftaran tanah harus diselesaikan dengan hati-hati dan teratur agar hasilnya memberikan bukti legalitas. 3. Asas terjangkau disadari yaitu dengan menekankan kebutuhan dan kemampuan sistem ekonomi pemerintahan yang ramping. 4. Kelengkapan yang memadai pada saat pelaksanaan dan kesinambungan pada saat pengumpulan data merupakan asas yang mutakhir. Data yang ada wajib mengidentifikasi setiap keadaan mutakhir. 5. Menurut ketentuan yang berlaku saat ini, asas terbuka diartikan sebagai data sertifikasi tanah yang ada pada kantor pertanahan yang dapat didapatkan oleh masyarakat yang membutuhkan.

satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem negatif bertendensi positif artinya sertipikat memiliki kekuatan mengikat manakala tidak dibuktikan terbalik keabsahannya berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Hal ini berarti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Dalam sistem publikasi negatif, apabila terjadi kesalahan maka sertipikat bisa diubah atau dibatalkan. Tanda bukti dalam sistem publikasi positif adalah mutlak, sedangkan tanda bukti dalam sistem publikasi negatif tanda buktinya adalah kuat.

Ada 2 (dua) jenis sertifikasi tanah. Pertama ialah sertifikasi tanah untuk pertama kali dan kedua adalah pemeliharaan sertifikasi tanah. Pendaftaran tanah pertama kali, meliputi: pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis, penyimpanan daftar umum dan dokumen. Sertifikasi tanah pertama kali dilakukan dengan dua cara yaitu tersistem (PTSL) dan secara sporadis. PTSL⁶² berdasarkan tenggat waktu pekerjaan tertentu dan dilakukan di suatu tempat yang telah ditentukan oleh pengatur kebijakan dalam hal ini adalah Menteri.. Tujuan utama pelaksanaan PTSL

⁶² Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya. Lih. Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/KBPN-RI) No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

ialah agar Pemerintah memiliki peta pertanahan terpadu di Indonesia.⁶³ Sedangkan sertifikasi tanah secara sporadis pendaftaran tanah dilaksanakan atas keinginan pihak yang berkepentingan (permohonan).⁶⁴

Berdasarkan ketentuan yang berlaku, terlihat bahwa PP No. 24 Tahun 1997 telah diubah dengan PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, serta Pendaftaran., kepastian hukum mengenai kepemilikan dan batas suatu bidang tanah dapat dicapai melalui penelitian alas hak yang mendasari diterbitkannya suatu sertipikat dan penelitian di lapangan. Sedangkan kepastian mengenai batas suatu bidang tanah dapat dicapai dengan menerapkan beberapa standar teknis. Dasar hukum mengenai ketentuan mengenai pemasangan tanda batas tanah telah tertuang dalam Permen ATR/KBPN No.16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Permen ATR/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

4. Pejabat Penetapan Hak Milik Atas Tanah

Permen ATR/KBPN No. 16 Tahun 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penetapan Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah mengatur bahwa Penetapan hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah untuk memberikan hak atas tanah melalui pemberian, perpanjangan jangka waktu hak, dan/atau pembaruan hak. Salah satu pemberian hak tersebut adalah hak milik. Regulasi ini mengatur tentang:

⁶³ Vincentius Hari Supriyanto and Damianus Krismantoro, 'Juridical Review of The Complete Systematic Land Registration in Indonesia', *Journal of Law, Policy and Globalization*, 101 (2020), 185–95 <<https://doi.org/10.7176/jlpg/101-18>>.

⁶⁴ H. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Cet-5 (Jakarta: Sinar Grafika, 2018) <https://e-lib.unmul.ac.id/index.php?p=show_detail&id=56282>.

1) *Kewenangan Kepala Kantor Wilayah ATR/BPN RI dalam Penetapan Hak Milik.*

Pasal 5 ayat (1) Permen ATR BPN RI No. 16 Tahun 2022, Kepala Kantor Wilayah menetapkan keputusan mengenai:

- a. Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya lebih dari 50.000 m² dan tidak lebih dari luas batas maksimum kepemilikan tanah pertanian perseorangan;
- b. Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah nonpertanian yang luasnya lebih dari 5.000 m² sampai dengan 15.000 m²; dan
- c. Hak Milik untuk badan hukum keagamaan dan/atau badan hukum sosial yang telah ditunjuk berdasarkan PP No. 38 Tahun 1963, yang luasnya lebih dari 50.000 m² sampai dengan 150.000 m².

Selanjutnya pada ayat (2) ketentuan ini menyatakan bahwa, “Terhadap Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya melebihi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (1) huruf b maka: a.) diberikan Hak Atas Tanah berupa HGU atau Hak Pakai; dan b.) kewenangan pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sebagaimana dimaksud dalam huruf a dilakukan sesuai dengan ketentuan Permen ini.”

2) *Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan ATR/BPN RI dalam Penetapan Hak Milik.*

Menurut Pasal 10 ayat (1), Kepala Kantor Pertanahan menetapkan mengenai:

- a. Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 50.000 m²;
- b. Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah nonpertanian yang luasnya tidak lebih dari 5.000 m²;
- c. Hak Milik untuk badan hukum keagamaan dan/atau badan hukum sosial yang telah ditunjuk berdasarkan PP No. 38/1963 yang luasnya tidak lebih dari 50.000 m²; dan

- d. Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan: 1. transmigrasi; 2. redistribusi tanah; 3. konsolidasi tanah; dan 4. program lainnya yang dibiayai oleh APBN/APBD.

Selanjutnya pada ayat (2) ketentuan ini menyatakan bahwa, “Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan izin perolehan tanah dengan status Hak Milik untuk: a. bank Negara; b. koperasi pertanian; dan c. badan keagamaan dan badan hukum sosial yang telah ditunjuk mempunyai Hak Milik atas tanah.”

5. Sertipikat Hak Milik Atas Tanah

Upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah masyarakat adalah dengan diberikan sertipikat hak atas tanah. Secara eksplisit UUPA memang tidak pernah menyebutkan istilah sertipikat tanah, namun seperti yang disebut dalam Pasal 19 (2) huruf c UUPA disebutkan “sebagai tanda bukti hak”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak inilah yang ditafsirkan sebagai sertipikat tanah.⁶⁵ Adanya sertipikat tanah ini ditempatkan dalam konteks demi kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana ketentuan Pasal 4 (1) jo. Pasal 3 huruf (a) PP No. 24 Tahun 1997.

Pasal 1 angka 7 Permen ATR/KBPN No. 16 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik mendefinisikan Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sekarang dikenal juga Sertipikat Elektronik atau Sertipikat-el, yaitu Sertipikat yang diterbitkan melalui Sistem Elektronik

⁶⁵ Muhammad Yamin Lubis Abd.Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah* (Jakarta: Mandar Maju, 2008).

dalam bentuk Dokumen Elektronik yang data fisik dan data yuridisnya telah tersimpan dalam Buku Tanah Elektronik yang disebut BT-el adalah Buku Tanah yang disahkan dengan tanda tangan elektronik menjadi blok data.⁶⁶

Walaupun fungsi utama sertipikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti, sertipikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah, hak atas tanah seseorang masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain dan sepanjang ada pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat secara keperdataan ke Peradilan Umum, atau menggugat Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ke PTUN atau gugatan menyangkut teknis administrasi penerbitannya.⁶⁷ Keduanya harus dianggap benar oleh hakim sepanjang ketidakbenarannya dapat dibuktikan. Ketentuan tersebut tidak mengurangi asas pemberian perlindungan yang seimbang baik kepada pihak yang mempunyai tanah dan dikuasai serta digunakan sebagaimana mestinya maupun kepada pihak yang memperoleh dan menguasainya dengan itikad baik dan dikuatkan dengan pendaftaran tanah yang bersangkutan atas namanya.⁶⁸

Sertipikat Hak Milik Atas Tanah (SHM) ialah hasil akhir dari kegiatan pendaftaran tanah yang dikeluarkan oleh BPN. Di dalam SHM, terdapat keterangan nama pemilik, luas tanah, lokasi, gambar bentuk tanah, nama objek atau tetangga pemilik tanah yang berbatasan langsung, tanggal penetapan sertifikat, nama, tanda tangan pejabat yang bertugas, serta cap

⁶⁶ Pasal 1 angka 9 Permen ATR/BPN No. 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah

⁶⁷ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik*, Cetakan I, (Jakarta: Mandar Maju) 46

⁶⁸ Ryan Alfi Syahri, 'Perlindungan Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah', *Ilmu Hukum Legal Opinion*, 2.5 (2014), 3–10 <<https://www.neliti.com/id/publications/146453/perlindungan-hukum-kepemilikan-hak-atas-tanah>>.

stempel sebagai bukti keabsahan sertifikat. SHM ini hanya dapat dimiliki oleh WNI. Warga negara asing tidak dapat memiliki tanah dengan SHM. Apabila warga negara asing tersebut memperoleh tanah dengan SHM karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta perkawinan, maka wajib untuk melepaskan hak milik dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.

C. Tinjauan tentang Sengketa Tumpang Tindih Batas Bidang Tanah

Penyelenggaraan layanan dan pengelolaan pertanahan secara menyeluruh di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan tugas yang diemban oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional selaku instansi pemerintah yang mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang sebagaimana diamanatkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, serta Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional.

1. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai regulasi secara nasional, regional, dan sektoral.⁶⁹ Status BPN dan tugasnya diatur dalam Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional dan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah,

⁶⁹ Fingli A. Wowor, 'Fungsi Badan Pertanahan Nasional Terhadap Penyelesaian Sengketa Tanah', *Lex Privatum*, 2.2 (2014), 95–104 <<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/4535>>.

dibentuk Kantor Wilayah BPN di Provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota sebagai unit kerjanya.⁷⁰ Badan Pertanahan Nasional melakukan pengadministrasian pertanahan dengan tujuan untuk menciptakan pencatatan dan pembuatan data baik secara yuridis dan data fisik secara teratur, sistematis dan mudah untuk dilaksanakan, sehingga diharapkan memudahkan kepada orang melakukan identifikasi kebenaran pada hubungan yang tercipta antara orang dengan tanah menyangkut adanya hubungan hukum dalam rangka kepastian dan perlindungan hukum.

Institusionalisasi pertanahan dan tata ruang sebenarnya sudah dijalankan sejak pra kemerdekaan Republik Indonesia. Pada tahun 1870 dikenal dengan *Domain Verklaring* dan mengalami dinamika antara agraria dengan penataan ruang hingga tahun 2015 urusan pertanahan dan penataan ruang disatukan dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Salah satu keinginan yang mendasari pembentukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang adalah terjadinya koordinasi yang baik dalam penataan ruang nasional sehingga sengketa ruang dan pertanahan bisa diminimalkan.⁷¹ Kementerian ini memiliki kewenangan untuk mengupayakan solusi penanganan kasus pertanahan berdasarkan peraturan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak.

⁷⁰ Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo fungsi dan tugas dari organisasi Badan Pertanahan Nasional dan Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Pekerjaan Umum digabung dalam satu lembaga kementerian yang bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

⁷¹ Sofi Puspasari & Sutaryono, *INTERGRASI AGRARIA - PERTANAHAN DAN TATA RUANG: Menyatukan Fungsi Tanah Dan Fungsi Ruang* (Yogyakarta: STPN Press, 2017).

Lembaga agraria pertanahan identik dengan kegiatan pelayanan kepada masyarakat yaitu melayani masyarakat dalam pencatatan administrasi pertanahan meliputi segala perbuatan hukum yang terjadi di atas tanahnya seperti pencatatan pada penerbitan sertifikat hak atas tanah. Sedangkan lembaga tata ruang merupakan lembaga pengaturan yang mengatur manusia dalam memanfaatkan ruang atau tanahnya. Meskipun secara nomenklatur memiliki pengertian fungsi yang luas namun dalam pengaturannya hanya diterjemahkan dalam fungsi kewenangan yang sempit yaitu terkait dengan kegiatan pertanahan yang sebelumnya dilaksanakan oleh BPN. Penggabungan dua lembaga dengan fungsi yang berbeda dianggap bisa mempermudah hubungan birokrasi, sinkronisasi peraturan kebijakan, dan integrasi program kegiatan karena berada di bawah kewenangan lembaga yang sama.

Berdasarkan Perpres No. 47 Tahun 2020, Kementerian ini memiliki tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. BPN secara struktural ditangani oleh 4 (empat) Sub Direktorat yang secara fungsional dikoordinasikan oleh Ketua Sekretariat Penanganan Sengketa Pertanahan, yaitu: 1) Subdit Penyelesaian Sengketa Hukum pada Direktorat Pengadaan tanah Instansi Pemerintah, Deputi Bidang Pengkajian dan Hukum Pertanahan. 2) Subdit Penyelesaian Sengketa Hukum pada Direktorat Pengurusan Hak Atas Tanah, Deputi Bidang Pengkajian dan Hukum Pertanahan. 3) Subdit Penyelesaian Sengketa Pendaftaran Tanah pada Deputi Bidang Informasi Pertanahan. 4) Subdit Penyelesaian Masalah Ganti Rugi pada Deputi Bidang Tata Laksana Pertanahan.

Dengan demikian, Kantor Pertanahan dipahami sebagai instansi vertikal dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) di Kabupaten atau Kota yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri ATR/ KBPN melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan (Permen ATR/KBPN No. 17 Tahun 2020).

2. Tipologi Kasus-Kasus Pertanahan

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Berdasarkan Pasal 1 Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 tersebut, dijelaskan bahwa tipologi kasus pertanahan meliputi:

1. Sengketa pertanahan, yaitu perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas;
2. Konflik pertanahan, yaitu perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas;
3. Perkara pertanahan, yaitu perselisihan tanah yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Terdapat 3 (tiga) klasifikasi kasus sengketa dan konflik pertanahan:

- a. *Kasus Berat*, yaitu kasus yang melibatkan banyak pihak, mempunyai dimensi hukum yang kompleks, dan/atau berpotensi menimbulkan gejala sosial, ekonomi, politik dan keamanan;

- b. *Kasus Sedang*, yaitu kasus antar pihak yang dimensi hukum dan/atau administrasinya cukup jelas yang jika ditetapkan penyelesaiannya melalui pendekatan hukum dan administrasi tidak menimbulkan gejala sosial, ekonomi, politik dan keamanan;
- c. *Kasus Ringan*, yaitu kasus pengaduan atau permohonan petunjuk yang sifatnya teknis administratif dan penyelesaiannya cukup dengan surat petunjuk penyelesaian kepada pengadu atau pemohon.

BPN *cq* Kantor Pertanahan setempat mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan melihat rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Sistem tanggung jawab mutlak mewajibkan BPN bertanggungjawab baik kedalam maupun keluar pengadilan jika terjadi gugatan mengenai hak atas tanah.

Tipologi kasus pertanahan yang ditangani Kementerian ATR/BPN menurut Keputusan Kepala BPN RI No. 34 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penanganan Dan Penyelesaian Masalah Pertanahan dikelompokkan menjadi 8 (delapan) meliputi: 1. Penguasaan dan Pemilikan tanah terdiri atas: a. Konflik terkait kehutanan; b. Konflik terkait aset BMN/BUMN, BUMD; 2. Penetapan hak dan pendaftaran tanah 3. Batas letak bidang tanah 4. Pengadaan tanah 5. Tanah obyek Landreform 6. Tuntutan ganti rugi tanah partikelir 7. Tanah Ulayat; 8. Pelaksanaan Putusan pengadilan.

Tipologi kasus terkait Penguasaan dan Pemilikan Tanah yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu. Kasus Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah yaitu perbedaan persepsi, nilai

atau pendapat, kepentingan mengenai proses penetapan hak dan pendaftaran tanah yang merugikan pihak lain sehingga menimbulkan anggapan tidak sahnya penetapan atau perijinan di bidang pertanahan.

Kasus batas atau letak bidang tanah yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas. Kasus Pengadaan Tanah yaitu perbedaan pendapat, kepentingan, persepsi atau nilai mengenai status hak tanah yang perolehannya berasal proses pengadaan tanah, atau mengenai keabsahan proses, pelaksanaan pelepasan atau pengadaan tanah dan ganti rugi. Kasus Tanah obyek Landreform yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai prosedur penegasan, status penguasaan dan pemilikan, proses penetapan ganti rugi, penentuan subyek obyek dan pembagian tanah obyek Landreform.

Kasus Tuntutan Ganti Rugi Tanah Partikelir yaitu perbedaan persepsi, pendapat, kepentingan atau nilai mengenai Keputusan tentang kesediaan pemerintah untuk memberikan ganti kerugian atas tanah partikelir yang dilikuidasi. Kasus Tanah Ulayat yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status ulayat dan masyarakat hukum adat di atas areal tertentu baik yang telah diterbitkan hak atas tanah maupun yang belum, akan tetapi dikuasai oleh pihak lain. Perkara Pelaksanaan Putusan Pengadilan yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

3. Sengketa Tumpang Tindih Batas Bidang Tanah

Sengketa pertanahan umumnya muncul disebabkan oleh anggapan dari masing-masing pihak yang merasa berhak atas tanah yang dinyatakan sebagai obyek sengketa.⁷² Salah satu kasus di bidang pertanahan adalah sengketa tumpang tindih (*overlapping*) batas bidang tanah kepemilikan atas hak milik. Berdasarkan tipologinya, sengketa sengketa tumpang tindih batas bidang tanah atas hak milik termasuk tipologi sengketa dalam hal penetapan batas/letak bidang sengketa pertanahan.⁷³ Tumpang tindih sertipikat adalah perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya baik sebagian atau seluruhnya.⁷⁴ Terbitnya dua atau lebih sertipikat tanah di atas sebidang tanah yang sama membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dan akan menimbulkan persengketaan antara para pemegang hak, karena dapat merugikan pemilik sebenarnya hak atas tanah tersebut.⁷⁵ Sengketa tumpang tindih batas bidang tanah berdasarkan tipologinya adalah sengketa mengenai perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional maupun yang masih dalam proses penetapan batas.

Akibat hukum adanya tumpang tindih batas bidang tanah kepemilikan

⁷² Eugenius N. Paransi Maria Tamaroba Mengga, Josepus J. J. Pinori, *Tinjauan Hukum Terhadap Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, Lex Privatum*, 2020, VIII <<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/30988>>.

⁷³ Haryo Budhiawan, Sarjita, Yohanes Supama.

⁷⁴ Zulaeha.

⁷⁵ Parsaulian and Sudjito.

atas hak milik ialah tidak adanya kepastian hukum. Dikatakan tidak memberikan kepastian hukum karena ada dua status hukum yang berada pada satu bidang tanah. Adanya tumpang tindih batas bidang tanah kepemilikan atas hak milik dapat menyebabkan ketidakpercayaan terhadap sertipikat. Karena seharusnya sertipikat hak milik atas tanah merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang kuat, akan tetapi bagaimana mungkin dapat dikatakan kuat apabila ada dua sertipikat yang objek tanahnya sama, manakah yang dianggap kuat yang dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

4. Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020 memberikan pedoman dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Adapun langkah-langkahnya adalah sebagai berikut : Pertama-tama, pengaduan yang berasal dari perorangan, kelompok masyarakat, badan hukum, instansi pemerintah atau unit teknis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian), Kantor Wilayah (tingkat provinsi) dan Kantor Pertanahan (tingkat kabupaten/kota) diajukan melalui loket penerimaan surat pengaduan, loket penerimaan pengaduan secara langsung, atau lewat daring kepada Kementerian, Kantor Wilayah, dan/atau Kantor Pertanahan.⁷⁶ Selanjutnya terhadap pengaduan dilakukan kajian untuk menentukan apakah pengaduan tersebut termasuk kasus atau bukan kasus. Apabila termasuk kasus maka dientri dalam sistem informasi penanganan kasus.⁷⁷ Urutan tahapan penanganan sengketa dan konflik pertanahan adalah sebagai berikut:⁷⁸

⁷⁶ Pasal 3 ayat (1) dan (2) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁷⁷ Pasal 4 ayat (2) dan (4) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁷⁸ Pasal 6 ayat (1) dan (2) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

Pengkajian kasus; b. gelar awal; c. penelitian; d. ekspos hasil penelitian; e. rapat koordinasi; f. gelar akhir; dan g. penyelesaian kasus.

Jika sebuah kasus diklasifikasikan sebagai kasus sedang atau ringan, penanganan sengketa dan konflik pertanahan dapat dilakukan tanpa melalui semua tahapan tersebut.⁷⁹ Untuk memperjelas, akan uraikan secara singkat penjelasan tahapan demi tahapan.⁸⁰ **Pertama, pengkajian kasus** dilakukan untuk memudahkan memahami kasus yang ditangani⁸¹ dan dituangkan dalam bentuk telaahan staf yang memuat judul, pokok permasalahan, riwayat kasus, data atau dokumen yang tersedia, klasifikasi kasus, dan hal lain yang dianggap penting. **Kedua**, dari hasil pengkajian kasus dijadikan dasar melaksanakan **gelar kasus awal**. Adapun tujuannya adalah untuk:⁸²

- a. menentukan instansi atau lembaga atau pihak-pihak yang mempunyai kewenangan dan/atau kepentingan terkait kasus yang ditangani;
- b. merumuskan rencana penanganan;
- c. menentukan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dapat diterapkan;
- d. menentukan data yuridis, data fisik, data lapangan dan bahan yang diperlukan;
- e. menyusun rencana kerja penelitian; dan
- f. menentukan target dan waktu penyelesaian.
- g. Hasilnya dibuatkan notula (ringkasan gelar awal) yang ditandatangani notulis yang kemudian menjadi dasar untuk:⁸³
- h. menyiapkan surat kepada instansi lain untuk menyelesaikan jika kasus merupakan kewenangan instansi lain;
- i. menyiapkan surat kepada KaKanWil dan/atau Kepala Kantor Pertanahan untuk melaksanakan penanganan dan penyelesaian kasus;
- j. menyiapkan tanggapan atau jawaban kepada pengadu; atau
- k. menyiapkan kertas kerja penelitian sebagai dasar melaksanakan penelitian.

⁷⁹ Pasal 6 ayat (3) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁸⁰ Pasal 7 ayat (1), (2) dan (3) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁸¹ Pasal 7 ayat (1) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁸² Pasal 8 ayat (1) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁸³ Pasal 8 ayat (4) dan (3) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

Ketiga, penelitian kemudian dilakukan oleh petugas penelitian untuk mengumpulkan data fisik, data yuridis, data lapangan, dan/atau bahan keterangan.⁸⁴ Hasil penelitian tersebut kemudian dibuatkan kajian dan dituangkan dalam bentuk laporan hasil penelitian.⁸⁵ **Keempat**, atas laporan hasil penelitian dilakukan **ekspos hasil penelitian** untuk menyampaikan data/bahan keterangan yang menjelaskan status hukum produk hukum maupun posisi hukum masing-masing pihak. Ekspos ini dituangkan dalam berita acara berisikan kesimpulan dan rekomendasi.⁸⁶

Kelima, **rapat koordinasi** dilaksanakan untuk mendapat masukan ahli atau instansi/lembaga terkait yang berkompeten dan menghasilkan kesimpulan berupa penyelesaian kasus atau rekomendasi/petunjuk masih diperlukan data atau bahan keterangan tambahan untuk sampai pada kesimpulan penyelesaian kasus.⁸⁷ Jika menghasilkan penyelesaian kasus, selanjutnya ditindaklanjuti dengan gelar akhir. Namun jika yang dihasilkan adalah rekomendasi/petunjuk, maka dilakukan penelitian/pengumpulan data atau bahan keterangan tambahan. Jika telah cukup data atau bahan keterangan tambahannya, barulah kemudian dilakukan gelar akhir.⁸⁸ Patut dicatat, jika ekspos hasil penelitian telah menyimpulkan bahwa terdapat cukup data dan dasar mengambil keputusan maka bisa disiapkan gelar akhir. Sebaliknya, jika belum cukup maka bisa dilakukan salah satunya rapat koordinasi dengan mengundang instansi atau lembaga terkait.⁸⁹

⁸⁴ Pasal 9 ayat (1) dan (2) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁸⁵ Pasal 10 Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁸⁶ Pasal 11 ayat (1), (2), dan (7) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁸⁷ Pasal 14 ayat (1) dan (2) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁸⁸ Pasal 14 ayat (3), (4), (5) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁸⁹ Pasal 12 ayat (1) dan Pasal 13 Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

Keenam, gelar akhir dilakukan guna mengambil keputusan penyelesaian kasus yang akan dilakukan oleh Menteri, Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan, dan dituangkan dalam berita acara gelar akhir.⁹⁰ Rekomendasi hasil gelar akhir dituangkan dalam bentuk:⁹¹ Risalah pengolahan data; dan/atau; Surat rekomendasi penyelesaian kasus kepada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan; Surat usulan penyelesaian kasus kepada Menteri. **Terakhir**, hasil gelar akhir tersebut kemudian menjadi dasar pengambilan **Keputusan Penyelesaian Kasus**.⁹²

Adapun penanganan kasus dinyatakan selesai dengan kriteria-kriteria berikut ini:⁹³ *Kriteria Satu (K1)* jika penyelesaian bersifat final, berupa: keputusan pembatalan; perdamaian; atau surat penolakan tidak dapat dikabulkannya permohonan. *Kriteria Dua (K2)* berupa: surat petunjuk penyelesaian kasus atau surat penetapan pihak yang berhak tetapi belum dapat ditindaklanjuti keputusan penyelesaiannya karena terdapat syarat yang harus dipenuhi yang merupakan kewenangan instansi lain; surat rekomendasi penyelesaian kasus dari Kementerian kepada Kantor Wilayah atau Kantor Pertanahan sesuai kewenangnya dan Kantor Wilayah kepada Kantor Pertanahan atau usulan Penyelesaian dari Kantor Pertanahan kepada Kantor Wilayah dan Kantor Wilayah kepada Menteri. *Kriteria Tiga (K3)* berupa surat pemberitahuan bukan kewenangan Kementerian. Kasus yang dinyatakan selesai dengan kriteria di atas dicatat dalam *sistem informasi penanganan kasus* serta diberitahukan kepada para pihak dengan tembusan kepada instansi

⁹⁰ Pasal 15 ayat (1) dan (9) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁹¹ Pasal 15 ayat (6) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁹² Pasal 15 ayat (5) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁹³ Pasal 17 Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

terkait.⁹⁴ Terhadap Pengelolaan data kasus diselenggarakan dengan sistem informasi penanganan kasus yang terintegrasi antara Kementerian, Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan.⁹⁵

Pada umumnya sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui tiga cara, yaitu:

1) Penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah: Dasar musyawarah untuk mufakat tersirat dalam Pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat Indonesia dan dalam UUD NRI 1945. Musyawarah dilakukan diluar pengadilan dengan atau tanpa mediator. Mediator biasanya dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh misalnya Kepala Desa/Lurah, Ketua Adat serta pastinya Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang pihak BPN tempuh adalah musyawarah. Dalam penyelesaian sengketa pertanahan lewat musyawarah, satu syaratnya adalah bahwa sengketa tersebut bukan berupa penentuan tentang kepemilikan atas tanah yang dapat memberikan hak atau menghilangkan hak seseorang terhadap tanah sengketa, dan diantara pihak bersengketa memiliki kekerabatan yang cukup erat serta masih menganut hukum adat setempat.

2) Melalui arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa: Arbitrase adalah penyelesaian perkara oleh seorang atau beberapa arbiter (hakim) yang diangkat berdasarkan kesepakatan/ persetujuan para pihak dan disepakati

⁹⁴ Pasal 19 ayat (1) dan (2) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

⁹⁵ Pasal 51 ayat (1) dan (2) Permen ATR/KBPN No. 21 Tahun 2020

bahwa putusan yang diambil bersifat mengikat dan final. Persyaratan utama yang harus dilakukan untuk arbitrase sebagai penyelesaian sengketa adalah adanya kesepakatan yang dibuat dalam bentuk tertulis dan disetujui oleh para pihak.⁹⁶ Jika telah tertulis suatu klausula arbitrase dalam kontrak atau suatu perjanjian arbitrase, dan pihak lain menghendaki menyelesaikan masalah hukumnya ke pengadilan, maka proses pengadilan harus ditunda sampai proses arbitrase tersebut diselesaikan dalam lembaga arbitrase dan pengadilan harus dan wajib mengakui serta menghormati wewenang dan fungsi arbiter.

D. Landasan Teori

1. Teori Kepemilikan

Hukum Alam merupakan salah tema pokok dalam ilmu hukum atau *Jurisprudence*.⁹⁷ Menurut Meuwissen aliran Hukum Alam ialah aliran terpenting dalam filsafat hukum sejak permulaan.⁹⁸ Aliran ini amat kental sifat metafisis-religiusnya yang berkembang pada Abad Pertengahan. Konsep dasarnya ialah bahwa hukum merupakan sesuatu yang berlaku universal, mutlak bagi segala bangsa dan masa, bagi semua makhluk dan bersifat abadi tidak berubah dalam ruang dan waktu. Sumbernya adalah ratio, Logos atau

⁹⁶ Jimmy Joses Sembiring, *Cara Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan*, (Jakarta: Visimedia, 2011) 58

⁹⁷ Kata "*jurisprudence*" berasal dari bahasa Latin "*juris*" (law-hukum) dan "*prudens*" (skill-terlatih). Kata "*jurisprudence*" kerap kali dimaknai secara rancu oleh penstudi hukum Indonesia menjadi "yurisprudensi". *Jurisprudence* menurut Sidharta lebih tepat jika dipahami sebagai teori [ilmu] hukum, yakni suatu cabang disiplin hukum yang menjembatani antara ilmu hukum dogmatis dan filsafat hukum. Oleh sebab itu, tidak tepat menerjemahkan *jurisprudence* dengan *yurisprudensi*. Diakses dari: <https://business-law.binus.ac.id/2016/03/11/apa-itu-jurisprudence/> pada September 2023

⁹⁸ B.A. Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Cet. Kelima (Bandung: PT. Refika Aditama, 2018).

Budi Ilahi.⁹⁹ Thomas Aquinas, dalam “*Treatise in Law*” yang diterjemahkan oleh R.J Regan, menegaskan, “Hukum Alam dinyatakan oleh Tuhan saat Tuhan menanamkannya dalam rasio manusia secara alamiah sehingga tidak perlu adanya pengumuman resmi, bahwa Hukum Alam tidak butuh pengumuman resmi.”¹⁰⁰

Pemikiran hukum alam berperan penting baik dalam bidang politik maupun hukum. Tesis hukum alam adalah bahwa terdapat hubungan yang esensial antara hukum dan moral (*there is an essential connection between law and morality*). Pernyataan bahwa hukum yang tidak adil berarti bukan hukum (*an unjust law is not law/lex iniusta non est lex*) merupakan gambaran dari hubungan ini. Salah satu dari sekian banyak pendapat para tokoh hukum kodrat/alam tersebut, dapat diangkat sebagai gambaran di sini adalah pendapat dari John Locke (1632-1704) yang sering dijadikan rujukan dan bahkan dianggap sebagai bapak teori hak milik pribadi (*father of possessive individualism*),¹⁰¹ yang menghubungkan hak milik pribadi kepada barang-barang milik atau kepemilikan atas suatu barang.

Pembahasan John Locke mengenai asal usul kepemilikan pribadi berpijak dari argumen tentang hak-hak kodrati. Konstruksi teoretisnya diawali tentang keadaan alamiah (*state of nature*) manusia. Locke beranggapan bahwa hak perorangan atas kepemilikan/benda sebagai kondisi alamiah manusia yang mencakup kehidupan dan kebebasan seseorang serta

⁹⁹ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap: Dari Klasik Ke Postmodernisme* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011).

¹⁰⁰ Richard J. Regan, *Treatise on Law, Translated, with Introduction, Notes, and Glossary* (Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc, 2000).

¹⁰¹ Paul J. Weithman, ‘Natural Law, Property, and Redistribution’, *Journal of Religious Ethics, Inc*, 21.1 (2012), 165–80 <[https://www3.nd.edu/~pweithma/My Papers/Natural Law, Property and Redistribution.pdf](https://www3.nd.edu/~pweithma/My%20Papers/Natural%20Law,%20Property%20and%20Redistribution.pdf)>.

harta benda fisiknya. Locke mencurahkan pemikirannya tentang kepemilikan yang khusus termaktub dalam bukunya “*Second Treatise of Government*” (1690), *Chapter V: “Property”*,¹⁰² Seluruh Bab V dalam bukunya dikhususkan untuk menjelaskan apa itu kepemilikan, dan di sini juga, dijelaskan bahwa “setiap orang mempunyai properti dalam dirinya sendiri.” Locke juga mendefinisikan hak atas harta benda secara cukup luas dengan mencakup “hasil bumi dan bumi itu sendiri”, baik barang yang diciptakan maupun tanah yang dihasilkan.¹⁰³

Kepemilikan bersifat alamiah secara konseptual mendahului pemerintah sehingga perlindungan atas kepemilikan menjadi bagian dari fungsi pemerintahan.¹⁰⁴ Hal inilah yang membuatnya berargumentasi bahwa tujuan utama pemerintah adalah melindungi hak, dan bukan memandang pemerintah sebagai asal muasal hak. Oleh karena itu kepemilikan milik pribadi merupakan salah satu penyebab utama keberadaan negara (*status civilis*) yang ditandai dengan perlindungan terhadap hak asasi manusia.¹⁰⁵ Menurut Locke, kekuasaan hanya boleh digunakan untuk kepentingan umum dan jaminan kepada hak-hak asasi manusia melalui *pactum uniones* dan *pactum subyektiones*.¹⁰⁶ Negara atau *body politic* diperlukan supaya

¹⁰² Diakses dari: John Locke, *Second Treatise of Civil Government*, <https://www.gutenberg.org/files/7370/7370-h/7370-h.htm>, pada September 2023

¹⁰³ Diakses dari: <https://www.libertarianism.org/publications/essays/john-lockes-theory-property-problems-interpretation>, pada Oktober 2023

¹⁰⁴ Ignatius Haryanto, *John Locke Dan Akar Pemikiran Kekayaan Intelektual*, Edisi Dig (Jakarta: PT. Gramedia, 2021).

¹⁰⁵ Max Boli Sabon, *Ilmu Negara: Bahan Pendidikan Untuk Perguruan Tinggi* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2017).

¹⁰⁶ *Pactum uniones* adalah perjanjian untuk membentuk suatu kesatuan (kolektivitas) antar individu-individu; *Pactum subyektiones* adalah perjanjian penyerahan kekuasaan antara rakyat dengan penguasa. Lih. M. Kusnadi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Cet-8 (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2016).

kebebasan dan hak asasi manusia yang satu jangan sampai melanggar kebebasan dan hak asasi manusia lainnya.¹⁰⁷

Pada perkembangannya, argumen Locke ini dikritik, namun dilengkapi oleh Immanuel Kant. Menurut Kant, hak kepemilikan tidak dapat eksis jika hak itu tidak diakui oleh orang lain. Hak kepemilikan pribadi hanya bisa muncul sebagai akibat dari pemecahan masalah yang disepakati tentang hak kepemilikan umum, sehingga dalam lingkungan alamiah semua lahan akan dikelola secara bersama. Dasar dari pemikiran Kant tersebut diatas karena menurut dia setiap orang bisa menemukan di dalam dirinya sendiri suatu basis bagi hak dan kewajiban terhadap orang lain.¹⁰⁸ Selain Kant, Willmoore Kendall juga berpendapat bahwa alih-alih memperjuangkan hak-hak individu yang tidak dapat dicabut, Locke memandang hak berasal dari kewajiban sosial, bahwa hak “yang ada dalam diri individu dan berkaitan dengan individu lain dalam komunitas yang karakteristiknya merupakan kompleks hak dan kewajiban timbal balik.” Oleh karena itu, hak dapat dicabut oleh masyarakat jika individu gagal melaksanakan kewajiban yang menjamin haknya.¹⁰⁹

Argumen John Locke tentang hak kepemilikan dilengkapi oleh pendapat Adam Smith (1723–1790).¹¹⁰ Menurut Smith, hak atas benda mendorong pemegang hak bersangkutan untuk mengusahakan kepemilikan

¹⁰⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Sarana Pemerintahan* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2018).

¹⁰⁸ Hans Fink, *Sosial Philosophy*, ed. by Sigit Djatmiko dengan judul "Filsafat Sosial" (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003).

¹⁰⁹ A. H. (1942). [Review of John Locke and the Doctrine of Majority-Rule, by W. Kendall]. *The Journal of Philosophy*, 39(25), 695–697; <https://doi.org/10.2307/2018455> diakses dari: <https://www.jstor.org/stable/2018455>

¹¹⁰ Diakses dari: <https://www.adamsmithworks.org/documents/smith-and-locke-on-property>, pada Oktober 2023

benda tersebut, menghasilkan kekayaan, dan mengalokasikan sumber daya secara efisien. Dari pemahaman inilah lahir konsepsi modern mengenai hak atas benda yang dilindungi hukum positif, dengan harapan bahwa hal tersebut menciptakan iklim yang kondusif untuk memperbanyak kekayaan dan meningkatkan taraf hidup.

Menurut Smith, fungsi utama pemerintah adalah melindungi hak atas kehidupan, kebebasan, dan kepemilikan. Smith mengamati bahwa masyarakat yang hak kepemilikannya tidak dilindungi secara adil atau tidak terjamin sama sekali akan gagal mencapai kesejahteraan dan mengalami kemunduran.

2. Teori Tujuan dan Manfaat Hukum

Hukum dalam kaitan dengan tujuan dan manfaat hukum melekat dengan teori utilitarianisme milik Jeremy Bentham dengan semboyan "*the greatest happiness of the greatest number*".¹¹¹ Bentham berpendapat, memaksimalkan sebuah tujuan hukum, mengandung arti hukum harus dibentuk sedemikian rupa dan ditata sebaik mungkin untuk kebahagiaan maksimum bagi tiap-tiap individu. Kebahagiaan ini menjadi suatu standar etis dan yuridis dalam kehidupan sosial. Institusi sosial dikatakan adil jika kegunaan tujuan dan manfaatnya diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan sebanyak mungkin orang. Istilah ini diartikan bahwa jaminan tiap orang yang harus diberikan oleh negara kepada warganya untuk menghilangkan penderitaan bagi masyarakat melalui instrumen hukum.¹¹²

Ukuran optimalisasi/daya guna hukum yang dibentuk, dianggap

¹¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Cet. 5 (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016).

¹¹² Endang Pratiwi, Theo Negoro, and Hassanain Haykal, 'Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum Atau Metode Pengujian Produk Hukum?', *Jurnal Konstitusi*, 19.2 (2022), 268 <<https://doi.org/10.31078/jk1922>>.

berhasil bagi masyarakat luas atau tidak dilihat dari kondisi sudah tercapainya tujuan kebahagiaan masyarakat. Tanpa kebahagiaan yang didapat oleh rakyat mustahil keadilan akan dirasakan.¹¹³ Teori Bentham memandang bahwa kepastian dan perlindungan hukum tidak hanya berhenti pada penetapan suatu produk hukum, tetapi juga harus dievaluasi bagaimana kedayagunaannya di dalam masyarakat, sehingga dapat dijadikan sebagai acuan mengenai keberlanjutan dari produk hukum tersebut.¹¹⁴

Rudolf Von Jhering mengembangkan pemikiran Bentham dengan berpendapat bahwa hukum merupakan perintah dari penguasa, yang artinya perintah berasal dari mereka yang memiliki dan memegang kekuasaan atau kedaulatan. Kekuasaan dibebankan untuk mengatur masyarakat mencapai kesejahteraannya. Kesejahteraan ini selayaknya dapat dirasakan oleh setiap individu dan diupayakan agar kebahagiaan itu dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat.¹¹⁵

Tingkat kesejahteraan merupakan refleksi dari tingkat kebahagiaan yang dicapai oleh seseorang. Hal ini menjadi dasar bahwa setiap hukum dibentuk berdasarkan tujuan dan kemanfaatannya yang berujung pada peningkatan kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat. Konstruksi hukum ini menunjukkan pada hakikatnya semua kebijakan dan sikap tindak penguasa bertujuan untuk melindungi HAM. Meskipun demikian, konsepsi utilitarianisme Bentham dan Jhering tidak terlepas dari berbagai kritikan.

¹¹³ Indra Rahmatullah, 'Filsafat Hukum Sejarah: Konsep Dan Aktualisasinya Dalam Hukum Indonesia', *Adalah: Buletin Hukum Dan Keadilan*, 5.6 (2021), 1–18 <<https://doi.org/10.15408/adalah.v5i6.22203>>.

¹¹⁴ Pratiwi, Negoro, and Haykal.

¹¹⁵ Zainal B. Septiansyah and Muhammad Ghalib, 'Konsepsi Utilitarianisme Dalam Filsafat Hukum Dan Implementasinya Di Indonesia', *Ijtihad*, 34.1 (2019), 27–34 <<https://doi.org/10.15548/ijt.v34i1.3>>.

Beberapa kelemahan aliran ini yang dari para pengkritiknya, misal, kesulitan menentukan ukuran suatu kebahagiaan dan kebaikan sebanyak mungkin orang.¹¹⁶ Rasa bahagia, nikmat sifatnya abstrak dan sulit untuk diukur. Tanggapan kritis lainnya, teori utilitarianisme pada satu sisi dianggap bertentangan dengan prinsip keadilan. J. Sudarminta memberi contoh keberatan kritis terhadap penentuan kebijakan pemerintah atau penguasa sebagai pokok acuan untuk berargumentasi ketika melakukan penggusuran untuk jalan tol. Demi kepentingan umum terkadang ada pihak tertentu yang akan terkena dampak dan menjadi korban kepemilikan lahannya demi kepentingan banyak orang. Hal tersebut secara moral tidak dapat diterima.¹¹⁷

E. Batasan Konsep

1. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum adalah rangkaian tanggung jawab oleh Negara *ca* Pemerintah kepada setiap subyek hukum berdasarkan kewenangan dan ketentuan hukum yang berlaku, bersifat preventif maupun represif sebagai upaya pencegahan dan penyelesaian sengketa. Perlindungan hukum tersebut bersumber dari Pancasila, UUD NRI 1945, pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) serta berlandaskan pada prinsip negara hukum.¹¹⁸

2. Hak Milik Atas Tanah

Hak Milik atas tanah adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atau badan hukum atas tanah, dengan mengingat

¹¹⁶ Matti Häyry, 'Just Better Utilitarianism', *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 30.2 (2021), 343–67 <<https://doi.org/10.1017/S0963180120000882>>.

¹¹⁷ J. Sudarminta, *Etika Umum: Kajian Tentang Beberapa Masalah Pokok Dan Teori Etika Normatif*, 7th edn (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2022).

¹¹⁸ Bdk. Konsepsi dan Regulasi Perlindungan Hukum menurut Doktrin dan Peraturan Perundang-Undangan.

ketentuan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh WNI dan wajib di daftarkan.¹¹⁹

3. Sertipikat Hak Milik Atas Tanah

Sertipikat Hak Milik (SHM) adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah dengan kepemilikan kuat, penuh dan turun temurun atas tanah atau tanah beserta bangunan di atasnya dalam bentuk dokumen fisik maupun dokumen elektronik yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).¹²⁰

4. Sengketa Tumpang Tindih Batas Bidang Tanah

Sengketa tumpang tindih batas bidang tanah adalah sengketa pertanahan dalam hal perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas, dan luas kepemilikan bidang tanahnya baik sebagian atau seluruhnya.¹²¹ Berdasarkan tipologinya, sengketa ini mengenai perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional maupun yang masih dalam proses penetapan batas namun ditolak oleh pihak lain.

¹¹⁹ Lih. Pasal 6, 19, 20-27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

¹²⁰ Lih. Pasal 19, 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. PP No. 18 Tahun 2021, Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021

¹²¹ Bdk. Haryo Budhiawan, Sarjita, Yohanes Supama, *Pemetaan Karakter Dan Tipologi Konflik Pertanahan Serta Solusinya Di Indonesia: (Hasil Penelitian Sistematis Dan Strategis STPN Tahun 2020)*, ed. by Dian Aries Mujiburohman (Yogyakarta: STPN Press, 2020)