

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki wilayah sangat luas yaitu 5.193.250 km², yang terdiri atas satu pertiga daratan dan dua pertiga lautan. Luas wilayah daratan Indonesia adalah 1.919.440 km², terdapat 17.504 pulau besar dan kecil”.² Batas-batas wilayah Negara Indonesia yaitu sebagai berikut: “Sebelah Utara berbatasan dengan Negara Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, Thailand, Palau, dan Laut Cina Selatan; Sebelah Selatan berbatasan dengan Negara Australia, Timor Leste, dan Samudera Hindia; Sebelah Barat berbatasan dengan Samudera Hindia dan sebelah Timur berbatasan dengan Negara Papua Nugini dan Samudera Pasifik.”³

Wilayah yang sangat luas ini dengan pulau-pulau yang tersebar, memerlukan perhatian yang khusus serta dibutuhkan strategi yang tepat dari Pemerintah untuk mengamankan, menata, dan menertibkan dengan kebijakan penataan yang akurat di bidang pertanahan. Dalam penataan pertanahan ini Pemerintah tidak saja berdasar kepada hukum positif, akan tetapi juga harus memperhatikan hukum adat setempat dan kearifan lokal.

¹ Rachmat Trijono, 2015, *Hak Menguasai Negara di Bidang Pertanahan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, hlm. 1

² Tribun News.com, *87 Persen pulau di Indonesia belum berpenghuni*, Rabu 15 Mei 2013, down load Kamis, 30 Agustus 2018 jam 22.22 WIB, melalui www.tribunnews.com.

³ Kepala Pusat Data & Informasi, 2018, *Informasi Statistik Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Tahun 2018*, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Jakarta, hlm. 4

Dalam menyelenggaraan kekuasaan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD).⁴ Indonesia merupakan Negara Hukum (*rechtstaat*) dalam arti negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum yang mengharuskan setiap tindakan penyelenggara negara berdasarkan atas hukum.⁵

Dalam Negara hukum Indonesia, menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, kewenangan Negara untuk menyelenggarakan bidang Pemerintahan berada pada Presiden yang selanjutnya berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang jo Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional jo Keputusan Presiden Nomor 121/P/2014 tentang Pembentukan Kementerian dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja Periode Tahun 2014-2019, maka Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, mendapat pelimpahan kewenangan dari Presiden untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, yakni untuk melaksanakan Pendaftaran Tanah, yang meliputi tiga entitas tanah menurut UUPA yaitu Tanah Hak, Tanah Ulayat dan Tanah Negara.

Dari ketiga entitas tanah tersebut di atas, peneliti hanya membahas tanah negara, sebagaimana maksud pasal 1 ayat 3 PP 24 tahun 1997, yang telah diubah dengan PP 18 tahun 2021 “ Tanah Negara adalah tanah yang

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2009, hlm. 3.

⁵ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 9.

dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, bukan tanah wakaf, bukan tanah ulayat dan/atau bukan merupakan asset barang milik negara/barang milik daerah“, serta pengaturan pendaftarannya.

Secara garis besar tanah negara ini berasal dari 3 kelompok yaitu :

1. Tanah Negara bekas pengadaan tanah.
2. Tanah Negara yang berasal dari tanah terlantar dan bekas hak.
3. Tanah Negara lainnya, yang meliputi tanah negara Kawasan hutan dan Kawasan tertentu termasuk Kawasan sempadan pantai, danau, sungai dan pulau-pulau kecil.

Apabila ketiga kelompok tanah negara tersebut, pemerintah tidak segera mengatur pendaftarannya persoalan-persoalan pertanahan baik sengketa maupun konflik ditengah tengah masyarakat dikhawatirkan akan selalu bermunculan.

1. Tanah Negara yang berasal dari pengadaan tanah.

Pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2012, termasuk sisa tanah dari pengadaan tanah, tanah fasilitas umum dan tanah fasilitas sosial seringkali di okupasi atau di serobot oleh masyarakat, karena lalainya Instansi Pemerintah yang memperoleh tanah untuk mendaftarkannya. Hal ini semakin rumit, karena pengaturan tanah negara hasil pengadaan tanah, tidak diwajibkan untuk didaftar, akan tetapi cukup di catat dalam daftar tanah (Pasal 9 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997), sedangkan menurut Undang-undang No. 1 Tahun 2014 tentang Perbendaharaan Negara, semua bidang tanah yang sudah dibebaskan wajib untuk disertipikatkan. Tentunya, hal ini akan membuat tidak tertibnya pengadministrasian tanah negara bekas pengadaan tanah itu sendiri.

2. Tanah Negara yang berasal dari tanah terlantar dan bekas hak.

Penelantaran tanah ini sangat bertentangan dengan ketentuan Pasal 6, Pasal 10 dan Pasal 15 UUPA. Dalam Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”, jika Pasal ini dihubungkan dengan Pasal 10 UUPA, yang mewajibkan para pemegang hak atas tanah mengerjakan/mengusahakan sendiri secara aktif dan dalam Pasal 15 pemegang hak atas tanah wajib memelihara, termasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakan, maka pelanggaran terhadap perintah UUPA dalam Pasal 6, 10 dan 15 di atas, dikenakan sanksi yang tegas, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 (hak milik) huruf a angka 3, Pasal 34 (hak guna usaha) huruf e, dan Pasal 40 (hak guna bangunan) huruf e, dimana hak atas tanah akan hapus dan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Data dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional luas tanah terindikasi terlantar di Indonesia sebagaimana diuraikan dalam dalam PP 11 tahun 2010 yang telah diubah dengan PP 20 tahun 2021, sampai Tahun 2018, sebanyak 6.849.362,0344 Ha. terdiri dari HGU, HGB, Hak pakai, Hak Pengelolaan dan Izin Lokasi.

Rincian selengkapnya tanah terindikasi terlantar di Indonesia, dikemukakan sebagaimana Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1

Rekapitulasi Data Bidang Tanah Terlantar Tahun 2010 s/d 2018				
REKAPITULASI DATA BIDANG TANAH TERLANTAR TAHUN 2010 s.d 2018				
No	Jenis Hak	Jumlah	Luas Hak (Ha)	Luas Indikasi Terlantar (Ha)
Rencana Update Database				
1	HGU (Hak Guna Usaha)	1.145	2.713.195,2835	1.194.100,5923
2	HGB (Hak Guna Bangunan)	2.839	1.573.242,0918	1.559.138,5160
Jumlah		3.984	4.286.437,3753	2.753.239,1083
Rencana Sementara Dipisahkan Dari Database				
3	HP (Hak Pakai)	89	10.188,6843	9.144,3509
4	HPL (Hak Pengelolaan)	160	536.478,4599	357.041,8991
5	Ijin Lokasi	712	4.238.215,3918	3.729.936,6760
Jumlah		961	4.784.882,5360	4.096.122,9261
Total Keseluruhan		4945	9.071.319,9113	6.849.362,0344
Sumber : Direktorat Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanah Nasional				

Jika pemerintah tidak segera mengatur tanah negara bekas tanah terlantar dan bekas hak ini, tentunya kasus-kasus pertanahan seperti penyerobotan, okupasi semakin hari semakin subur.

3. Tanah Negara kawasan hutan dan kawasan tertentu, seperti: sempadan pantai, sungai, danau dan pulau-pulau kecil.

Secara normatif, sektoralisasi penguasaan Tanah Negara, diawali dengan terbitnya Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi pelaksanaan tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum, yang menegaskan “Bahwa Tanah Negara meliputi areal Hak Pengusahaan Hutan dan areal Kuasa Pertambangan, apabila

pemegang HPH dan Kuasa Pertambangan tidak digunakan sesuai dengan peruntukannya, maka pemegang HPH dan Kuasa Pertambangan, diwajibkan mengajukan permohonan hak atas tanahnya kepada otoritas pertanahan”.⁶

Dampak lanjutan dari Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tersebut di atas, antara lain: terciptanya *dualisme* dan *sektoralisasi* penguasaan dan pengurusan tanah, sehingga Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia hanya mempunyai kewenangan pada Kawasan Budidaya (*res commercium*) saja.

Dualisme penguasaan dan pengurusan tanah tersebut, menyebabkan disharmoni rezim hukum pertanahan dan kehutanan. Hal ini tentu akan mengakibatkan tumpang tindih kewenangan pengelolaan pertanahan, dan rentan menimbulkan konflik kepentingan.

Permasalahan lainnya, menyangkut tanah pada pulau-pulau kecil, baik yang berpenghuni maupun tidak ada penghuninya. Berdasarkan data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan pada tahun 2013, Jumlah pulau di Indonesia 17.504 buah pulau, sebanyak 15.337 pulau (87,62%) tidak berpenghuni, dan yang berpenghuni sebanyak 2.342 pulau (13,38%). Sebahagian dari pulau-pulau tersebut, oleh Pemerintah Republik Indonesia telah didaftarkan ke Perserikatan Bangsa Bangsa pada tahun 2007 sebanyak 4.981 pulau (28,45%), kemudian tahun 2012 meningkat menjadi 13.466 pulau (76,94%). Dari ribuan pulau tersebut, diantaranya 111 pulau terluar, hanya 42 pulau yang berpenghuni, selebihnya 69

⁶ Julius Sembiring, 2016, *Konstruksi Hukum Penguasaan Tanah Negara dalam Sistem Hukum Tanah Nasional*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Hln. 96-97

pulau tidak berpenghuni”.⁷

Terhadap pulau-pulau kecil, baik yang berada didalam maupun pulau-pulau kecil terluar yang berpenghuni atau tidak berpenghuni, apabila Pemerintah abai dan tidak segera menertibkan dan mengadministrasikan, tentu akan menimbulkan persoalan yang sangat krusial, bahkan bisa mengganggu kedaulatan Negara, karena rentan dari okupasi asing. Bahkan dari pengalaman Indonesia, ada pulau-pulau yang lepas ke Negara asing, (pulau Simpadan dan Ligitan), pada hal penduduk di kedua pulau itu mengaku adalah orang Indonesia.

Data Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sejak UUPA di undangkan sampai tahun 2020: “Terdapat sekitar 126 juta bidang tanah di Indonesia, dari jumlah itu yang sudah tertib administrasinya dan sudah terdaftar, sebanyak 82,5 juta bidang tanah (65,48%), sisanya sebanyak 40,5 juta bidang tanah (34,52%), belum terdaftar”.⁸

Untuk memudahkan pemahaman tertib administrasi, perlu peneliti kemukakan pengertian administrasi Pertanahan, sebagai batasan yang dikemukakan oleh para ahli, antara lain :

a. Rusmadi Murad, Administrasi Pertanahan adalah:

“ Suatu usaha dan kegiatan suatu organisasi dan manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan-kebijakan Pemerintah di bidang Pertanahan, dengan mengerahkan sumber daya untuk mencapai tujuan sesuai dengan Per-Undang-Undang yang berlaku.” Lebih lanjut dijelaskan Murad, bahwa dasar penyelenggaraan Administrasi Pertanahan adalah Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu

⁷ Tribun News.com, *87 Persen pulau di Indonesia belum berpenghuni*, Rabu 15 Mei 2013, down load Kamis, 30 Agustus 2018 jam 22.22 WIB.

⁸ Pusat Data dan Informasi Pertanahan-Kementerian ATR/BPNRI, 2021.

menyangkut wewenang Hak Menguasai Negara, yang dijalankan oleh Pemerintah sebagai perwujudan Negara dalam keadaan bergerak (*staats in beweging*)⁹.

- b. Menurut Daniel Steudler; *Land Administration is the process of determining, recording and disseminating information about the tenure, value and use of land when implementing land management policies. It is considered to include land registration, cadastral surveying and mapping, fiscal, legal and multi purpose cadastre and land information systems.*¹⁰ (Administrasi Pertanahan adalah proses penentuan, pencatatan dan penyebaran informasi tentang penguasaan, nilai dan penggunaan tanah saat penerapan kebijakan pengelolaan tanah. Hal ini meliputi pendaftaran tanah dan pemetaan kadaster, kadaster fiskal, hukum dan multi tujuan serta system informasi pertanahan.)
- c. Dale and Mc Laughlin; *Define Land Administration as: "the process of regulating land and property development and the use land conservation of the land; the gathering of revenues from the land through sales, leasing and taxation; and the resolving of conflict concerning the ownership and use of the land.*¹¹ (Administrasi Pertanahan adalah proses pengaturan pertanahan dan property, penggunaan tanah dan konservasi tanah, proses penjualan tanah dan perpajakan serta menyelesaikan konflik kepemilikan dan penggunaan tanah.)

Dalam peraturan juga dapat dilihat pedoman Tertib Pertanahan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979, tentang Catur Tertib Pertanahan adalah sebagai berikut :

1. Tertib Hukum Pertanahan; yaitu bahwa setiap bidang tanah penguasaan, perlindungan hukum terhadap hak-hak atas tanah. Adanya hubungan hukum yang

⁹ Rusmadi Murad, 2013, *Administrasi Pertanahan, Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam praktek*, Edisi Revisi, Penerbit CV.Mandar Maju, Bandung, hlm.2-3.

¹⁰ Daniel Steudler, 2004, *A Framework for the Evaluation of Land Administration Systems*, Department of Geomatic, The University Melbourn, Melbourne-Australia, hlm. 15.

¹¹ Dale and McLaughlin, 1999, *Land Administration System*, Oxford University Press, Great Clareudon Street, Oxford OX2 6DP, ISBN 0-19-823390-6, hlm. 163.

sah tersebut ditunjukkan antara lain oleh surat tanda hak atas tanah serta bukti kepemilikan yang sah yakni sertifikat. Dengan demikian terdapat ketentraman masyarakat.

2. Tertib Administrasi Pertanahan; yaitu bahwa data-data setiap bidang tanah tercatat dan diketahui dengan mudah, baik mengenai riwayat, kepemilikan, subjek haknya, keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut tanah, sehingga memperlancar setiap diperlukan sumber informasi pertanahan bagi yang memerlukannya. Sekaligus menciptakan suasana pelayanan bidang pertanahan yang lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit, adil dan merata.
3. Tertib Penggunaan Pertanahan; yaitu: bahwa setiap bidang tanah benar-benar telah diusahakan atau dipergunakan sesuai dengan kemampuan dan peruntukannya, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan memperhatikan kesuburan, kemampuan dan lingkungan.
4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup; yaitu: bahwa setiap penguasaan dan penggunaan atas tanah telah memperhatikan dan melakukan usaha-usaha menghindarkan kerusakan tanah, memulihkan kesuburan tanah dan menjaga kualitas untuk menunjang terwujudnya kelestarian hidup.¹²

Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan, tentu harus tersedianya data setiap bidang tanah yang tercatat dan diketahui dengan mudah, baik mengenai riwayat tanah, kepemilikan, subjek haknya, keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut tanah.

¹² Rusmadi Murad, *Op.cit*, hlm. 39.

Hal itu harus dibarengi dengan menciptakan suasana pelayanan bidang pertanahan yang lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit, adil dan merata.

Kedudukan, peran dan fungsi Pemerintah dalam pengaturan pendaftaran Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara yang berasal dari pengadaan tanah, bekas tanah terlantar, bekas hak, kawasan hutan, sepadan pantai danau dan pulau-pulau kecil, peran pemerintah sangat signifikan untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Indonesia, namun di sisi lain secara normatif tidak didukung oleh peraturan perundang-undangan yang komprehensif dan konkrit mengenai pengaturan pendaftaran tanah Tanah Negara.

Untuk itulah penulis sangat tertarik untuk menelaah dan meneliti Pengaturan Pendaftaran Tanah Negara dengan judul: "Pengaturan Pendaftaran Tanah Negara untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Indonesia".

A. Rumusan Masalah

Secara ringkas permasalahan pokok penelitian ini, dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pendaftaran tanah negara yang berasal dari pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan?
2. Bagaimanakah pengaturan pendaftaran tanah Negara yang berasal dari penertiban tanah terlantar dan tanah negara bekas tanah hak yang sudah berakhir untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan?

3. Bagaimana pengaturan pendaftaran tanah Negara lainnya, meliputi tanah Negara kawasan hutan dan kawasan tertentu termasuk kawasan sempadan pantai, danau, sungai, dan pulau-pulau kecil, untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan?

B. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan urutan rumusan masalah di atas, penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pendaftaran tanah negara yang berasal dari pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pendaftaran tanah Negara yang berasal dari penertiban tanah terlantar dan tanah negara bekas tanah hak yang sudah berakhir untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pendaftaran tanah Negara lainnya, meliputi tanah Negara kawasan hutan dan kawasan tertentu termasuk kawasan sempadan pantai, danau, sungai, dan pulau-pulau kecil, untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan.

C. Kegunaan Penelitian

1. **Kegunaan teoretis**, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi:

- a. Perkembangan ilmu hukum agraria, karena masih ada pihak kadangkala masih memposisikan Negara sebagai pemilik hak atas tanah. Pada hal dengan berlakunya UUPA sejak tanggal 24 September 1960, Negara bukan lagi sebagai pemilik hak atas tanah, melainkan sebagai “penguasa” dengan mempunyai kewenangan HMN. Mahkamah Konstitusi telah menafsirkan HMN bukan dalam makna Negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa Negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Selama ini belum ada formulasi/konsepsi bagaimana kedudukan Pemerintah setelah HMN itu diperluas, terutama kedudukan Pemerintah dalam Penguasaan Tanah Negara bebas, baik dalam pengaturan, pengurusan, dan pengawasannya maupun pendaftarannya, untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan;
- b. Di samping itu, selama ini belum ditemukan formulasi yang konkrit atau konsepsi tentang bagaimana kewenangan pemerintah sebagai penguasa atas tanah Negara (yang berasal dari bekas tanah terlantar) dan bagaimana mekanisme pengadministrasiannya;
- c. Untuk dapat menyumbangkan konsepsi prosedur pendaftaran tanah Negara (yang berasal dari bekas tanah terlantar), untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan.

2. Kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Republik Indonesia, yaitu:

- a. Terutama Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, menyangkut pendaftaran tanah negara yang berasal dari pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, yang berasal dari penertiban tanah terlantar dan tanah negara bekas tanah hak yang sudah berakhir dan tanah Negara lainnya, meliputi tanah Negara kawasan hutan dan kawasan tertentu termasuk kawasan sempadan pantai, danau, sungai, dan pulau-pulau kecil, untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan;
- b. Bagi jajaran Instansi Pemerintah lainnya, yang terkait erat dengan tugas pokoknya, penelitian ini diharapkan bisa membuka cakrawala yang lebih luas.
- c. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah, sebagai pelaksana tugas pembantuan (*medebewind*) dalam bidang pertanahan, terutama yang terkait dengan Tanah Negara (dikuasai langsung oleh negara) dan Tanah Negara (yang berasal dari tanah terlantar), untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Indonesia.
- d. Di samping itu hasil penelitian ini, juga diharapkan akan dapat memberikan pencerahan bagi para pemerhati aspek pertanahan.

D. Keaslian penelitian

Dalam penelusuran kepustakaan yang telah Penulis lakukan, belum ditemukan adanya penelitian terdahulu yang persis sama dan secara khusus membahas tentang “Pengaturan Pendaftaran Tanah Negara untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Indonesia.” Kesamaan dengan Disertasi lainnya dimungkinkan terjadi, tetapi Penulis yakin bahwa itu hanya kesamaan dalam Fokus/Tajuk Besar penelitian yaitu mengenai Tanah Negara, tetapi tidak ada kesamaan sudut pandang, substansi, judul, rumusan masalah dan kesimpulan penelitian.

Penelusuran kepustakaan atas kesamaan dalam Fokus/Tajuk Besar penelitian yaitu mengenai Tanah Negara, berhasil dilakukan dan tidak ditemukan adanya penelitian terdahulu yang persis sama, antara lain:

1. Abrar Saleng, (1999), Disertasi, UNPAD Bandung, dengan Judul: “Hak Penguasaan Negara atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945”; Permasalahan yang diteliti adalah:
 - a. Bagaimanakah konsep dan makna hak penguasaan negara atas pertambangan berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945?;
 - b. Bagaimanakah pola pengusahaan pertambangan yang relevan dengan makna dan substansi hak penguasaan negara?.

Kesimpulan Disertasi ini, adalah:

- a. Konsep Hak Penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD 1945 adalah perpaduan antara unsur teori Negara Kesejahteraan dengan Konsep Penguasaan menurut Hak Ulayat. Makna Hak Penguasaan Negara

ialah Negara mempunyai kebebasan dan wewenang penuh (*vollidige bevoegdheid*) untuk menentukan kebijaksanaan yang diperlukan dalam bentuk mengatur (*regelen*), mengurus (*besturen*) dan mengawasi (*toezichthouden*) terhadap penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya alam.

- b. Penguasaan Negara atas pertambangan yang sesuai dan dikehendaki oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, ialah penguasaan Negara yang memberikan perlindungan dan menjamin kepastian hukum terhadap pemeliharaan dan pemanfaatan sumberdaya alam nasional, secara berkeadilan dan keterjangkauan bagi seluruh rakyat Indonesia.

2. Julius Sembiring, (2016), Disertasi, UGM, Yogyakarta, dengan judul: "Konstruksi Hukum Penguasaan Tanah Negara dalam Sistem Hukum Tanah Nasional." Permasalahan yang diajukan adalah:

- a. Bagaimanakah konsepsi penguasaan tanah Negara menurut sistem hukum Tanah Nasional?
- b. Bagaimanakah Konstruksi Hukum penguasaan tanah Negara berdasarkan HMN dilakukan?

Kesimpulan Disertasi ini bahwa Konstruksi Hukum penguasaan tanah Negara berdasarkan HMN, meliputi 2 (dua) hal, yaitu:

- a. Tanah Negara meliputi meliputi seluruh permukaan bumi Indonesia, yang memberikan kewenangan kepada Negara untuk mempergunakannya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan prinsip keadilan.

b. Oleh karena konsepsi HMN didasarkan kepada Hukum Adat, maka penguasaan dan pengelolaan Tanah Negara, haruslah didasarkan pada Prinsip-prinsip hukum adat yang menempatkan Hak Komunal sebagai dasar lahirnya Hak Individu.

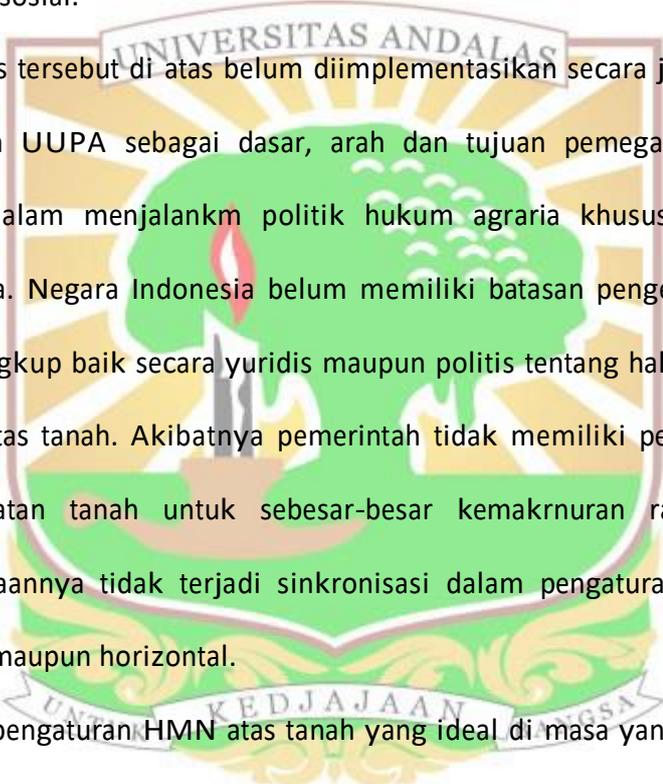
3. Winahyu Erwiningsih (2009), Disertasi, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dengan judul “Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah menurut UUD 1945”. Permasalahan yang diajukan adalah:

- a. Apakah pengertian, makna dan substansi HMN atas tanah menurut UUD 1945 ?
- b. Bagaimana HMN atas tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan implementasinya pada saat ini ?
- c. Bagaimana seharusnya HMN atas tanah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan agar tercapai sebesar-besar kemakmuran rakyat secara adil dan merata ?

Kesimpulan Disertasi ini, adalah:

- a. HMN atas tanah berisi wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi perolehan dan penggunaan tanah. Timbulnya HMN berasal dari perwujudan hak dan kewajiban masyarakat atas tanah dalam konteks kehidupan bernegara didasarkan atas prinsip pola hubungan manusia dengan tanah yang berisi hak dan kewajiban manusia terhadap dirinya dan masyarakatnya secara seimbang untuk menciptakan kesejahteraan hidup secara adil dan merata. Makna dan substansi dari HMN atas tanah terjabarkan dalam asas-asas hukum pertanahan Indonesia yang dijiwai

oleh pokok-pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: asas penghargaan terhadap hak perseorangan atas tanah, asas keseimbangan hak dan kewajiban, asas permusyawaratan dalam membuat dan melaksanakan kebijakan pemerintahan, asas mendahulukan kepentingan umum dan pemanfaatan untuk orang banyak serta asas keadilan sosial.

- 
- b. Asas-asas tersebut di atas belum diimplementasikan secara jelas dan tegas di dalam UUPA sebagai dasar, arah dan tujuan pemegang kekuasaan negara dalam menjalankan politik hukum agraria khususnya tanah di Indonesia. Negara Indonesia belum memiliki batasan pengertian maupun ruang lingkup baik secara yuridis maupun politis tentang hak penguasaan negara atas tanah. Akibatnya pemerintah tidak memiliki pedoman dalam pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaannya tidak terjadi sinkronisasi dalam pengaturan baik secara vertikal maupun horizontal.
- c. Konsep pengaturan HMN atas tanah yang ideal di masa yang akan datang ialah: a). menegaskan hubungan antara hak bangsa dan HMN atas tanah, sehingga mampu mendudukan secara proporsional wewenang, tugas dan kewajiban negara, b). menegaskan belakunya asas-asas dalam penggunaan hak bagi setiap pemilik hak atas tanah, antara lain asas manfaat, memelihara tanah, kepantasan, keseimbangan dan mengutamakan kepentingan umum dalam berhubungan dengan tanah.

Memperhatikan 3 (tiga) penulisan Disertasi di atas, maka tidak ditemukan adanya kesamaan dengan penulisan yang sedang dilakukan ini. Penulisan Disertasi ini lebih fokus kepada Pengaturan Pendaftaran Tanah Negara dalam rangka mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Indonesia.

Perumusan masalah yang diajukan adalah:

- 1) Bagaimana pengaturan pendaftaran tanah negara yang berasal dari pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan?
- 2) Bagaimanakah pengaturan pendaftaran tanah Negara yang berasal dari penertiban tanah terlantar dan tanah negara bekas tanah hak yang sudah berakhir untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan?
- 3) Bagaimana pengaturan pendaftaran tanah Negara lainnya, meliputi tanah Negara kawasan hutan dan kawasan tertentu termasuk kawasan sempadan pantai, danau, sungai, dan pulau-pulau kecil, untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan?

Dengan demikian, perbedaan pokok antara penelitian ini dengan hasil penelitian ketiga Disertasi yang dikemukakan di atas, baik mengenai judul penelitian, objek penelitian, masalah penelitian, tujuan penelitian maupun temuan penelitian yang dihasilkan, terletak pada:

- a. Penelitian terdahulu belum mengungkapkan upaya Pemerintah dalam pengaturan, pengurusan, dan pendaftaran Tanah Negara untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Indonesia;

b. Penelitian terdahulu belum mengungkap dan mengkaji kewenangan Pemerintah sebagai *Pembuat Kebijakan, Pembuat Regulasi dan Pengawas* atas pendaftaran tanah Negara yang berasal dari:

- 1) Hasil Pengadaan tanah;
- 2) Bekas tanah terlantar, bekas hak;
- 3) Tanah bekas kawasan hutan dan kawasan tertentu, sempadan pantai, danau, sungai dan pulau-pulau kecil mengenai mekanisme pengadministrasiannya.

E. Kerangka Teoritis.

Teori berasal dari kata “*theoria*” (Bahasa Latin), yang berarti perenungan atau *Thea* (Bahasa Yunani), yang berarti pandangan atau wawasan, yaitu: “Suatu konstruksi di alam ide imajinatif/alam fikiran tentang realitas yang dijumpai dalam pengalaman hidup”.¹³ Sejalan dengan itu, Sudikno Mertokusumo mengemukakan pula, bahwa: “Pada umumnya teori diartikan sebagai pengetahuan yang ada hanya dalam fikiran manusia tanpa dihubungkan dengan dengan kegiatan yang bersifat praktis.”¹⁴

Untuk pemahaman lebih lanjut dikemukakan Pengertian Teori menurut Kerlinger, yaitu:

“Theory is a set of interrelated construct or concept, definition and proposition that present a systematic view of phenomena by specifying relation among

¹³Suteki,dkk, 2018, *Metode Penelitian Hukum, Filsafat, Teori dan Praktik*, PT.Raja Grafindo Persada, Depok, hlm. 82

¹⁴Sudikno Merto Kusumo, 2011, *Teori Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, , hlm. 4.

variables with the purpose of explanation and predicting the phenomena". (Maksudnya Teori adalah seperangkat konstruk, konsep, definisi dan proposisi yang saling berhubungan, yang menyajikan suatu pandangan yang sistematis mengenai suatu fenomena dengan menspesifikasikan hubungan antar variable, dengan tujuan untuk menjelaskan dan memprediksi fenomena.¹⁵

Teori Hukum bertujuan untuk menjelaskan kejadian-kejadian/gejala hukum dalam bidang hukum dan mencoba untuk memberikan penilaian, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih. Pengertian selengkapnya Teori Hukum dikemukakan oleh B.Arief Sidharta, sebagai berikut:

“Pengertian Teori Hukum menurut B.Arief Sidharta dalam Suteki, adalah disiplin hukum yang secara kritis dalam perspektif interdisipliner menganalisis berbagai aspek dari gejala hukum secara tersendiri dan dalam kaitannya dengan keseluruhannya, baik dalam konsepsi teoretis maupun dalam pengolahan praktisnya, dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik dan penjelasan yang lebih jernih atas bahan-bahan yuridis”.¹⁶

Menurut Jan Gijssels dkk, bahwa objek kajian Teori Hukum adalah merupakan sasaran penyelidikan dari Teori Hukum, yaitu:

“Teori Hukum menanyakan apa hukum itu ?. Teori Hukum tidak membentuk Hukum. Objek kajian Teori Hukum adalah mempelajari persoalan-persoalan fundamental dalam kaitannya dengan Hukum Positif, misalnya: sifat dari kaidah hukum, definisi dari hukum, hubungan antara hukum dan moral, dan sejenisnya. Sedangkan objek kajian Filsafat Hukum adalah mengkaji tentang nilai-nilai, kaidah-kaidah, ideology-ideologi.¹⁷ Ditambahkan oleh Jan Gijssels, bahwa dalam Filsafat Hukum pertanyaan-

¹⁵Fred N. Kerlinger, 2000, *Asas-asas Penelitian Behavioral*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 11.

¹⁶Bernard Arief Sidharta, 1999, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Pondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional di Indonesia*, Penerbit PT. Mandar Maju, Bandung, hlm. 120-122.

¹⁷Jan Gijssels dan Mark van Hoccke, 2000, *What is Rechttheorie (Apakah Teori Hukum itu)*, alih bahasa B.Arief Sidharta, Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, hlm. 51-56.

pertanyaan yang paling dalam dibahas dalam hal makna, landasan, struktur dan sejenisnya dari kenyataan”.¹⁸

Macam-macam Teori Hukum antara lain adalah Teori Theokrasi oleh Fredrich Stahl, Teori Kedaulatan Negara oleh Hans Kelsen, Teori Kedaulatan Hukum oleh Duguit, Teori Positivisme dan Teori Utilitarianisme oleh H.L.A.Hart, Teori Hukum Murni oleh Hans Kelsen dan Teori Kedaulatan Rakyat/Teori Perjanjian Masyarakat (Contract Social Teori) oleh Jean Jacques Rousseau. Menurut Abdul Rahman Ghafur, bahwa: “Filsafat hukum adalah ilmu yang mempelajari hukum secara filosofis. Jadi obyek filsafat hukum adalah hukum, dan obyek tersebut dikaji secara mendalam sampai kepada inti atau dasarnya, yang disebut hakikat.”¹⁹

Di tambahkan oleh Lili Rasyidi dalam Abdul Ghafur Anshori, bahwa:

“Pertanyaan yang menjadi penting dalam filsafat hukum, antara lain: (1) Hubungan hukum dan kekuasaan, (2) Hubungan hukum dengan nilai-nilai sosial budaya, (3) Apa sebab Negara berhak menghukum seseorang, (4) Apa sebab orang menaati hukum, (5) Masalah pertanggungjawaban, (6) Masalah hak milik, (7) Masalah kontrak, dan (8) Masalah peranan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat”.²⁰

Hampir sejalan dengan itu, menurut Muhammad Khambali, bahwa Filsafat Hukum dijelaskan sebagai berikut:

“Philosophy of Law seeks to examine ideas about the law that already exists or is to be held (legal establishment), see coherence, correspondence and legal functions are created,. Relation to Philosophy of Law against the legal establishment in Indonesia, that the Philosophy of Law was

¹⁸ *Ibid*, hlm. 56.

¹⁹ Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009), hlm. 3

²⁰ Abdul Ghofur Anshori, *Materi Kuliah Filsafat Hukum pada Program Pasca Sarjana Magister Hukum Universitas Janabdra Yogyakarta Tahun Akademi 2011-2012.*, tanpa no. hlm.

instrumental in shaping the direction of democratic law, leads to the essential needs of the community. The function of the national law is to protect, then change the law or the establishment of Indonesia must go through the process of Legal Philosophy, in which is able to direct and accommodate the needs of law in accordance with the progress of development in all fields, were also able to meet the diverse needs of the wider community, which established the rules for the game of life. Law established to regulate the behavior of members of the public. Most importantly, legally constituted as a fulfillment of a sense of justice for the wider community, regardless of race, class, ethnicity, party, religious, or other discrimination in the framework bhineka tunggal ika”.

(Terjemahan bebasnya Filsafat Hukum berusaha untuk memeriksa gagasan-gagasan tentang hukum yang sudah ada maupun yang akan diadakan (pembentukan hukum), melihat koherensi, korespondensi dan fungsi hukum yang diciptakan. Kaitannya Filsafat Hukum terhadap pembentukan hukum di Indonesia, bahwa Filsafat Hukum sangat berperan dalam pembentukan hukum ke arah yang demokratis, mengarah kepada kebutuhan masyarakat yang hakiki. Perubahan itu atas dasar pembaharuan yang didasari pada asas kemanfaatan dan keadilan. Fungsi hukum nasional adalah untuk pengayoman, maka perubahan atau pembentukan hukum Indonesia harus melalui proses Filsafat Hukum yang di dalamnya mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, yang juga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat luas yang majemuk, yang mana hukum yang dibentuk merupakan rules for the game of life. Hukum dibentuk untuk mengatur perilaku anggota masyarakat. Yang terpenting, hukum dibentuk sebagai pemenuhan rasa keadilan bagi masyarakat luas, tanpa membedakan ras, golongan, suku, partai, agama, atau perbedaan lain dalam kerangka bhinneka tunggal ika)²¹

Kerangka teoritis dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.²² Kerangka teori dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan yang mungkin disetujui atau tidak disetujui yang merupakan masukan bersifat eksternal dalam

²¹ Muhammad Hambali, *Fungsi Filsafat Hukum dalam Pembentukan Hukum di Indonesia*, Jurnal Supremasi Hukum, Vol. 3, No. 1, Juni 2014, Fakultas Hukum Universitas Cokroaminoto, Yogyakarta, hlm. 1-2.

²² Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 254.

penelitian ini.²³

1. Teori perundang-undangan.

Istilah “perundang-undangan” (*legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*)

mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.²⁴

Lebih konkrit diuraikan oleh Yuliandri, bahwa:

“Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas, sedangkan Peraturan perundang-undangan sebagai segala peraturan Negara adalah keputusan tertulis Negara atau Pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum.”²⁵

Menurut Bagir Manan, sebagaimana di kutip oleh Yuliandri, agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan, yaitu :

1. Landasan yuridis (*juridische gelding*);
2. Landasan sosiologis (*sociologische gelding*); dan
3. Landasan filosofis.

Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut, agar undang-undang yang dibentuk, memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu

²³ M.Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, CV.Mandar Maju, Bandung, hlm. 80.

²⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisus, Yogyakarta, hlm. 3.

²⁵ Yuliandri, 2013, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Yang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 24.

yang panjang.²⁶

Khazanah kepustakaan hukum, khususnya Eropa Kontinental, peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin, gesetz in materiellen sinne*), dijabarkan lagi ke dalam tiga unsur utama, yaitu meliputi :

- (a) norma hukum (*rechtnormen*);
- (b) berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan
- (c) bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).

Dengan unsur demikian, maka pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan yang bersifat umum dalam arti yang luas.²⁷

Maria Farida Indrati Soeprpto, dalam kaitanya dengan norma hukum menjelaskan, ada beberapa kategori norma hukum dengan melihat pada pelbagai bentuk dan sifatnya :

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual, kalau dilihat dari alamat yang dituju (*addressat*);
- b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret, kalau dilihat dari hal yang diatur;
- c. Norma hukum yang *einmahlig* dan norma hukum yang *dauerhaftig*, dilihat dari segi daya berlakunya;
- d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan dilihat dari wujudnya.²⁸

Dalam tata urutan norma hukum, menurut *Stufentheorie*, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan sampai derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah, ditentukan oleh norma hukum lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang

²⁶ *Ibid*, hlm. 29.

²⁷ *Ibid*, hlm. 37.

²⁸ *Loc. Cit*, hlm 11-15.

lebih tinggi lagi, dan rangkaian pembentukan hukum (*regressus*) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.²⁹

Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (antinomi hukum), maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (asas preferensi), yaitu:

1. *Lex superiori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
2. *Lex specialis derogat legi generali*, yaitu peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan;
3. *Lex posteriori derogat legi priori*, yaitu peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.³⁰

Secara teoritik menurut Yuliandri, bahwa pembahasan tentang bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari konsep hierarki norma hukum. Konsep hierarki norma hukum ini merujuk pada pandangan Hans Kelsen yang terkenal dengan sebutan teori hierarki norma hukum (*stufenbau des rechts*) atau ada yang menyebutnya dengan (*stufenbau theorie*). Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky, dengan teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara.³¹

Gagasan Kelsen dengan *Stufenbautheorie* dalam pada hakikatnya merupakan usaha untuk membuat kerangka suatu bangunan hukum yang dapat

²⁹ Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif- empiris*, Alih Bahasa Drs. H. Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, hlm. 155.

³⁰ Sudikno Mertokusumo, 2002, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, hlm. 85-87.

³¹ Yuliandri, *Loc. cit*, hlm. 47-48

dipakai di manapun,³² dalam perkembangan selanjutnya diuraikan Hans Nawiasky dalam Maria Farida Indrati Soeprpto dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung* yang menggariskan bahwa selain susunan norma dalam negara adalah berlapis-lapis dan berjenjang dari yang tertinggi sampai terendah, juga terjadi pengelompokan norma hukum dalam negara,³³ yakni mencakup norma fundamental negara (*staatsfundementalnorn*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formalle gesetz*), dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en outhonome satzung*).³⁴ Tata hukum tertinggi dalam pandangan Kelsen adalah berpuncak pada *basic norm* atau *grundnorm* (norma dasar),³⁵ yaitu berupa konstitusi, tetapi konstitusi dimaksud adalah dalam pengertian materiel, bukan konstitusi formil.³⁶ Menurut Nawiasky, yang dimaksud dengan *basic norm* dalam gagasan Kelsen tidak lain adalah harus diartikan sebagai *staatsfundementalnorn*, bukan *staatgrundnorm*.³⁷ Namun demikian, gagasan *Stufenbautheorie* Kelsen bukanlah teori pertama yang menunjukkan adanya tata susunan hukum. Gagasan dimaksud adalah pemikiran Adolf Merkl yang menyebutkan tentang adanya tahapan hukum (*die lehre vom stufenbau der Rechtsordnung*). Menurut Merkl, hukum adalah "... suatu sistem tata aturan hirarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan oleh hukum. Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma

³²Khudzaifah Dimiyati, 2010, *Teorisasi Hukum : Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 69.

³³*Loc cit*, hlm. 27

³⁴ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, hlm. 170.

³⁵ H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, 2010, *Tokoh-tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum*, Nuansa, Bandung, hlm. 250.

³⁶ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State* (Translated by : Andres Wedberg), Russel & Russel, New York.General..., hlm. 124

³⁷ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori...*, *Op.Cit.*

lain atau tindakan. Pembuatan hirarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini selalu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi.³⁸

Selanjutnya, Merkl menyebutkan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*), yaitu pada saat bersamaan suatu norma hukum bersumber dan berdasar pada norma hukum di atasnya, juga menjadi dasar dan sumber hukum bagi tatanan hukum yang lebih rendah, karenanya, keberlakuan hukum menjadi tidak absolut (*dauerhaftig*), melainkan tergantung pada validasi norma atasannya.³⁹ Personifikasi dimaksud adalah bahwa keberlakuan suatu norma hukum akan berakhir atau norma hukum menjadi tidak berlaku apabila norma hukum yang menjadi sumber atau dasar keberlakuan norma hukum tersebut dihapus ataupun diganti dengan norma hukum baru.

Lapisan tertinggi yang menjadi sumber dan dasar dalam sistem hirarki norma hukum baik pandangan Kelsen ataupun Nawiasky berakhir pada norma yang tidak dibentuk oleh norma hukum yang lebih tinggi lagi, tetapi bersumber pada cita hukum yang bersifat pre-supposed, yang telah ditetapkan sebelumnya oleh masyarakat dalam suatu negara, untuk kemudian menjadikannya sebagai tempat bergantungnya setiap norma hukum yang akan dibentuk.⁴⁰

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang Undang ini menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

³⁸ Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, Teori..., Op.Cit. hlm. 109.

³⁹ Maria Farida Indrati Soepranto, Ilmu..., hlm.26

⁴⁰ Maria Farida Indrati Soepranto, Ilmu Ibid., hlm. 28.

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. *Peraturan Pemerintah;*
- e. *Peraturan Presiden;*
- f. *Peraturan Daerah Provinsi;*
- g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;*

Menurut A.Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S, bahwa asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia dapat disusun sebagai berikut :

- a. Cita Hukum Indonesia ;
- b. Asas Negara berdasarkan hukum dan asas pemeritahan berdasarkan sistem Konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.⁴¹

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011,⁴² membedakan antara Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi:

- 1). Asas kejelasan tujuan,
- 2). Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat,
- 3). Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan,
- 4). Asas dapat dilaksanakan,
- 5). Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan,
- 6). Asas kejelasan rumusan, dan
- 7). Asas keterbukaan.

Sedangkan asas materi muatan terbagi menjadi:

- 1). Asas pengayoman,

⁴¹ *Loc. Cit*, hlm. 197.

⁴² Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

- 2). Asas kemanusiaan,
- 3). Asas kebangsaan,
- 4). Asas kekeluargaan,
- 5). Asas kenusantaraan,
- 6). Asas bhineka tunggal ika,
- 7). Asas keadilan,
- 8). Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan,
- 9). Asas ketertiban dan kepastian hukum, dan
- 10). Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁴³

Menurut Van der Plies sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi: Asas Formal (*formele beginselen*), dan Asas Materiil (*materiele beginselen*).

“Asas Formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus. Sedangkan Asas-asas Materiil meliputi: asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.⁴⁴

Berdasarkan pemaparan di atas, maka digunakannya Teori Peraturan Perundang-undangan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis eksistensi, harmonisasi dan daya berlaku suatu konsep norma antara beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan Pendaftaran Tanah Negara dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan.

2. Teori Kewenangan.

Grand theory dalam penelitian ini adalah Teori Kewenangan. Sumber kewenangan bagi Pejabat atau Organ/Institusi Pemerintah adalah dengan cara Atribusi, Delegasi dan Mandat, yang dikuatkan oleh Hukum Positif

⁴³Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

⁴⁴ *Loc. Cit*, hlm. 113-114.

(peraturan perundang-undangan). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan, karena dengan wewenang itulah Pemerintah dapat menjalankan fungsi yang diperolehnya secara sah.

“Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.”⁴⁵

“Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam istilah Hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat, ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid*. Menurut Philipus M Hadjon, perbedaan dalam karakter hukumnya.

“Istilah *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep *Hukum Privat* maupun dalam konsep *Hukum Publik*, sedangkan dalam konsep Hukum Indonesia, istilah wewenang atau kewenangan digunakan dalam konsep *Hukum Publik*. Dalam Hukum Tata Negara, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai *Kekuasaan Hukum (rechtsmacht)*. Jadi, dalam konsep *Hukum Publik*, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, konsep wewenang merupakan konsep dalam hukum publik”.⁴⁶

Pengertian wewenang dalam arti yuridis adalah: ”Kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.”⁴⁷ Di samping itu menurut H.D.Stoud wewenang adalah: ”*Bevogheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden*

⁴⁵SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 154.

⁴⁶ Philipus M Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 105.

⁴⁷ Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, hlm. 38.

door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”⁴⁸

Artinya: wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan atauran-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu: Komponen pengaruh, Komponen dasar hukum, dan Komponen konformitas hukum, dengan penjelasan, sebagai berikut:

“Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan dan mempengaruhi perilaku subyek hukum; Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya dan Komponen konformitas hukum, adalah mengandung adanya standard wewenang, yaitu: standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”⁴⁹
 “Sumber kewenangan dapat diperoleh bagi Pejabat atau Organ/Institusi Pemerintahan dengan cara *Atribusi, Delegasi* dan *Mandat*. Kewenangan Institusi/Organ Pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh Hukum Positif, guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu Keputusan Yuridis yang benar.”⁵⁰

Perumusan sumber kewenangan, yaitu: *Atribusi (attributie)*, *Delegasi (delegatie)*, dan *Mandat (mandaat)*, dengan pengertian sebagai berikut:

1. *Attributie* : *toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan*; (Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan);
2. *Delegatie* : *overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*; (Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya);

⁴⁸Stoud HD, 2004, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 4.

⁴⁹Philipus M. Hadjon, 1998, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm.2.

⁵⁰ Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 219.

3. Mandat : *een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander.*⁵¹ (Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya)

Untuk dapat memahami lebih baik, hampir sejalan dengan itu, dikemukakan pula Konsepsi Atribusi, Delegasi maupun Mandat, sebagai berikut:

- a. *With Attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), wich is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns then to an authority.* (Atribusi merupakan kewenangan yang dibderikan kepada suatu organ/institusi pemerintahan atau Lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli yang tidak diambil dari kewenangan sebelumnya. Badan Legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada organ yang berkompeten)
- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name ;* (Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ/institusi pemerintahan kepada organ lainnya, sehingga delegator dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya);
- c. *With Mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*⁵² (Pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandatory), memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat Keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya).

Menurut Philips M.Hadjon, bahwa dalam Pelaksanaan Delegasi, maka harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya *delegans* tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkannya;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan perundang-undangan yang mengaturnya;

⁵¹H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, 1988, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, hlm. 56

⁵²J.G.Brouwer dan Schilder, 1998, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibri, Nijmegen, hlm. 16-17.

- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam *hierarchies* kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan/penjelasan, artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi/petunjuk tentang penggunaan wewenang tersebut.⁵³

Tindakan Pemerintah dalam menjalankan kewenangannya, harus bertumpu atas kewenangan yang sah, yaitu harus bersumber dari atribusi, delegasi dan mandat, dengan uraian sebagai berikut:

“Setiap tindakan Pemerintah, disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan yang sah itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.⁵⁴

Berkenaan dengan Kewenangan Negara dalam pelaksanaan HMN, berada dalam kewenangan Presiden selaku pemegang mandat dari Bangsa Indonesia yang dibantu oleh Menteri Bidang Agraria beserta aparaturnya, dengan penjelasan bahwa:

“Negara sebagai Organisasi kekuasaan, berwenang mengatur, membuat peraturan dan menyelenggarakan/melaksanakan (*execution*) atas penggunaan dan peruntukkan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharaan (*maintenance*) bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam pelaksanaannya Hak Menguasai Negara itu, berada dalam kewenangan Presiden selaku pemegang mandat dari Bangsa Indonesia yang dibantu oleh Menteri Bidang Agraria beserta aparaturnya”.⁵⁵

⁵³ *Loc cit*, hlm. 5

⁵⁴ Philipus M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 7.

⁵⁵ AP.Parlindungan, 1990, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 29.

Konsep HMN termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang telah menugaskan “Negara,” untuk membangun kesejahteraan umum dengan melakukan pengaturan atas sumber daya alam (selanjutnya SDA), lazim disebut dengan Hak Menguasai Negara (disingkat HMN): “Bumi dan air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya **dikuasai** oleh Negara dan **dipergunakan** untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Sejalan dengan hal di atas menurut Bagir Manan, pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan Negara untuk kesejahteraan, harus dipahami sebagai:

- a. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk disini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya ;
- b. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
- c. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.⁵⁶

Berdasarkan rumusan tersebut diatas, dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan, menurut *W. Friedmann* yang dikutip Tri Hayati dapat dikemukakan, bahwa:

1. Hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang- Undang Dasar 1945 memposisikan negara sebagai Pengatur dan Penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk Pengaturan dan Pengawasan yang bersifat khusus, karena itu kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dapat dikendalikan oleh negara.
2. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities dan public services*.

⁵⁶*Loc cit*, hlm 12

Atas dasar pertimbangan filosofis (semangat dasar dari perekonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), strategis (kepentingan umum), politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), ekonomi (efisiensi dan efektifitas), dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵⁷

Selanjutnya, Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Pasal 33 ayat

(3) UUD 1945, menyimpulkan sebagai berikut:

1. Konsepsi “Dikuasai oleh Negara” dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 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, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama ;
2. Bahwa jika pengertian “dikuasai oleh negara” hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan “sebesar- besarnya kemakmuran rakyat”. Walaupun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud;
3. Bahwa berdasarkan uraian tersebut, pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara yang luas yang bersumber dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk merumuskan *kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan* untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”⁵⁸;

Pendapat Bagir Manan, bahwa korelasi HMN atas bumi, air dan ruang

⁵⁷*Loc cit*, hlm. 17.

⁵⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia ; Nomor 002/PUU-1/2003, hlm. 208 - 209

angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan kesejahteraan rakyat, menimbulkan kewajiban Negara, terkait dalam hal :

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. *Melindungi dan menjamin* segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam”⁵⁹.

Untuk menyelenggarakan kewajiban Negara itu, maka kewenangan di bidang pertanahan telah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan Negara atas tanah yang disebut HMN, dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang merupakan pelaksanaan dari Hak Bangsa Indonesia atas tanah yang bersifat publik, yaitu mengatur dan menentukan penggunaan dan pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya., sedangkan Hak Bangsa Indonesia atas tanah bersifat privat dan publik.

Dalam Penjelasan Pasal 2 UUPA mengenai wewenang HMN atas tanah, menunjukkan bahwa:

- a. Urusan pertanahan dikonsepsikan pelaksanaannya secara *sentralistis atau merupakan tugas Pemerintah Pusat*, sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Pasal 2 UUPA: “Ketentuan dalam ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar). Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan HMN atas tanah itu

⁵⁹ *Loc, cit*, hlm 28

- adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluan dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu”
- b. Dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA ditegaskan bahwa HMN tersebut diatas pelaksanaannya, “*dapat dikuasakan/dilimpahkan*” kewenangannya kepada Daerah-daerah Swatantra (Pemerintah Daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.⁶⁰

Urusan pertanahan dikonsepsikan merupakan tugas Pemerintah Pusat, sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (4) UUPA. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar). Menurut Nurhasan Imail, bahwa: “Kata-kata “*dapat dikuasakan*” dan “*sekedar diperlukan*” memberi tekanan bahwa pemberian kuasa kepada Pemerintah Daerah bukan suatu keharusan”.⁶¹

Sehubungan dengan itu, istilah “*dapat dikuasakan*”, dalam hubungan hukum harus mengandung beberapa komponen, yaitu :

- a. Adanya pernyataan dari pihak yang memegang kewenangan untuk menyerahkan kewenangannya kepada institusi atau pihak lain yang ditunjuk. Dalam kaitannya dengan kewenangan HMN, pihak yang memegang kewenangan adalah Pemerintah Pusat dan kemudian memberikan kuasa kepada Pemerintah Daerah atau Pihak lain untuk melaksanakan;
- b. Pihak yang menerima kuasa hanya boleh melaksanakan kewenangan itu sebatas apa yang tersebut dalam pernyataan penyerahan. Artinya pihak ini tidak boleh melaksanakan kewenangan selain yang diserahkan atau tidak boleh melampaui kewenangan yang diserahkan. Pemerintah Daerah tidak boleh melaksanakan kewenangan selain yang secara tegas diserahkan kepadanya;
- c. Pihak penerima penyerahan harus mempertanggungjawabkan

⁶⁰ Penjelasan Pasal 2 UUPA

⁶¹ Nurhasan Ismail, 2000, “*Otonomi Bidang Pertanahan : Reposisi Peranan Pusat dan Daerah, dan Ideologi Politik Pertanahan*”, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 34.

pelaksanaan HMNnya kepada pemberi kewenangan. Dalam hal ini, si penerima kuasa harus memberi pertanggungjawabannya kepada Pemerintah Pusat.⁶²

Sesungguhnya, pelaksanaan tugas agraria merupakan tugas Pemerintah Pusat, sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (4) UUPA, bertujuan untuk:

“Mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan bangsa, dan wilayah nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, tugas kewenangan di bidang agraria/pertanahan tidak boleh diotonomkan kepada daerah dan harus tetap ada pada Pemerintah Pusat. Pelimpahan sebagian wewenang tersebut kepada daerah dapat dilakukan dalam bentuk “*medebewind*”.”⁶³

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan *medebewind* atau tugas pembantuan, adalah: penugasan dari Pemerintah tingkat atas kepada pemerintah bawahannya yaitu dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dan Desa, dan dari Daerah kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia, dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

3. Teori Kepastian Hukum.

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Suatu hukum yang tidak pasti

⁶²Hartono Soerjopratiknjo, 1994, *Perwakilan Berdasarkan Kehendak*, Penerbit Mustika Wikasa, Yogyakarta, hlm. 50 – 57.

⁶³Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 245.

dan tidak mau adil adalah hukum yang buruk.⁶⁴ Yang dimaksudkan dengan kepastian hukum adalah:

“Adanya jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusnya dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum itu sangat erat hubungannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, menyamaratakan. Sebaliknya, keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan (*baca:keadilan distributif*)”.⁶⁵

Unsur-unsur turunan dari kepastian hukum itu, terdiri dari: “Asas Legalitas, adanya Undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang diharapkan, Undang-undang tidak boleh berlaku surut dan Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan yang lain”.⁶⁶

Untuk dapat memahami makna kepastian hukum, ada 4 (empat) hal mendasar yang perlu diketahui, yaitu:

- a. Pertama, bahwa *hukum itu positif*, artinya bahwa hukum itu adalah peraturan perundang-undangan;
- b. Kedua, bahwa hukum itu *didasarkan pada fakta* kenyataan;
- c. Ketiga, bahwa fakta *harus dirumuskan dengan jelas*, sehingga dapat menghindari kekeliruan dalam pemaknaan dan dapat mudah dilaksanakan;
- d. Keempat, bahwa hukum positif *tidak boleh mudah diubah*.⁶⁷

⁶⁴ CST Kansil, dkk, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, hlm. 385.

⁶⁵ Mertokusumo, 1996, *Penemuan Hukum, Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 86.

⁶⁶ Scheltema dalam Ida Bagus Kumara Adi Adnyana, 2010, *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila dalam materi muatan Peraturan perundang-undangan*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, hlm. 162.

⁶⁷ Gustav Radbruch dalam Jaka Mulyata, *Keadilan, kepastian dan akibat hukum putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Tesis, Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2015, hlm. 28.

Dari pemahaman pengertian dan unsur-unsur kepastian hukum di atas, dapat diketahui pula, maka menurut Roscoe Pound dalam Peter Mahmud Marzuki bahwa Kepastian Hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu:

1. Pertama, adanya aturan yang bersifat umum sehingga membuat setiap individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
2. Kedua, berupa keamanan hukum bagi setiap individu dari kesewenangan Pemerintah, karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu, maka individu akan mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan Hakim, antara putusan yang satu dengan putusan Hakim yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus.⁶⁸ Dengan adanya kepastian hukum, akan memungkinkan diadakannya “*predictability*”.⁶⁹

Menurut Ismail dalam Kurnia Warman, secara rinci 3 (tiga) syarat untuk menciptakan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan, terdiri dari:

1. Norma hukum itu harus mempunyai kejelasan konsep yang digunakan. Konseptualisasi dari perilaku yang dimuat dalam norma hukum akan menciptakan kepastian hukum, jika konsep yang digunakan tidak mempunyai banyak arti. Konsep tersebut harus menunjuk pada perilaku tertentu yang secara aktual dapat diidentifikasi. Salah satu contohnya yang dapat dikemukakan adalah perbandingan konsep “berkedudukan di Indonesia” dengan “hadir di Indonesia”, sebagai syarat bagi orang asing untuk boleh mempunyai Hak Pakai. Konsep “berkedudukan di Indonesia” lebih memberikan kepastian hukum, bila dibandingkan dengan “hadir di Indonesia”, sebab konsep “hadir di Indonesia” masih mengandung multi makna.
2. Adanya kejelasan hirarchies kewenangan dari Lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan; Setiap peraturan perundang-undangan harus dikeluarkan oleh Lembaga yang berwenang, sesuai dengan bentuk dan tingkatannya dalam hierarchies. Hal ini juga akan menentukan sah atau tidaknya dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut.

⁶⁸Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 137.

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 158.

3. Adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan, sehingga tidak bertentangan satu sama lainnya, jika ia mengatur hal-hal tertentu. Jika terjadi ketidaksesuaian peraturan perundang-undangan, maka warga masyarakat yang terkena dampak peraturan tersebut akan kebingungan, sehingga kepastian hukum tidak tercapai.⁷⁰

Setelah memahami teori dan konsep kepastian hukum sebagaimana diuraikan di atas, maka lingkup kepastian hukum hak atas tanah meliputi: “Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah yang disebut dengan *kepastian subyek* hak atas tanah dan Kepastian letak, batas-batasnya, panjang dan lebar yang disebut dengan *kepastian obyek* hak atas tanah”.⁷¹ Kepastian hukum hak atas tanah, harus meliputi:

“Kepastian objek, Kepastian hak atas tanah dan Kepastian subjek hak atas tanah. Dengan kepastian ketiga hal tersebut, maka pemegang hak atas tanah yang bersangkutan akan memperoleh kepastian hak atas tanahnya dan sekaligus akan mendapatkan perlindungan hukum atas pemilikan tanah yang sudah bersertipikat”.⁷²

Bahwa untuk mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah, termasuk tanah negara, Pasal 19 UUPA menugaskan Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, kemudian terakhir diganti

⁷⁰Kurniawarman. 2008. *Pengaturan sumberdaya Agraria di Sumatera Barat pada Era Desentralisasi (Interaksi Hukum Negara dengan hokum Adat dalam Perspektif Kenekaragaman Dalam Kesatuan Hukum)*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 24-25.

⁷¹Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Penerbit Arkola, Surabaya, hlm. 78.

⁷²Djoko Prakoso, 1985, Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi PRONA sebagai pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 21.

dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan untuk tindak lanjutnya telah diatur dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Bagi tanah negara yang tidak dilakukan pendaftaran tanah, maka sudah barang tentu tidak akan diperoleh kepastian hukum hak atas tanah negara tersebut. Ketidakpastian hukum terhadap Pengaturan Penguasaan Tanah Negara dalam Hukum Pertanahan Nasional, akan berakibat sulitnya penegakan hukum bidang pertanahan di Indonesia.

“Hukum tanpa Nilai Kepastian hukum akan kehilangan makna, karena tidak dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. Disinilah peran hukum untuk menciptakan keadilan yang didambakan setiap orang dan yang menjadi takaran keadilan adalah hukum (*justice according to the law*). Sehubungan dengan itu, “ Bahwa hukum yang tidak adil itu bukanlah hukum (*lex iniusta non est lex – an unjust law is no law*). Di samping itu, ada pula pernyataan, bahwa: “*What are states without justice but robber-bands enlarged?*”⁷³ (Maksud pernyataan di atas, lebih kurang bahwa suatu negara yang telah mengenyampingkan prinsip-prinsip keadilan, merupakan Negara yang menyuburkan perampokan, maka tidak usah menyebut dirinya negara. Artinya bahwa jika suatu negara telah mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang tidak mencerminkan suatu keadilan atau tidak memberikan rasa adil kepada masyarakatnya, maka negara tersebut bukanlah negara yang sesungguhnya).

4. Teori Penguasaan Negara atas tanah

Tinjauan teoretik mengenai penguasaan dan hubungan hukum antara Negara dengan tanah, masyarakat dan perorangan, dikemukakan 2 (dua) Teori oleh Gaius dalam Ronald Z.Titahelu, yaitu:

⁷³ H.L.A. Hart, 1972, *The Concept of Law*, Oxford University Press, hlm. 152.

1) Teori Negara tidak memiliki tanah.

Teori ini dikemukakan oleh Gaius, ahli hukum Romawi yang menyatakan bahwa Negara bukanlah pemilik tanah, artinya hubungan antara Negara dengan tanah, bukanlah didasarkan pada hubungan milik. Teori ini, mengelompokkan benda, termasuk tanah atas 2 (dua) golongan, yaitu:

- a. *Res divini iuris*; yaitu benda-benda yang berhubungan dengan kepentingan dewa-dewa, hal-hal yang suci atau hal-hal yang diutamakan, yang terbagi atas:
 - a) *res sacrae*; yaitu benda atau tanah yang dipandang suci yang ditetapkan melalui undang-undang atau keputusan senat
 - b) *res religiosae*; benda-benda atau tanah yang dibiarkan untuk kediaman para arwah leluhur yang telah meninggal dunia;
 - c) *res sanctae* adalah benda atau tanah khusus yang memiliki arti penting bagi Negara.
- b. *Res humani iuris*; atau benda-benda yang berhubungan dengan kepentingan manusia, baik perorangan maupun masyarakat, dikelompokkan menjadi:
 - a) *Res publicae*, yaitu semua benda atau tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan umum;
 - b) *Res privatae*, yaitu benda-benda atau tanah yang diperuntukkan dan dimiliki oleh perseorangan⁷⁴.

2) Teori Negara memiliki tanah.

Menurut **Marcianus** dalam Ronald Z.Titahelu dengan Teori Negara memiliki tanah, bahwa tidak mungkin tanah masuk kategori tidak bertuan (*res nullius in bonis esse*), sehingga dengan demikian maka Negara berhak atasnya. Teori ini membagi benda-benda berdasarkan pemilikan dan kepentingan, atas 4 (empat) kelompok, yaitu:

- a) Benda-benda milik bersama; (*gemeengoed van allen zijn, naturali iura communia omnium*)
- b) Benda-benda yang tidak dimiliki siapapun; (*niemands goed zijn, nullius*)
- c) Benda-benda milik perseorangan; (*privaten personen toebehoren, singulorum*)
- d) Benda-benda untuk kepentingan masyarakat. (*eenige gemeenschap in betrekking staan*).⁷⁵

Di samping itu, menurut Ulpianus dalam Ronald Z.Titahelu Bahwa hubungan hukum antara *res publicae*, didalam mana terdapat *res publicae in public usu* dengan Negara, dipandang sama dengan

⁷⁴ Ronald Z.Titahelu, 2016, *Penetapan asas-asas Hukum Umum dalam penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat, Suatu Kajian Filsafati dan Teoritik tentang pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia*, Penerbit Depublish, Yogyakarta, hlm. 92-93.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 106

hubungan hukum antara benda-benda perseorangan dengan manusia pemiliknya. Artinya sebagaimana antara manusia perorangan dengan tanah dapat ditarik hubungan hukum berupa milik, maka begitu juga antara Negara dan tanah dalam status *res publicae* maupun *res publicae in public usu*. Hubungan milik yang dipunyai manusia perseorangan dengan tanah, dimiliki secara keperdataan dan hubungan antara Negara dengan tanah yang dipergunakan oleh umum. Tanah untuk kepentingan manusia perseorangan disebut sebagai *res privatae*, sedangkan tanah yang dipergunakan untuk kepentingan umum disebut *res publicae*.⁷⁶

Lebih lanjut, menurut I Made Suwitra bahwa dalam penguasaan tanah ada dua unsur yang harus dipenuhi, yaitu:

1. *Pertama*, adanya kenyataan bahwa subjek menguasai atau menggunakan objek dimaksud, dan;
2. *Kedua*, adanya sikap batin bahwa subjek dimaksud memang punya keinginan untuk menguasai atau menggunakan objeknya. Konsekuensinya kedudukan berkuasa punya suatu hak untuk mempertahankan, menikmati, memanfaatkan, dan mendayagunakan benda yang ada dalam penguasaannya dengan tidak meninggalkan kewajibannya.⁷⁷

Menurut J.B.V.Proudhon dalam Ronald Z. Titahelu, Teori Pelaksanaan Kekuasaan Negara atas benda-benda, termasuk tanah, dikemukakan bahwa terdapat 3 kelompok penguasaan negara atas benda atau tanah, yaitu:

1. *Le domaine de souverainete*; benda atau tanah dimana Negara mempunyai kedaulatan sepenuhnya, yaitu penguasaan oleh Negara atas tanah, yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
2. *Le domaine publik*; benda-benda kelompok ini, dapat dimiliki oleh Negara (*domaine de l'etaat*), yaitu benda utk kepentingan Negara untuk penyelenggaraan tugas bagi kepentingan masyarakat, seperti gedung pengadilan, kantor pemerintah, dan sebagai kekayaan negara) dan dapat juga tidak dimiliki oleh Negara. Domain publik yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat satu kesatuan atau dipandang layak sebagai milik masyarakat dan kekuasaan Negara adalah untuk melindungi masyarakat tersebut

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 107.

⁷⁷ I Made Suwitra, 2014, Penguasaan atas tanah dan Masalahnya, *Jurnal IuS Volume II Nomor 6* Desember 2014, Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Warmadewa Denpasar, hlm. 448.

3. *Le domaine prive*, termasuk dalam penguasaan, pengusahaan dan pemanfaatan tanah masyarakat hukum adat melalui pemimpinnya, yang memiliki kewenangan mengatur hubungan-hubungan hukum antara tanah dengan manusia di dalam lingkup *le domaine prive* masyarakat hukum adat. Namun demikian di dalam lingkungan masyarakat hukum adat tersebut, terdapat juga hak-hak yang bersifat publik, yang disebut sebagai hak komunal.⁷⁸

Dikemukakan oleh Julius Sembiring, bahwa menurut Teori Pelaksanaan Kekuasaan Negara yang menyangkut *Le domaine de souverainete* (tanah yang dikuasai langsung oleh Negara) di atas, hal itu merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan tanah yang belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 16 UUPA⁷⁹ ;

Secara terperinci tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yaitu *tanah-tanah yang tidak meliputi*:

1. Tanah-tanah wakaf, yaitu tanah-tanah Hak Milik yang sudah diwakafkan;
2. Tanah-tanah hak pengelolaan, yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan HMN kepada pemegang haknya;
3. Tanah-tanah hak ulayat yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat teritorial dengan hak ulayat;
4. Tanah-tanah kaum yaitu tanah bersama masyarakat hukum adat genealogis;
5. Tanah-tanah kawasan hutan yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan UU Kehutanan, yang hakikatnya merupakan pelimpahan sebagian HMN.

Selain dari tanah-tanah yang telah disebutkan dari angka 1) sampai dengan angka 5) di atas, maka ia merupakan tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh Negara.⁸⁰

Untuk memahami pengertian Tanah Negara, dikemukakan pendapat pakar dan menurut peraturan perundang-undangan, antara lain:

⁷⁸ *Loc cit*, hlm. 118-121

⁷⁹ *Loc cit*, hlm. 7-8

⁸⁰ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Nasional, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm. 242.

1. Maria S.W.Soemardjono, Tanah Negara adalah tanah yang tidak diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain atau tidak dilekati dengan sesuatu hak menurut UUPA, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah ulayat dan tanah wakaf.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 1 angka 3, bahwa Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara ialah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, dalam Pasal 9 ayat (2) dan (3) bahwa penetapan tanah terlantar meliputi penetapan hapusnya hak atas tanah dan sekaligus memutuskan hubungan serta hak atas tanahnya ditegaskan sebagai “tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.”⁸¹

Dari pengertian Tanah Negara di atas, terdapat 2 (dua) unsur penting pada Tanah Negara, yaitu:

1. Tanah dikuasai langsung/penuh oleh Negara, dalam Penjelasan Umum UUPA, dalam Romawi II (angka 2) bahwa penguasaan Negara secara langsung yaitu mengenai tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak tertentu, maka kekuasaan Negara itu lebih luas dan penuh.
2. Tanah yang belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, adalah tanah-tanah yang belum terdapat hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, Hak pakai.⁸²

Lebih lanjut oleh Supriyadi, bahwa perkembangan pengaturan Tanah Negara sebelum dan sesudah berlakunya UUPA, sebagai berikut:

1. *Pertama*: Sebelum berlakunya UUPA, Pengaturan penguasaan Tanah Negara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan tanah Negara, yaitu bahwa kepada Daerah Swatantra dapat diberikan penguasaan atas Tanah Negara oleh Menteri Dalam Negeri, dengan tujuan untuk kemudian diberikan kepada pihak lain dengan sesuatu hak menurut ketentuan Menteri Dalam Negeri.⁸³

⁸¹ Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Edisi Revisi, Penerbit Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 6-7.

⁸² *Ibid*, hlm.8

⁸³Supriyadi, 2010, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah, menemukan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum atas eksistensi tanah asset Daerah*, Penerbit Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 7-9.

2. *Kedua*: Setelah berlakunya UUPA, dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, yang menyatakan bahwa: HMN dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Tanah-tanah Negara yang dikuasai dengan Hak Penguasaan sebagaimana dimaksud Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, telah ditegaskan statusnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan selanjutnya;⁸⁴

Berkenaan dengan Teori pelaksanaan kekuasaan Negara di atas, dikemukakan Rujukan Teori Status Tanah, dengan uraian sebagai berikut:

Bahwa status tanah terdiri dari 2 (dua) kelompok: (a) tanah Komersial (*Res Commercium*) dan (b) Tanah Non Komersial (*Res Extra Commercium*). Tanah Komersial (*Res Commercium*) adalah berupa tanah hak individual, yang pada umumnya diberikan dalam bentuk status Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, sedangkan Tanah Non Komersial (*Res Extra Commercium*) terdiri:

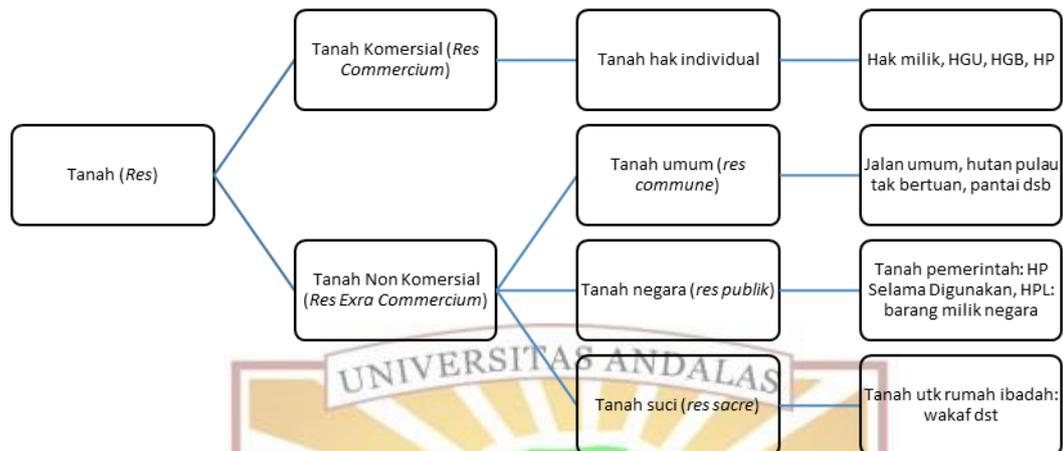
- a) Tanah-tanah untuk kepentingan umum (*Res Commune*), seperti untuk jalan umum, hutan, pulau tak bertuan/tak berpenghuni dan sebagainya;
- b) Tanah Negara (*res publik*), seperti tanah-tanah untuk Pemerintah, Hak Pakai selama digunakan untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, Hak Pengelolaan, barang milik Negara;
- c) Tanah untuk keperluan suci (*res sacre*), seperti tanah untuk rumah ibadah, tanah wakaf dan sejenisnya.⁸⁵

Untuk lebih jelasnya, berikut di sampaikan secara skematis Status tanah di Indonesia pada Gambar 1 berikut ini.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 9-10

⁸⁵Kurnia Warman, 2018, *Perkembangan Pengaturan Pertanahan, Catatan untuk Penyusunan RUU Pertanahan*, Bahan pada Rapat Dengar Pendapat Umum dalam Pembahasan RUU Pertanahan, Komisi II DPR RI, tanggal 19 Juli 2018, Jakarta.

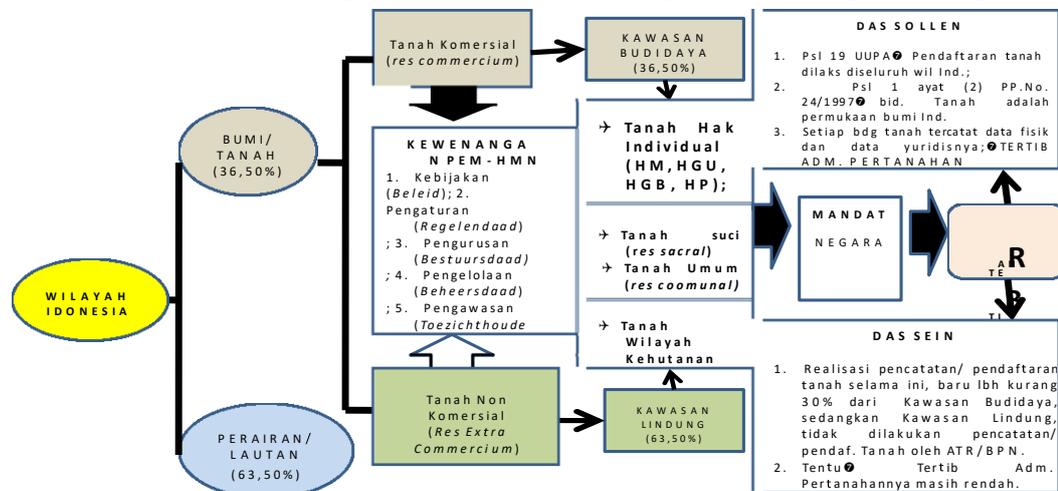
GAMBAR 1
SKEMATIS TEORITIS STATUS TANAH



Sumber: Kurnia Warman, 2018, *Perkembangan Pengaturan Pertanahan, Catatan untuk Penyusunan RUU Pertanahan*, Bahan pada Rapat Dengar Pendapat Umum dalam Pembahasan RUU Pertanahan, Komisi II DPR RI, tanggal 19 Juli 2018, Jakarta.

Berdasarkan Teori-teori yang telah dikemukakan di atas, maka penulis mencoba mengemukakan Kerangka fikir yang menjadi fokus pada penelitian ini, yaitu Kedudukan Pemerintah dalam Penguasaan Tanah Negara untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan, seperti pada Gambar 2 di bawah ini.

GAMBAR 2
KERANGKA KONSEPTUAL
KEDUDUKAN PEMERINTAH DALAM PENGUSAHAAN TANAH
UNTUK MEWUJUDKAN ADMINISTRASI PERTANAHAN DI INDONESIA



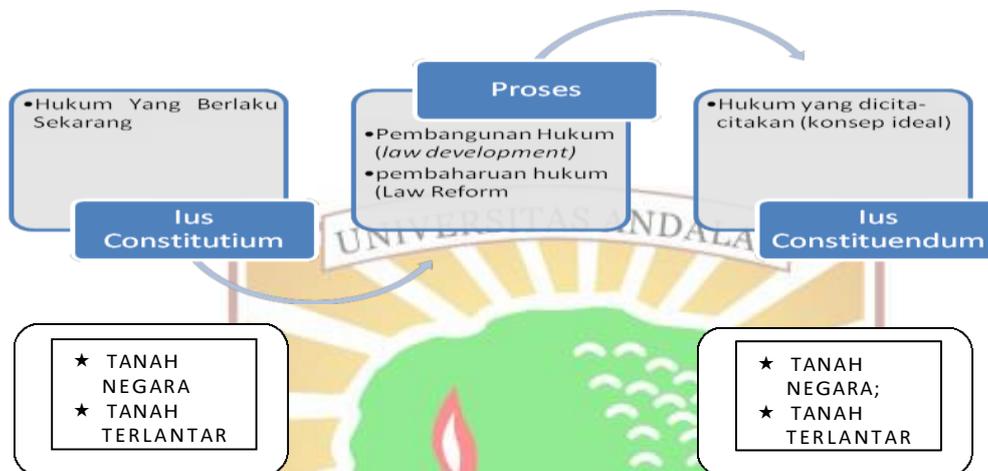
Sumber: Penulis, 2018.

Pengaturan Penguasaan Tanah Negara bebas dan Tanah Negara yang berasal dari pengadaan tanah, bekas tanah terlantar, bekas hak, dan pulau-pulau yang tidak berpenghuni, belum terwujud dengan baik, kondisi saat ini penetapan dan pengadministrasian tanah Negara menjadi sulit dilakukan.

Sehubungan dengan Politik Hukum Agraria ke depan, (*ius constituendum*) berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945, maka pembangunan hukum agraria nasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan, harus sesuai dengan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*) dan cita hukum bangsa Indonesia.

Secara skematis *ius constituendum* pengaturan Tanah Negara di Indonesia dikemukakan seperti pada Gambar 3 di bawah ini.

GAMBAR 3
PROSES PEMBANGUNAN HUKUM DAN PEMBAHARUAN HUKUM



Referensi: Modifikasi dari Fauzan Khairazi, 2015, *Implementasi Demokrasi dan HAM di Indonesia*, Jurnal Inovatif, Volume III No.1 Tahun 2015, Universitas Jambi, Jambi, hlm. 82.

5. Teori kemanfaatan (Utilitarianisme Theory).

1) Jeremy Bentham (1748-1832).

Pemikiran hukum Bentham banyak diilhami oleh karya David Hume (1711-1776), yang merupakan seorang pemikir dengan kemampuan analisis luar biasa, yang meruntuhkan dasar teoritis dari Hukum Alam. Inti ajaran David Hume bahwa sesuatu yang berguna akan memberikan kebahagiaan. Atas dasar pemikiran tersebut, kemudian Bentham membangun sebuah teori hukum komprehensif.

Bentham merupakan tokoh radikal dan pejuang hukum yang gigih. Ia merupakan pencetus sekaligus pemimpin aliran kemanfaatan (*Utilitis*). Menurutnya hakikat dari kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang

bebas dari kesengsaraan. Bentham menyebutkan bahwa: “*The aim of law is The Greatest Happiness for the greatest number*”⁸⁶. Menurut Bentham, inti filsafat disimpulkan, sebagai berikut:

“Alam telah menempatkan manusia di bawah kekuasaan, kesenangan dan kesusahan. Karena kesenangan dan kesusahan itu, kita mempunyai gagasan-gagasan, semua pendapat dan semua ketentuan dalam hidup kita dipengaruhi. Tujuannya hanya untuk mencari kesenangan dan menghindari kesusahan. Perasaan-perasaan yang selalu ada dan tak tertahankan ini seharusnya menjadi pokok studi para moralis dan pembuat undang-undang.”⁸⁷

Prinsip-prinsip dasar ajaran Jeremy Bentham adalah sebagai berikut :

1. Tujuan hukum adalah hukum dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu baru orang banyak. Prinsip utiliti Bentham berbunyi “the greatest happiness of the greatest number” (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang).
2. Prinsip itu harus diterapkan secara kuantitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama.
3. Untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan masyarakat maka perundangundangan harus mencapai empat tujuan :
 - a. *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
 - b. *To Provide abundance* (untuk memberikan nafkah makanan berlimpah)
 - c. *To provide security* (untuk memberikan perlindungan)
 - d. *To attain equity* (untuk mencapai persamaan).⁸⁸

Ajaran Bentham dikenal sebagai *Utilitarianisme Individual*, yang menyatakan bahwa baik buruknya suatu perbuatan akan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Bentham mencoba menerapkannya di bidang hukum yaitu perundang-undangan di mana baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut. Sehingga undang-undang yang banyak memberikan

⁸⁶ H.R Otje Salman, S, 2010, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Penerbit PT. Refika Aditama, Bandung, hlm.44

⁸⁷ W. Friedman, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum ; Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhamad Arifin, Disunting oleh Achmad Nasir Budiman dan Suleman Saqib, Penerbit Rajawali, Jakarta, hlm. 112

⁸⁸ Muh.Erwin, *Op.Cit.*, hlm. 180-181

kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai undang-undang yang baik.

Oleh karena itu diharapkan agar pembentuk undang-undang harus membentuk hukum yang adil bagi segenap warga masyarakat secara individual. “Lebih lanjut Bentham berpendapat bahwa keberadaan negara dan hukum semata-mata sebagai alat untuk mencapai manfaat yang hakiki yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat”.⁸⁹ Ajaran Bentham dikenal dengan sifat individualis, di mana pandangannya beranjak pada perhatiannya yang besar pada kepentingan individu.

Menurutnya hukum pertama-tama memberikan kebahagiaan kepada individu-individu, tidak langsung kepada masyarakat. Namun demikian Bentham tetap memperhatikan kepentingan masyarakat.

Untuk itu, Bentham mengatakan agar kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain tidak bertabrakan, maka harus dibatasi sehingga individu yang satu tidak menjadi mangsa bagi individu yang lainnya (*homo homini lupus*). Selain itu, “Bentham menyatakan bahwa agar tiap-tiap individu memiliki sikap simpati dengan individu yang lainnya, sehingga terciptanya kebahagiaan individu, maka dengan sendirinya kebahagiaan masyarakat akan terwujud”.⁹⁰

Inti ajaran Bentham menjelaskan bahwa: Kegunaan (*utilitas*) sebagai segala kesenangan, kebahagiaan, keuntungan kebajikan, manfaat atau segala cara untuk mencegah rasa sakit, jahat, dan ketidakbahagiaan.

Beberapa pemikiran Bentham yang penting yaitu:

1. *Hedonisme kuantitatif* (paham yang dianut orang-orang yang mencari kesenangan semata-mata secara kuantitatif bahwa hanya ada semacam kesenangan, dimana kesenangan hanya berbeda secara kuantitatif yaitu

⁸⁹ Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 64

⁹⁰ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 2008, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum ; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm., 118.50

menurut banyaknya, lama dan intensitasnya sehingga kesenangan adalah bersifat jasmaniah dan berdasarkan penginderaan.

2. *Summun bonum* yang bersifat materialistik berarti bahwa kesenangan kesenangan bersifat fisik dan tidak mengakui kesenangan spritual dan menganggapnya sebagai kesenangan palsu.
3. *Kalkulus hedonistik* (hedonistik calculus) bahwa kesenangan dapat diukur atau dinilai dengan tujuan untuk mempermudah pilihan yang tepat antara kesenangan-kesenangan yang saling bersaing. Seseorang dapat memilih kesenangan dengan jalan menggunakan kalkulus hedonistik sebagai dasar keputusannya. Adapun kriteria kalkulus yaitu :
 - a. pertama, intensitas dan tingkat kekuatan kesenangan,
 - b. kedua, lamanya berjalan kesenangan itu,
 - c. ketiga, kepastian dan ketidakpastian yang merupakan jaminan kesenangan,
 - d. keempat, keakraban dan jauh dekatnya kesenangan dengan waktu,
 - e. kelima, kemungkinan kesenangan akan mengakibatkan adanya kesenangan tambahan berikutnya,
 - f. keenam, kemurnian tentang tidak adanya unsur-unsur yang menyakitkan,
 - g. ketujuh, kemungkinan berbagi kesenangan dengan orang lain.

Disamping itu ada sanksi untuk menjamin agar orang tidak melampaui batas dalam mencapai kesenangan yaitu : sanksi fisik, sanksi politik, sanksi moral atau sanksi umum dan sanksi agama atau sanksi kerohanian.⁹¹

Memperhatikan tiga klasifikasi yang dikemukakan Bentham di atas, penulis menganggap bahwa hanya golongan yang ke tiga, yang dapat dijadikan acuan ideal dalam menentukan sudut pandang kemanfaatan hukum. Dan dari sudut pandang inilah penulis akan melihat manfaat penentuan kebijakan Pendaftaran Tanah Negara yang dapat mendatangkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat/kesejahteraan di Indonesia, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Pertanyaannya, apakah kebijakan Pendaftaran Tanah Negara akan memunculkan kebahagiaan atau justru ancaman bagi masyarakat? Jawabannya jelas lebih banyak memunculkan kebahagiaan, karena akan diperoleh kepastian

⁹¹ Soedjono Dirdjosisworo, 1984, *Filsafat Hukum dalam Konsepsi dan Analisa*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 118-120

hukum dan jaminan perlindungan hukum bagi tanah-tanah yang sudah didaftarkan.

Kelemahan karya Bentham dikarenakan dua kekurangan, yaitu:

1. *Pertama*, rasionalitas Bentham yang abstrak dan doktriner, yang mencegah melihat orang sebagai keseluruhan yang kompleks, sebagai campuran materialisme dan idealisme, bangsawan dan golongan rendah, egoisme yang menyebabkan Bentham melebih-lebihkan kekuasaan-kekuasaan pembuat undangundang dan meremehkan perlunya mengindividualisasikan kebijaksanaan dan keluwesan dalam penerapan hukum. Begitu besar kepercayaannya yang naif akan sifat umum dan prinsip-prinsip kodifikasi ilmiah, sehingga ia bekerja dengan antusiasisme yang sama dan tidak menghiraukan perbedaan-perbedaan nasional dan historis.
2. *Kedua*, adalah akibat kegagalan Bentham untuk mengembangkan dengan jelas konsepsinya sendiri mengenai keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat. "Bentham percaya bahwa kepentingan-kepentingan yang tak terbatas dari individu-individu yang sangat luar biasa banyaknya secara otomatis berakibat bagi kepentingan-kepentingan masyarakat tetapi Bentham tidak menjelaskan mengapa demikian."⁹²

Meskipun Utilitarianisme hukum Bentham mempunyai kelemahan, namun

arti penting pemikirannya dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Ia menghubungkan dasar pemikiran filsafat dengan dalil-dalil hukum praktis;
2. Ia meletakkan individualisme atas dasar materilistis baru;
3. Ia menghubungkan hak-hak individu yang tahu diri dan menempatkannya di bawah kebahagiaan sejumlah besar individu-individu dengan tuntutan yang sama yang hidup dalam masyarakat;
4. Ia mengarahkan tujuan-tujuan hukum pada tujuan-tujuan sosial praktis, bukannya pada dalil- dalil yang abstrak.
5. Ia meletakkan dasar untuk kecenderungan relativitas baru dalam ilmu hukum, yang dikemudian hari disebut ilmu hukum sosiologis dan menghubungkan hukum dengan tujuan-tujuan sosial yang pasti dan keseimbangan dari pelbagai kepentingan;
6. Ia memandang jaminan keamanan sebagai objek hukum yang penting, sebagai fungsi yang dikembangkan, untuk tidak menghiraukan orang-orang lain, dengan positivisme analitis;

⁹² W. Friedman, *Op.Cit.*, hlm. 115-117.

7. Ia memberi tekanan pada kebutuhan dan mengembangkan cara pembentukan hukum yang disadari, dengan kodifikasi melalui pengadilan atau evolusi melalui kebiasaan.⁹³

2) John Stuart Mill (1806-1873).

Penganut aliran Utilitarianisme selanjutnya adalah John Stuart Mill.

Sejalan dengan pemikiran Bentham, Mill memiliki pendapat bahwa:

“Suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill, “keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.”⁹⁴

Mill setuju dengan Bentham, bahwa suatu tindakan hendaklah ditujukan kepada pencapaian kebahagiaan, sebaliknya suatu tindakan adalah salah apabila menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan. Lebih lanjut, Mill menyatakan bahwa standar keadilan hendaknya didasarkan pada kegunaannya, akan tetapi bahwa asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak diketemukan pada kegunaan, melainkan pada dua hal yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati.

Namun demikian, Mill juga mengkritik pandangan Bentham,

- a. “Pertama, bahwa kesenangan dan kebahagiaan harus diukur secara kuantitatif”.⁹⁵ Mill berpendapat bahwa : “Kualitas kebahagiaan harus dipertimbangkan juga, karena ada kesenangan yang lebih tinggi mutunya dan ada yang rendah.
- b. Kedua, bahwa kebahagiaan bagi semua orang yang terlibat dalam suatu kejadian, bukan kebahagiaan satu orang saja yang bertindak

⁹³ *Ibid*, hlm 119-120.

⁹⁴ H.R. Otje Salman, S, *Loc.Cit.* hlm. 44.

⁹⁵ Muh. Erwin, *Op.Cit.*, hlm. 183

sebagai pelaku utama, kebahagiaan satu orang tidak boleh dianggap lebih penting daripada kebahagiaan orang lain.”⁹⁶

Peran Mill dalam teori hukum terletak dalam penyelidikan-penyelidikannya mengenai hubungan-hubungan keadilan, kegunaan, kepentingan-kepentingan individu dan kepentingan umum. Penyelidikannya tentang sifat keadilan dan hubungannya dengan kegunaan, dapat memahami bahwa secara tradisional gagasan yang abadi tentang keadilan dan ketidakadilan bertentangan dengan gagasan-gagasan mengenai kegunaan dan kepentingan.

Ia dengan tepat mengamati, bahwa sebenarnya tidak ada yang lebih tidak tetap dan kontroversial daripada arti keadilan itu sendiri.

“Mill mencoba mensintesis antara keadilan dan kegunaan, hubungannya yang mengejutkan, yakni: rasa adil pada hakikatnya itu berarti perasaan individu akan keadilan yang membuat individu menyesal dan menginginkan membalas dendam kepada setiap sesuatu yang tidak menyenangkannya, hal ini diredakan dan diperbaiki oleh perasaan sosialnya.”⁹⁷

Mill juga menghubungkan keadilan dengan kegunaan umum yang mempunyai pendekatan yang berbeda dengan Bentham. Tekanannya berubah yakni atas kepentingan individu ke tekanan atas kepentingan umum dan kenyataannya ialah bahwa kewajiban lebih baik daripada hak, atau mencari sendiri kepentingan atau kesenangan yang melandasi konsep hukumnya. Tetapi pertentangan antara kepentingan sendiri dan kepentingan bersama ditiadakan dalam teorinya dengan mengadu domba naluri intelektual dengan naluri non intelektual dalam sifat manusia.

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 183-184

⁹⁷ Friedman, *Op.Cit.*, hlm.120.

“Kepedulian pada kepentingan umum menunjuk pada naluri intelektual, sedangkan pengagungan kepentingan sendiri menunjuk pada naluri non-intelektual sehingga menghasilkan kesimpulan yang sama dan menakjubkan dalam meniadakan dualisme antara kepentingan individu dan kepentingan sosial dan perasaan keadilannya”.⁹⁸

Menurut John Stuart Mill sebagai penganut *Utilitis*, mengajarkan bahwa:

“suatu tindakan hendaknya ditujukan terhadap pencapaian kebahagiaan dan adalah keliru jika ia menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan”, dengan kalimat lain “*action are right in proportion as they tend to promote man’s happiness, and wrong as they tend to promote the reverse of happiness*”.⁹⁹ Lebih jauh dikatakan oleh John Stuart Mill, yang dinamakan manfaat adalah:

“Suatu kebahagiaan untuk jumlah manusia yang sebesar-besarnya (*utility is happiness for the greatest number of sentient beings*). Jadi pedomannya dari tiap-tiap seseorang bertindak, hendaklah begitu rupa sehingga sebanyak mungkin makhluk merasakan kebahagiaan. Kalau ada 2 (dua) macam perbuatan, pilihlah yang hasilnya akan membahagiakan orang dalam jumlah lebih besar. Tujuan aliran ini mencapai kesenangan hidup sebanyak mungkin, baik *quality* maupun *quantity*. Ukuran dalam perbuatan ialah *happiness* orang lain yang jumlahnya sebanyak mungkin”.¹⁰⁰

3) Rudolf von Jhering (1800-1889).

Penganut aliran Utilitarianisme selanjutnya adalah Rudolf von Jhering dikenal sebagai penggagas Teori Sosial Utilitarianisme atau *Interessen Jurisprudence* (kepentingan). Teorinya merupakan penggabungan antara teori Bentham dan Stuart Mill dan Positivisme Hukum dari John Austin.

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 121

⁹⁹ Jarot Widya Muliawan, *Ibid*.hlm.25.

¹⁰⁰ Lieke Lianadevi Tukgali, 2006, *Fungsi Sosial Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, PT. Kertas Putih Communication, Juni,hlm. 34.

Pusat perhatian filsafat hukum Jhering adalah tentang tujuan, yang menyatakan, bahwa:

“Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum, berdasarkan orientasi ini isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara”.¹⁰¹

Jhering menolak pandangan Von Savigny yang berpendapat, bahwa: hukum timbul dari jiwa bangsa secara spontan, karena hukum senantiasa sesuai dengan kepentingan negara, maka tentu saja hukum itu tidak lahir secara spontan, melainkan dikembangkan secara sistematis dan rasional, sesuai dengan perkembangan kebutuhan negara.

“Jhering mengakui ada pengaruh jiwa bangsa, tetapi tidak spontan, yang penting bukan jiwa bangsa, tetapi pengelolaan secara rasional dan sistematis, agar menjadi hukum positif”.¹⁰²

Hukum sengaja dibuat oleh manusia untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diinginkan.

“Walaupun hukum mengalami suatu perkembangan sejarah, tetapi Jhering menolak pendapat para teoritis aliran sejarah bahwa hukum merupakan hasil dari kekuatan-kekuatan historis murni yang tidak direncanakan dan tidak disadari tetapi hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan ditujukan kepada tujuan tertentu”.¹⁰³

¹⁰¹ W. Friedman, *Op.Cit.*, hlm.120.

¹⁰² Teguh Prasetyo & Abdul Alim, 2007, *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum*, Penerbit Pustaka pelajar, Yogyakarta, hlm. 100

¹⁰³ Bodenheimer dalam Satjipto Rahardjo, *Loc.Cit.* hlm. 56.

Teori hukum Jhering berbasis ide manfaat. Tesis Bentham tentang manusia pemburu kebahagiaan muncul dalam pemikiran Jhering yang menurutnya entah negara, masyarakat maupun individu memiliki tujuan yang sama yakni memburu manfaat. Dalam memburu manfaat itu, seorang individu menempatkan cinta diri sebagai batu penjur. Tidak seorang pun ketika berbuat sesuatu untuk orang lain tanpa pada saat yang bersamaan ingin melakukan sesuatu bagi dirinya sendiri.

Rudolf von Jhering (1818-1892), yang teori hukumnya pun berbasis ide manfaat mempedomani tesis Bentham tentang manusia "pemburu kebahagiaan", seolah muncul kembali pada Jhering, entah negara, entah masyarakat maupun individu memiliki tujuan yang sama yakni memburu manfaat. Dikatakannya bahwa hukum itu:

"Merupakan penyatuan kepentingan-kepentingan untuk tujuan yang sama, yakni kemanfaatan. Di sini hukum harus berfungsi ganda, yang disatu sisi bertugas menjamin kebebasan individu untuk meraih tujuan dirinya yakni mengejar kemanfaatan dan menghindari kerugian dan di pihak lain, hukum memikul tugas untuk mengorganisir tujuan dan kepentingan individu agar terkait, serasi dengan kepentingan orang lain".¹⁰⁴

Lebih lanjut dikatakan oleh Jhering, bahwa hukum dalam esensinya yang terekspresi melalui tujuannya, yakni:

"Untuk memberi perlindungan terhadap kepentingan masyarakat dan individu melalui koordinasi antar kepentingan-kepentingan. Kepentingan masyarakat harus didahulukan/ prioritas jika terjadi konflik dengan kepentingan individu. *Utilitarianisme* dari Rudolf von Jhering di Jerman mempunyai tujuan yang sama dengan Jeremy Bentham yaitu melindungi kepentingan-kepentingan, dengan melukiskannya sebagai pengejaran kesenangan dan menghindari penderitaan".¹⁰⁵

¹⁰⁴ Bernard.L.Tanya, *Ibid*, hlm.98- 99.

¹⁰⁵ W. Friedman,1953, *Legal Theory, Third Edition*, London, Steven & Sons

Dia juga menentang gagasan bahwa hukum alam memberi kepada hukum isi tertentu yang tetap dan universal.¹⁰⁶

Hak Milik misalnya, tidak hanya untuk pemiliknya, tetapi juga untuk masyarakat. Hukum harus mendamaikan kepentingan-kepentingan pribadi dan masyarakat. Hal ini yang mendasarkan Jhering membenarkan pengambilalihan atau pengekangan berdasarkan hukum terhadap penerapan hak-hak milik perorangan. Pengambilalihan merupakan penyelesaian masalah untuk menyesuaikan kepentingan-kepentingan pemiliknya.¹⁰⁷

Lebih lanjut menurut Jhering, posisi saya dalam dunia bersandar pada tiga proposisi :

1. Pertama, saya di sini untuk saya sendiri,
2. Kedua, dunia ada untuk saya, dan
3. Ketiga, saya disini untuk dunia tanpa merugikan saya. Kemudian selanjutnya Jhering mengintrodusir teori kesesuaian tujuan sebagai jawaban atas kepentingan individu dalam kehidupan sosial. Kesesuaian tujuan atau lebih tepat penyesuaian tujuan ini merupakan hasil dari penyatuan kepentingan-kepentingan untuk tujuan yang sama yakni kemanfaatan. “Sehingga hukum berfungsi selain menjamin kebebasan individu untuk meraih tujuan dirinya yakni mengejar kemanfaatan dan menghindari kerugian, hukum juga bertugas mengorganisir tujuan dan kepentingan individu agar terkait serasi dengan kepentingan orang lain”.¹⁰⁸

Jhering juga mengembangkan aspek-aspek dari Positivisme John Austin dan mengembangkannya dengan prinsip-prinsip Utilitarianisme yang diletakkan oleh Bentham dan dikembangkan oleh Mill. Hal tersebut memberi sumbangan penting untuk menjelaskan ciri khas hukum sebagai suatu bentuk kemauan.

Limited, 1953, mengutip Lorimer, *Trancendental Eudaemonism*, Institute of Law, hlm.48 dalam Lieke Lianadevi Tukgali, *Ibid*, hlm. 35.

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm..222.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm..124-125.

¹⁰⁸ Bernard et all, 2013, *Teori Hukum : Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Penerbit Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 98-99

Jhering mulai mengembangkan filsafat hukumnya dengan melakukan studi yang mendalam tentang jiwa hukum Romawi yang membuatnya sangat menyadari, betapa perlunya hukum mengabdikan untuk tujuan-tujuan sosial.

Dasar Utilitarianisme Jhering adalah pengakuan tujuan sebagai prinsip umum dunia yang meliputi baik ciptaan-ciptaan yang tidak bernyawa maupun yang bernyawa. Bagi Jhering tujuan hukum adalah:

“Melindungi kepentingan-kepentingan yakni kesenangan dan menghindari penderitaan, namun kepentingan individu dijadikan bagian dari tujuan sosial dengan menghubungkan tujuan pribadi seseorang dengan kepentingan-kepentingan orang lain. “Dengan disatukannya kepentingan-kepentingan untuk tujuan yang sama, maka terbentuklah masyarakat dan Negara yang merupakan hasil dari penyatuan kepentingan-kepentingan untuk tujuan yang sama itu.”¹⁰⁹

“Lebih lanjut menurut Jhering, ada 4 (empat) kepentingan masyarakat yang menjadi sasaran dalam hukum, baik yang *egoistis* (pahala dan manfaat yang biasanya didominasi motif-motif ekonomi) maupun yang bersifat *moralistis* (kewajiban dan cinta). Hukum bertugas menata secara seimbang dan serasi antara kepentingan-kepentingan tersebut”.¹¹⁰

Keseluruhan keinginan-keinginan tersebut oleh Jhering dibagi ke dalam

tiga kategori, sebagai berikut :

- 1) Di luar hukum (hanya milik alam) yang diberikan kepada manusia oleh alam dengan atau tanpa usaha manusia (yakni hasil bumi);
- 2) Hukum campuran, yakni syarat-syarat kehidupan khusus untuk manusia. Dalam kategori ini, keempat syarat-syarat pokok kehidupan sosial yakni perlindungan kehidupan, perkembangan kehidupan, pekerjaan, dan perdagangan. Ini merupakan aspek-aspek khusus dari kehidupan sosial, tetapi tidak tergantung dari paksaan hukum;
- 3) Sebaliknya, syarat-syarat hukum yang murni adalah yang seluruhnya tergantung dari perintah hukum, seperti perintah untuk membayar utang atau pajak. Di lain pihak, tidak ada undang-undang yang diperlukan untuk hal-hal seperti makan dan minum, atau pembiakan jenis-jenis makhluk.¹¹¹

¹⁰⁹ W. Friedman, *Op.Cit.*, hlm. 122-123

¹¹⁰ Bernard et all, *Op.Cit.*, h. 98-99

¹¹¹ W. Friedman, *Loc.Cit.*

Dari uraian di atas, dapat ditarik beberapa hal penting, dimana terdapat perbedaan pandangan, dimana Jeremy Bentham dikenal sebagai Bapak *Utilitarianisme Individual (the father of legal utilitarianism)* pakar yang paling radikal di antara pakar *utilitis*, sedangkan Rudolf von Jhering adalah Bapak *Utilitarianisme Sosiologis*.

Hemat penulis, Teori Utilitarianisme ini sangat pantas untuk dijadikan pisau analisis dalam menentukan tujuan yang ingin dicapai setiap kali menentukan kebijakan perundang-undangan. Tidak mustahil, hukum yang tidak berorientasi pada kemaslahatan (baca: kebahagiaan), akan menjadi hukum yang *unmarketable*, tidak akan berjalan karena tidak sesuai dengan kodrat manusia yaitu mencari ketenangan (baca: kebahagiaan).

Untuk mewujudkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dalam masyarakat, maka Undang-undang harus dapat mencapai empat tujuan:

- 1) *to provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup);
- 2) *to Provide abundance* (untuk memberikan nafkah makanan yang berlimpah);
- 3) *to provide security* (untuk memberikan perlindungan); dan
- 4) *to attain equity* (untuk mencapai persamaan).¹¹²

Empat indikator itulah yang menjadi tolak ukur dari hukum yang baik. Dalam hal penelitian ini, penulis akan bertolak dari Teori Utilitarianisme Hukum dengan empat indikator di atas – tentu dengan memperhatikan beberapa kritik terhadapnya – sebagai ‘pisau uji’ dalam penentuan kebijakan Pendaftaran Tanah Negara yang dapat mendatangkan sebesar-besarnya kemakmuran

¹¹² Darji Darmodihardjo dalam Hyronimus Rheti, 2011, *Filsafat Hukum* ; Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Postmoderenisme), Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm 159.

rakyat/kesejahteraan di Indonesia, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

F. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual akan menjelaskan: “mengenai pengertian-pengertian tentang kata-kata penting yang terdapat dalam suatu penulisan, sehingga tidak terjadi kesalahpahaman tentang arti kata-kata tersebut”¹¹³. Hal ini dimaksudkan untuk membatasi pengertian dan ruang lingkup hal-hal dalam pembahasan, agar tidak terjadi perbedaan penafsiran.

Dalam penelitian hukum normatif dimungkinkan untuk:

“Menyusun kerangka konseptual yang didasarkan atau diambil dari peraturan perundang-undangan tertentu. Biasanya kerangka Konseptual itu, sekaligus merumuskan definisi-definisi tertentu yang dapat dijadikan pedoman operasional di dalam proses pengumpulan, pengolahan, analisa dan konstruksi data”.¹¹⁴

Untuk menghindari terjadi kesalahpahaman tentang arti kata-kata/perbedaan penafsiran dalam penulisan ini, perlu dikemukakan Kerangka Konseptual. “Konsep merupakan satu bagian terpenting dari teori dan arti penting konsep dalam sebuah penelitian adalah untuk menghubungkan teori dan observasi, antara abstrak dan realitas”.¹¹⁵ Dalam perkataan lainnya, konsep

¹¹³ H.Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.221.

¹¹⁴ Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 137.

¹¹⁵ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, 1989, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES,

diartikan sebagai kata yang menyatukan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus dan disebut dengan istilah definisi operasional.¹¹⁶

Berdasarkan pendekatan terhadap definisi konsep operasional tersebut, maka dalam penulisan ini setidaknya, ada 5 (lima) istilah yang memerlukan definisi operasional, yaitu:

- a. Pengaturan.
- b. Pendaftaran Tanah;
- c. Penguasaan tanah oleh Negara;
- d. Tanah yang dikuasai oleh Negara;
- e. Tanah terlantar dan;
- f. Tertib Administrasi Pertanahan.

Berikut ini dikemukakan beberapa konsep operasional pada penelitian ini, yaitu:

1. Konsepsi Pengaturan.

Konsepsi pengaturan tanah Negara di Indonesia, yang terpenting ialah: *Pertama*: Bahwa pada hakekatnya seluruh permukaan bumi (daratan) Indonesia merupakan tanah yang dikuasai oleh Negara (HMN) sebagaimana telah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 1 ayat (1) UUPA dan Pasal 19 ayat (1) UUPA. Oleh karena itu penguasaan tanah di Indonesia, bukan hanya areal yang berada di bawah kewenangan otoritas pertanahan saja, melainkan juga meliputi areal yang berada di bawah kewenangan kehutanan dan pertambangan. *Kedua*, Bahwa dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional, Tanah Negara bukanlah hak (*right and property*), melainkan adalah wewenang, artinya Negara tidaklah memiliki hak atas tanah, namun Negara mempunyai kewenangan untuk mengatur dengan HMN.

2. Konsepsi Pendaftaran Tanah

Jakarta, hlm.34

¹¹⁶Sumadi Suryabarata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.28

Pada awalnya, pendaftaran tanah yang dikenal di dunia ini berasal dari Negara Mesir Kuno, ketika Raja Fir'aun saat itu memerintahkan pegawai kerajaannya untuk mengembalikan patok-patok batas tanah pertanian rakyat yang hilang akibat meluapnya air sungai Nil.¹¹⁷

Dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut "*Capitastrum*", di Jerman dan Italia disebut "*Catastro*", di Perancis disebut "*Cadastre*", di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah "*kadastrale*" atau "*kadaster*". Maksud dari *Capitastrum* atau *kadaster* dari segi bahasa adalah suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *rekord* (rekaman) yang menunjuk kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak atas suatu bidang tanah, sedang kadaster yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.¹¹⁸

Prinsip pokok untuk mengenal dan memahami lembaga utuh mengenai pendaftaran tanah, maka baik sistem, asas, tujuan, dan aturan (*in action*-nya) sangat mempengaruhi akan proses kehidupan dan perilaku yang harus dilaksanakan. Pendaftaran tanah untuk saat ini telah dipusatkan pada instansi tertentu yang dikelola oleh Kementerian ATR/Badan Pertanahan Nasional dan pelaksanaannya Kantor Pertanahan di setiap Kabupaten/Kota.¹¹⁹ (sesuai kewenangan berdasarkan luas tanah dan jenis haknya).

Pendaftaran tanah yang diharapkan sebagaimana digambarkan oleh Douglass J. Willem merupakan pekerjaan yang kontinyu dan konsisten atas hak-hak seseorang sehingga memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian tanah yang didaftarkan, lengkapnya disebutkan :

*"The register consists of the individual grant, certificates of folios contained within it at any given time. added to these are documents that may be deemed to be embodied in the register upon registration. Together these indicated the parcel of land in a particular title, the person entitled to interest there in and the nature and extent of these interests. there are also ancillary register which assist in the orderly administration of the system Such as a parcel index, a nominal index listing registered proprietors and a day book in which documents are entered pending final registration"*¹²⁰

¹¹⁷ Syafruddin, 2004, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Hak Atas Tanah*, Tesis, Program Studi Kenotariatan, PPS-USU, Medan, halaman 14

¹¹⁸ AP Parlindungan, 1994, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, hlm. 11-12.

¹¹⁹ Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1999 tentang Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah.

¹²⁰ Douglas J. Whillan. 1982. *The Torren System In Australia*, Sydney Melbourne

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subyek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster* adalah *fiscal cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SSPT PBB).

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, dan
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial-ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan

bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.¹²¹

Memperhatikan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tersebut, maka menurut AP. Parliungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, karena :

1. Dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
2. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di Kantor Pertanahan maka pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan Negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui kondisi peruntukan tanah dan kepemilikannya.
3. Dengan Administrasi Pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.
4. Kesempurnaan sebagaimana tersebut dalam ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 jelas-jelas memberikan jaminan teknis dan jaminan hukum atas haknya.

3. Konsepsi Penguasaan Tanah oleh Negara

Food Agriculture Organization (FAO), memberikan pengertian penguasaan tanah (*land tenure*) dalam Yulius Sembiring, 2016, sebagai berikut: “*Land tenure is the relationship, whether lagally or custumorlily difined, among people, as individuals or groups, with respect to land*”¹²². Dalam hubungan yang sedemikian rupa, maka bentuk penataannya ditentukan oleh para aktor sebagai sebuah proses sosial.¹²³

Iman Sudyat dalam Maria SW.Soemardjono, menyebutkan bahwa Penataan penguasaan tanah tersebut, memerlukan seperangkat aturan untuk

¹²¹ Pasal 19 UUPA

¹²² *Loc cit*, hlm. 188-189.

¹²³ Gamma Galudra, et al, 2013, *Manual Penilaian Cepat Konflik Pertanahan*, STPN Press, Yogyakarta, hlm. 6.

mengatur hubungan hukum antara subyek (pihak yang menguasai tanah) dengan obyek (tanah dan segala sesuatu yang terdapat pada tanah).

Dalam kajian hukum tanah, hubungan penguasaan tanah tersebut, dapat dilakukan oleh perorangan yang melahirkan hak privat; dan juga dapat dilakukan oleh satu kelompok (negara atau kelompok masyarakat) yang melahirkan hak publik atau hak privat atau kedua-duanya. Hal ini sejalan dengan ungkapan Iman Sudiyat, bahwa: “Subyek dalam penguasaan tanah pada umumnya dapat melekat pada 2 (dua) jenis subyek hukum, yaitu: masyarakat/penguasa dan perorangan”¹²⁴.

Konsepsi bentuk penguasaan tanah oleh Negara pada prinsipnya dilandasi oleh Teori hubungan antara Negara dengan tanah oleh Gaius dan Marcianus, yaitu terdiri dari:

- a. Teori Negara memiliki tanah;
- b. Teori Negara tidak memiliki tanah.

Negara Indonesia menganut Teori Negara tidak memiliki tanah, dimana Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat Indonesia yang berbentuk *kommunes*, diwujudkan secara abstrak dalam Hak Bangsa. Hak Bangsa sebagai Unsur Hukum Publik, pada tingkat tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia dalam bentuk HMN, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

4. Konsepsi Tanah Negara.

Dalam kedudukannya sebagai penyelenggara Negara, Pemerintah menjalankan fungsi-fungsinya di Bidang Pertanahan terhadap 3 (tiga) entitas tanah, yaitu: Tanah Hak, Tanah Ulayat dan Tanah Negara.

¹²⁴ Maria SW.Soemardjono, *Penguasaan/Pemilikan Tanah Pertanian*, Laporan Penelitian Proyek Kerjasama Balitbang BPN dan Fakultas Hukum UGM, TA.1991/1992, Jakarta, hlm. 3.

Pengertian tanah Negara ditegaskan dalam UUPA, bukan dikuasai penuh, akan tetapi merupakan “Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara” (lihat, Penjelasan umum II (2) UUPA); Dengan demikian substansi pengertian Tanah Negara setelah berlakunya UUPA, adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah. Dalam tataran yuridis bahwa terdapat dua kategori tanah Negara dilihat dari asal usulnya:

- a. Tanah Negara yang berasal dari tanah yang benar-benar belum pernah ada hak atas tanah yang melekatinya atau disebut sebagai tanah Negara bebas; seperti pulau-pulau tidak berpenghuni, dan lain-lain.
- b. Tanah Negara yang berasal dari tanah-tanah yang sebelumnya sudah ada haknya, tetapi karena sesuatu hal atau adanya perbuatan hukum tertentu, sehingga menjadi tanah Negara, seperti: Tanah bekas hak barat, tanah dengan hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah hak yang hapus karena diterlantarkan, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya, karena tidak sesuai dengan tata ruang.¹²⁵

Konsepsi Tanah Negara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang terdiri dari:

- a. Tanah Negara benar-benar **belum pernah ada hak atas tanah** yang melekatinya atau disebut sebagai tanah Negara bebas/Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, seperti pulau-pulau tidak berpenghuni, dan lain-lain;
- b. Tanah Negara yang berasal dari tanah- tanah yang **sebelumnya sudah ada haknya**, tetapi karena sesuatu hal atau adanya

¹²⁵ Dayat Limbong, 2017, *Tanah Negara, Tanah Terlantar dan Penertibannya*, Jurnal Mercatoria, Vol.10 Nomor 1 Juni 2017, ISSN Nomor 1979-8652, Program Pascasarjana-Universitas Medan Area, Medan, hlm. 4-5.

perbuatan hukum tertentu, sehingga menjadi Tanah Negara, seperti: Tanah bekas hak barat, hak atas tanah tertentu yang telah berakhir jangka waktunya, tanah hak yang hapus karena diterlantarkan, tanah yang dicabut haknya, tanah yang dilepaskan secara sukarela oleh pemiliknya, karena tidak sesuai dengan tata ruang.

Dengan demikian, Tanah Negara yang tidak dipunyai/belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah, disebut sebagai Tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Negara, sedangkan Tanah Negara berasal dari bekas Tanah Terlantar adalah tanah hak yang diterlantarkan dan sudah ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh Pejabat yang berwenang.

5. Konsepsi Tanah Terlantar.

Berdasarkan Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA, hak atas tanah hapus antara lain karena diterlantarkan. A.P. Parlindungan mengemukakan konsep tanah terlantar dengan merujuk pada hukum adat, yaitu : “Sesuai dengan karakter tanah terlantar (kondisi fisik yang telah berubah dalam waktu tertentu 3,5 sampai dengan 10 tahun), maka haknya gugur dan kembali kepada hak ulayat.¹²⁶ Menurut Sudarto Gautama, menyatakan bahwa istilah diterlantarkan diartikan jika tanah yang tidak dipakai sesuai dengan keadaannya.¹²⁷ Penentuan tanah terlantar lebih mengarah kepada kondisi fisik

¹²⁶ A.P.Parlindungan, 1990, *Berakhirnya Hak- Hak Atas Tanah, Menurut Sistem UUPA*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, hlm. 7

¹²⁷ Sudarto Gautama, 1993, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Ke

tanah, yang tidak lagi produktif dan tidak bertuan.

Konsepsi Tanah Terlantar yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah:

“Tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara, berupa: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan atau dengan dasar penguasaan atas tanah, tetapi *tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan* sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya.”¹²⁸, dengan *pengecualian obyek penertiban* tanah terlantar, yaitu terhadap tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama Perseorangan dan tanah yang dikuasai Pemerintah sebagai berikut:

- a. Tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan, yang secara tidak sengaja, tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya;
- b. Tanah yang dikuasai Pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah secara tidak sengaja, tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.¹²⁹

6. Konsepsi Tertib Administrasi Pertanahan.

Pedoman Tertib Pertanahan adalah Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 tentang Catur Tertib Pertanahan, di mana salah satu Catur Tertib Pertanahannya adalah Tertib Administrasi Pertanahan. Pengertian Administrasi Pertanahan adalah:

*Land Administration is the process of determining, recording and disseminating information about the tenure, value and use of land when implementing land management policies. It is considered to include land registration, cadastral surveying and mapping, fiscal, legal and multi purpose cadastre and land information systems.*¹³⁰ Terjemahan bebas¹³¹

Sembilan, Penerbit PT. Citra AdityaBakti, Bandung, hlm. 136.

¹²⁸Pasal 1 angka 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata cara Penertiban Tanah Terlantar.

¹²⁹Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

¹³⁰Daniel Steudler, 2004, *A Framework for the Evaluation of Land Administration Systems*, Department of Geomatic, The University Melbourne, Melbourne-Australia, hlm. 15.

Menurut Rusmadi Murad, bahwa Konsepsi Tertib Administrasi Pertanahan adalah: “Suatu kondisi tersedianya data-data setiap bidang tanah yang tercatat dengan baik dan mudah diketahui, baik mengenai riwayat, kepemilikan, subjek haknya dan keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut tanah”.¹³² Hal ini akan menciptakan suasana pelayanan bidang pertanahan, yang lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit, adil dan merata.

Dalam penelitian ini, tentu konsepsi Tertib Administrasi Pertanahan adalah terkait dengan Tertib Administrasi Tanah Negara, yaitu tersedianya data-data setiap bidang Tanah Negara, tercatat dengan baik dan mudah diketahui, baik mengenai riwayat, kepemilikan, subjek haknya dan keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan Tanah Negara yang berasal dari Tanah Terlantar.

G. Metode Penelitian

Penentuan metode/cara penelitian tergantung dari obyek (formal) ilmu pengetahuan, tujuan penelitian dan tipe data yang akan diperoleh, sehingga ia sepenuhnya tergantung pada logika dan konsistensi peneliti.

1. Jenis/Type Penelitian

Menurut I Made Pasek Diantha, bahwa Metode penelitian hukum terdiri

¹³¹ Administrasi Pertanahan adalah proses penentuan (subjek, objek dan hak), pencatatan dan penyebaran informasi tentang penguasaan, Nilai dan penggunaan tanah, dengan menerapkan kebijakan pengelolaan tanah. Hal ini meliputi pendaftaran tanah dan pemetaan kadaster, hukum dan multi tujuan serta sistem informasi pertanahan.

¹³² *Loc cit*, hlm. 39.

dari 2 (dua) jenis, yakni: Metode Penelitian hukum normatif dan Metode Penelitian hukum empiris. Lebih jauh dijelaskan bahwa:

Pertama: yaitu Metode penelitian hukum normatif yaitu meneliti hukum dari perspektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum. Penelitian hukum normatif berfungsi untuk memberikan argumentasi yuridis, ketika terjadi kekosongan, kekaburan dan konflik norma. Oleh karena itu landasan teoretis yang digunakan adalah landasan teoretis yang terdapat dalam tataran teori hukum normatif.

Kedua: yaitu Metodologi Penelitian Empiris yaitu meneliti hukum dari perspektif eksternal dengan objek penelitiannya adalah sikap dan perilaku sosial terhadap hukum.¹³³

Penelitian ini menggunakan Metode Penelitian Hukum Normatif, yaitu meneliti, menelusuri, mengkaji dan menganalisis dengan objeknya norma hukum mengenai Pendaftaran tanah negara untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan.

Objek penelitian hukum normatif adalah meneliti norma hukum yang tersebar dalam peraturan hukum primer (*primary rules*) dan peraturan hukum sekunder (*secondary rules*).¹³⁴ Menurut I Made Pasek Diantha, bahwa: “Penelitian hukum normatif berfungsi untuk memberikan argumentasi yuridis, ketika terjadi kekosongan, kekaburan dan konflik norma. Oleh karena itu landasan teoretis yang digunakan adalah landasan teoretis yang terdapat dalam tataran teori hukum normatif”.¹³⁵

Pendekatan hukum normatif ini dilakukan dengan melihat pada ketentuan yang mengatur tentang tanah yang dikuasai langsung oleh negara berasal dan tanah negara yang berasal dari bekas tanah terlantar, yang pernah berlaku di

¹³³ *Loc cit*, hlm. 12

¹³⁴ H.L.A.Hart, 1981, *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford, hlm. 77.

¹³⁵ I Made Pasek Diantha, 2016, *Loc cit*, hlm. 12.

Indonesia, sejak rezim hukum agraria kolonial, sampai hukum agraria nasional (UUPA). Pendekatan ini difokuskan untuk memahami makna, pengertian dan ruang lingkup, konsepsi *pengaturan* penguasaan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan.

Menurut Poerwadarminta, bahwa pengertian *pengaturan*, meliputi proses, cara, perbuatan mengatur¹³⁶, sehingga data yang dibutuhkan tentu saja termasuk data yang berasal dari bahan-bahan hukum, maka oleh karena itulah penelitian ini memakai pendekatan studi *hukum normatif*.

2. Jenis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini data yang dikumpulkan dan diteliti adalah data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, kebijakan publik, putusan Pengadilan yang terkait dengan fokus penelitian. Keseluruhan data sekunder ini diperoleh dari perpustakaan, internet, kantor-kantor pemerintah terkait, swasta dan LSM, Mahkamah Konstitusi, Badan Peradilan Umum dan TUN dan lain-lain.

Data Sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum sekunder.

1) Bahan Hukum Primer

*“Those recorded rules which will be enforced by the state. They may be found in decision of appellate court, statutes passed by legislatures, executive decrees and regulations and ruling at administrative agencies”*¹³⁷

¹³⁶ W.J.S.Poerwadarminta, 2003, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 68.

¹³⁷ Morris L.Cohen & Kent C.Olson, 1992, *Legal Research in A Nutshell*, Sant Paul Minn, West Publishing Co, hlm. 3

Terjemahannya¹³⁸. Secara singkat dapat dipahami, bahwa Bahan hukum Primer merupakan “bahan-bahan hukum yang mengikat”¹³⁹. Bahan Hukum Primer yang digunakan pada penelitian ini, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD 1945).
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.
- c. Peraturan Perundang-undangan.
 1. Undang-undang.
 - a) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).
 - b) Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas tanah dan Benda-benda di atasnya;
 - c) Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 - d) Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
 - e) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - f) Undang-undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan Umum.

¹³⁸Semua aturan tertulis yang ditegakkan oleh negara, semua itu bisa ditemukan dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, undang-undang yang ditetapkan Parlemen, keputusan dan peraturan eksekutif dan Putusan hukum agen-agen administrasi.

¹³⁹ Maria SW. Soemardjono, 2007, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 13-14.

- g) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang- undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
 - h) Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa;
 - i) Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang lainnya yang terkait;
 - j) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
2. Peraturan Pemerintah.
- a) Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara;
 - b) Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
 - c) Peraturan Pemerintah RI Nomor 35 tahun 1991 tentang Sungai;
 - d) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
 - e) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - f) Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
 - g) Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan Barang Milik Daerah; juncto Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan

Barang milik Negara/Daerah;

h) Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

i) Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

j) Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2011 tentang Sungai;

k) Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Pemerintah terkait lainnya;

3. Peraturan/Keputusan/Instruksi Presiden.

a) Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional; sebagaimana terakhir telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang;

b) Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;

c) Peraturan Presiden No. 51 Tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai;

d) Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak-hak Barat;

- e) Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Bidang Keagrariaan dengan Bidang Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri/Permen ATR/Ka.BPN/ Menteri Kelautan dan Perikanan/ Menteri Pekerjaan Umum.
- a. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan tentang kebijakan selanjutnya.
- b. Permendagri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai permohonan dan Pemberian Hak Baru atas tanah asal Konversi Hak-hak Baru;
- c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberiannya hak atas Tanah Negara;
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tatacara Pemberian dan Pembatalan hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
- e. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, dan peraturan pelaksanaannya terkait lainnya;

- f. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara menjadi Objek Pengaturan Penguasaan Tanah;
- g. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata cara Penertiban Tanah Terlantar.
- h. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil;
- i. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelimpahan kewenangan Pemberian dan Pembatalan hak atas tanah Negara dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.
- j. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 21/PERMEN-KP/20018 tentang Tatacara Penghitungan Batas Sempadan Pantai;
- k. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 9/ PRT/M/2010 tentang Pedoman Pengamanan Pantai;
- l. Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2015 tentang Garis Sempadan;

2) Bahan Hukum Sekunder

Dikemukakan oleh I Made Pasek Diartha, bahwa Bahan hukum Sekunder dapat digolongkan, yaitu:

Pertama: dalam arti sempit, yaitu: pada umumnya berupa buku-buku hukum yang berisikan ajaran atau doktrin, terbitan berkala/artikel ulasan hukum/law review, narasi tentang arti, istilah, konsep, kaamus hukum dan ensiklopedi hukum.

Kedua: dalam arti luas, yaitu semua bahan hukum yang tidak tergolong bahan hukum primer.¹⁴⁰

Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer dan dapat memberikan penjelasan atau membantu menganalisis dan memahami mengenai bahan hukum primer, yang terdiri dari: Buku-buku hukum, hasil penelitian, tulisan dan makalah dalam warta harian/jurnal/pertemuan ilmiah, hasil/laporan pertemuan ilmiah yang berkaitan dengan objek penelitian.

3) **Bahan Hukum Tersier**

Bahan Hukum Tersier adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Ensiklopedi, Kamus Bahasa Indonesia/Bahasa Inggris dan Kamus Hukum, seperti:

1. "Kamus Hukum" yang ditulis oleh Andi Hamzah, Tahun 1986.
2. "Ensiklopedi Nasional Indonesia" yang diterbitkan oleh PT. Cipta Adi Pustaka, Tahun 1989, khususnya Jilid 7 dan Jilid 15.
3. "Kamus Besar Bahasa Indonesia" yang diterbitkan oleh Balai Pustaka, Tahun 1990.
4. "*Balck's Law Dictionary*" yang diedit oleh Bryan A. Garner, Tahun 1999 (Edisi Ketujuh).
5. "Kamus Hukum" yang ditulis oleh Sudarsono, Tahun 1999 Kitab

¹⁴⁰ *Loc cit*, hlm. 144-145.

Undang-undang hukum Perdata.

Penelitian kepustakaan dilakukan untuk memperoleh bahan hukum yang dapat diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) jenis yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, berupa UUD 1945, peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya. Dalam hal ini yang berkaitan dengan Kedudukan Pemerintah dalam penguasaan tanah negara untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan.
- b. Bahan hukum sekunder, berupa nahan-bahan hukum yang dapat memberikan kejelasan terhadap bahan hukum primer, seperti: literatur, hasil penelitian, makalah dalam seminar dan artikel. Dalam hal ini yang berkaitan dengan Dalam hal ini yang berkaitan dengan Kedudukan Pemerintah dalam penguasaan tanah negara untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan.
- c. Bahan hukum tersier berupa bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk dan kejelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, antara lain berupa: Kamus, ensiklopedia dan sebagainya. Dalam penelitian berkaitan dengan Dalam hal ini yang berkaitan dengan Kedudukan Pemerintah dalam penguasaan tanah negara untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan.¹⁴¹

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data sekunder digunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

- a. Data Sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan atau studi dokumen, sehingga akan dapat diperoleh data yang diperlukan sesuai dengan isu sentral;
- b. Alat dalam melakukan pengumpulan data sekunder adalah berupa pedoman dokumentasi yang memuat garis-garis besar atau kategori yang akan dicari datanya.¹⁴² Data yang terkumpul melalui dokumen studi, baik

¹⁴¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit PT Raja Grafindo Perasada, Jakarta, hlm. 13.

¹⁴² Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 150.

bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang sesuai dengan topik penelitian ini, menjadi acuan dan landasan dalam membangun argumentasi untuk menjawab dan menganalisis permasalahan.

c. Menurut I Made Pasek Diartha, 2016, Pengumpulan bahan hukum primer disusun dan diidentifikasi secara sistematis, dengan cara:

- 1) Pengumpulan berpatokan pada hierarchies peraturan perundang-undangan, dimulai dengan mencari norma pada tingkatan Konstitusi, perjanjian internasional yang telah diratifikasi, undang-undang, peraturan pelaksanaan dan peraturan daerah, yang berkaitan dengan isu sentral dan permasalahan penelitian ini.
- 2) Memperhatikan apakah aturan-aturan itu masih berlaku atau tidak;
- 3) Memilah undang-undang atas dasar *lex generallis* dan *lex specialis*;
- 4) Kumpulkan pula peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu sentral;¹⁴³

4. Analisis dan Penyajian data

Data yang sudah terkumpul, terlebih dahulu dilakukan klasifikasi melalui proses *sorting* (pengurutan data), *grouping* (pengelompokan data) dan *filtering* (seleksi data). Bahan Hukum Primer maupun Bahan Hukum Sekunder, akan menjadi acuan dan landasan dalam membangun argument untuk menjawab permasalahan, sekaligus sebagai bahan analisis terhadap data dimaksud.

I Made Pasek Diartha mengemukakan bahwa, Data tersebut di analisis melalui empat macam teknis analisis¹⁴⁴, yaitu:

- 1) Teknis Deskriptif, yaitu mengelompokan data menurut aspeknya, kemudian data tersebut disajikan dalam bentuk deskriptif. Kondisi hukum

¹⁴³ *Loc cit*, hlm.149-150.

¹⁴⁴ *Loc cit*, hlm.152-156

pengaturan tanah negara dari *bahan hukum primer*, didiskripsikan/dikemukakan apa adanya tanpa disertai tanggapan atau pendapat.

- 2) Teknik Komparatif, yaitu hasil pendiskripsian di atas, kemudian dilakukan perbandingan terhadap *bahan hukum sekunder*, melalui satu pendapat dengan pendapat lainnya dari para pakar yang dianggap cukup, sehingga dapat memberikan kejelasan mengenai pengaturan tanah negara dari bahan hukum primer. Berbagai pandangan itu, kemudian dikristalisasi untuk menghasilkan kebenaran sementara sebagai argumentasi peneliti.
- 3) Teknik Evaluatif, yaitu setelah melakukan deskripsi dan komparasi di atas, maka diperlukan langkah evaluasi terhadap kondisi hukum pengaturan tanah negara dan tanah negara bekas tanah terlantar. Hasil evaluasi itu akan menghasilkan pandangan yang pro dan kontra, selanjutnya peneliti akan berkesimpulan, antara lain:
 - a) Menyetujui pendapat yang satu dan menolak pendapat lainnya; atau;
 - b) Peneliti tidak setuju dengan pendapat para ahli tersebut;
 Melakukan evaluasi, peneliti menggunakan berbagai penafsiran dan konstruksi hukum. Penafsiran bisa berupa: *penafsiran gramatikal*¹⁴⁵, *sistematikal*¹⁴⁶, *historikal*¹⁴⁷ dan lain-lain. Konstruksi hukum, dapat berupa *Analogi hukum*¹⁴⁸, *Determinasi*¹⁴⁹, *Acontrario*¹⁵⁰.
- 4) Teknik Argumentatif, adalah penalaran atau *reasoning* atau penjelasan yang masuk akal. Pada tahap argumentasi inilah, penulis berargumentasi untuk menjawab permasalahan penelitiannya dan inilah sesungguhnya inti dari hasil penelitian hukum normatif.¹⁵¹

Dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa metode analisis yang digunakan adalah analisis yuridis kualitatif. Analisis yuridis kualitatif dan penyajian data ini, diharapkan akan dapat menjadi suatu jawaban dari permasalahan terkait dengan Pendaftaran tanah Negara dalam rangka mewujudkan Tertib Administrasi

¹⁴⁵ Yaitu penafsiran dengan mencari arti kata-kata yang memang sudah tertuang dalam undang-undang.

¹⁴⁶ Yaitu menafsirkan pasal undang-undang dengan menghubungkannya dengan pasal-pasal dalam satu undang-undang atau pasal-pasal dalam undang-undang lainnya.

¹⁴⁷ Yaitu menafsirkan dengan melihat sejarah terjadinya suatu peraturan perundang-undangan, misalnya pandangan yang mengemuka pada saat pembahasan rancangan di parlemen atau melihat perkembangan lembaga hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

¹⁴⁸ Yakni perluasan berlakunya undang-undang karena ada kesamaan.

¹⁴⁹ Yaitu mengkhususkan berlakunya undang-undang, berkenaan dengan asas berlakunya secara luas, menjadi berlaku secara sempit atau khusus.

¹⁵⁰ Yaitu mengkonstruksikan suatu kondisi hukum secara kebalikan dari apa yang disebutkan dalam undang-undang.

¹⁵¹ *Loc cit*, hlm.152-156.

Pertanahan, sebagaimana yang sudah diformulasikan pada perumusan masalah di atas.

