**KEPASTIAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BERSERTIFIKAT DIHADAPKAN DENGAN HUKUM ADAT DALAM SISTEM HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA**

**Oleh:**

**Saim Aksinudin**

**NPM. 129313019**

**Abstrak**

Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah tidak terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Pentingnya tanah bagi manusia menyebabkan tanah mempunyai nilai dan manfaat untuk pembangunan jangka panjang, peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat. Dalam pembangunan nasional peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim atau untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Kebutuhan akan tanah dewasa ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk, jumlah badan usaha, dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Kebutuhan akan tanah dewasa ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk, jumlah badan usaha, dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah.

Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini dilakukan dengan cara metode pendekatan *yuridis normatif*, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder. Berkenaan dengan pendekatan *yuridis normatif* yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang, analisis data yang dipergunakan adalah analisis *yuridis kualitatif*, yaitu data yang diperoleh, kemudian disusun secara sistematis, menyeluruh dan terintegrasi untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas.

Hasil penelitian adalah konsepsi negara Indonesia adalah negara hukum, yang mengandung makna dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bernegara didasarkan atas hukum, perlindungan hukum merupakan konsep yang universal dari negara hukum. Kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang dicita-citakan UUPA mencakup tiga hal, yaitu kepastian mengenai objek hak atas tanah, kepastian mengenai subjek hak atas tanah dan kepastian mengenai status hak atas tanah. Konsepsi hukum sertifikat hak atas tanah merupakan tanda bukti yang diterbitkan oleh lembaga hukum yang berwenang, yang berisi data yuridis dan data fisik yang digunakan sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah dengan tujuan guna memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas sebidang tanah yang dimiliki atau dipunyai oleh seseorang maupun badan hukum. Dengan adanya sertifikat hak maka diharapkan secara yuridis dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan hak oleh negara bagi pemegang hak atas tanahnya. Jaminan negara ini diberikan kepada pemilik atau pemegang sertifikat dapat diberikan karena tanahnya sudah terdaftar dalam sistem administrasi pertanahan negara.

|  |  |
| --- | --- |
| Kata Kunci : | Kepastian Hukum, Kepemilikan Hak, Hukum Adat, Sertifikat, Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia  |

***ABSTRACT***

*In human life, where the land can not be separated from all human behavior itself, because the land is a place for people to live and continue their lives. The importance of soil for human causes of land has value and benefits for long-term development, the role of land for various purposes will increase. In the role of national development land for various purposes will increase, both as a place for living or for business activities. Therefore it will also increase the need for support in the form of legal certainty in the land sector. Adults need for land is increasing in line with the increase of population, the number of enterprises, and increased other needs related to the land. Land not only as a place for living, a place for farming, but also can be used as collateral to get a bank loan, for the purposes of buying, selling and leasing. Once the importance of land for public purposes requires legal certainty on the land. To obtain legal certainty on the ground plane, the law requires that a written, complete, clear and implemented in a manner consistent with the spirit and content of the provisions in force.*

*The research used is descriptive analysis with normative juridical approach, namely testing and reviewing secondary data. With regard to the normative juridical approach is used, then the research is conducted through two phases, namely the study of literature and field research, data analysis used is qualitative juridical analysis, namely data obtained, then arranged in a systematic, comprehensive and integrated to achieve clarity of the issues that want to be discussed.*

*The research results of this dissertation arethe conception of the Indonesian state is a state of law, which implies in governance and a state based on law, legal protection is a universal concept of state law. Legal certainty regarding land rights as aspired UUPA covers three things, namely certainty regarding land rights object, certainty regarding the subject land rights and certainty regarding the status of land rights. The legal conception of land rights certificates are proof issued by the competent legal institutions, which contains data juridical and physical data used as evidence of ownership rights to land with the aim to provide legal certainty and security of rights to a parcel of land owned or possessed by a person or legal entity. With the certificate, it is expected juridical rights can provide legal certainty and rights by countries for holders of rights to the land. The state guarantees given to the owner or holder of the certificate can be given because the land is already registered in the system of state land administration.*

|  |  |
| --- | --- |
| Keywords : | Legal Certainty, Ownership, Customary Law, Certificate, Land Law System in Indonesia. |

1. **PENDAHULUAN**
2. **Latar Belakang**

Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah tidak terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya (Sutedi, 2009:31). Keberadaan tanah dalam kehidupan di dunia sebagai salah satu sumber daya alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang paling mendasar sebagai sumber penghidupan dan mata pencaharian. Bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan dari semenjak manusia lahir hingga manusia meninggal dunia. Manusia hidup dan melakukan aktivitas di atas tanah, sehingga setiap manusia berhubungan dengan tanah. Pentingnya tanah bagi manusia menyebabkan tanah mempunyai nilai dan manfaat untuk pembangunan jangka panjang, peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat (Syusanti, 2010:1).

Dalam pembangunan nasional peranan tanah (Saragih, 1996:74) bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim atau untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan (Penjelasan PP No. 24 Tahun 1997). Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat, bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Oleh karena itu, tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat sehingga sering terjadi sengketa di antara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah. Untuk itulah diperlukan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah (Wijaya, 2013, 44).

Tanah dan pertanahan merupakan unsur vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena menjadi sumber-sumber keadilan dan kemakmuran masyarakat. Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah mencirikan hubungan yang bersifat abadi (BPN, 2013:1). Pemberian jaminan hukum di bidang pertanahan, pertama-tama memerlukan tersediamya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas. Tanah dan bangunan merupakan benda-benda yang memegang peranan penting dalam kehidupan manusia. Tanah dan bangunan merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia (kebutuhan papan) yang mempengaruhi eksistensi tiap-tiap individu karena setiap manusia membutuhkan tempat untuk menetap. Hak-hak atas tanah mempunyai peranan sangat penting dalam kehidupan manusia ini, makin maju masyarakat, makin padat penduduknya, akan menambah lagi pentingnya kedudukan hak-hak atas tanah itu (Rubie, 2007:1).

Kebutuhan akan tanah dewasa ini semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk, jumlah badan usaha, dan meningkatnya kebutuhan lain yang berkaitan dengan tanah. Tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, tempat untuk bertani, tetapi juga dapat dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank, untuk keperluan jual beli dan sewa menyewa. Begitu pentingnya kegunaan tanah bagi orang atau badan hukum menuntut adanya jaminan kepastian hukum atas tanah tersebut. Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah, memerlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, jelas dan dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuan yang berlaku (Sangsung, 2007:2).

Hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum privat maupun badan hukum publik (Santoso,2010:87). Hal tersebut tercapai melalui pendaftaran tanah sebagai bagian dari proses pendaftaran tanah, sertifikat sebagai alat pembuktian hak atas tanah terkuat. Dokumen-dokumen pertanahan sebagai hasil proses pendaftaran tanah adalah dokumen tertulis yang memuat data fisik dan data yuridis tanah bersangkutan (Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997). Termasuk juga dengan jenis haknya antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan lain sebagainya. Karena itulah sertifikat atas tanah sangat penting keberadaannya agar mendapatkan suatu kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak lain yang berkepentingan dengan tanah. Tidak mengherankan jika sering mendengar konflik terjadi karena masyarakat mempermasalahkan tanah yang ada. Konflik tersebut dapat karena terjadi perebutan hak kepemilikan, penyerobotan, perusakan, hingga kecurangan dalam proses jual beli. Munculnya konflik tersebut antara lain dipicu karena jumlah penduduk makin besar, tetapi tidak diimbangi dengan luas tanah yang tersedia (Keumala dan Setiyono, 2009:6).

Sebagian besar negara mengakui sejumlah terbatas hak-hak mutlak yang seseorang dapat miliki atas tanah. Hak-hak ini juga disebut sebagai “hak-hak kebendaan”. Sebuah hak kebendaan adalah sebuah hak yang seseorang bisa gunakan dalam melawan siapa pun yang mencoba melanggarnya. Hak kebendaan yang paling penting adalah kepemilikan. Ini adalah hak paling komprehensif yang seseorang dapat miliki. Pelanggaran terhadap hak atas kepemilikan dapat terjadi karena hak orang lain, tertulis atau tidak tertulis (Hutagalung, 2012:6). Untuk dapat diberikan jaminan kepastian hukum dan legitimasi dari negara, maka setiap penguasaan dan pemanfaatan atas tanah pertanian termasuk dalam penanganan masalah pertanahan harus didasarkan pada hukum dan diselesaikan secara hukum serta berpijak pada landasan konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut (UUD 1945) sebagai berikut: “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Untuk melaksanakan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 pemerintah telah mengeluarkan undang-undang yang mengatur masalah agraria yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut (UUPA), sebagaimana disebutkan dalam diktum ke V UUPA yang merupakan pembaruan hukum agraria dan merupakan kebijakan pertanahan yang berlaku di Indonesia untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, kedamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dari segi hukum Indonesia yang berdaulat sempurna (Notonagoro, 1984:4-5).

Hubungan yang erat antara manusia dengan tanah terdapat dimana-mana dan hubungan tersebut diwarnai oleh adanya beragam fungsi tanah bagi kehidupan manusia. Negara memiliki hak menguasai atas bumi, air, tanah, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, bahwa pengertian menguasai bukan berarti memiliki adalah mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya, menentukan dan mengatur yang dapat dipunyai atas bagian dari bumi, air dan ruang angkasa (subjek hak) dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa (Gautama, 1993:92). Negara tidak perlu bertindak sebagai pihak yang memiliki tanah, hanya terbatas sebagai pihak yang menguasai tanah, penguasaan inipun dibatasi, yakni dalam penggunaan wewenang yang berasal dari hak menguasai ini (Muchsan, 2000:3).

Masalah pertanahan tidak hanya masalah implementasinya, tetapi juga munculnya kembali persoalan lama yang terpendam dan persoalan baru yang diakibatkan oleh perkembangan kebutuhan atas tanah (Sodiki, 2013:238). Masalah yang terpenting banyak terjadi sekarang adalah masyarakat yang memiliki hak atas tanah belum memiliki sertifikat atas tanahnya, tetapi hanya mempunyai segel sebagai bukti kepemilikan atas tanah tersebut. Pembaruan bidang hukum agraria khususnya pendaftaran tanah dilaksanakan dengan perubahan-perubahan peraturan pendaftaran tanah, hal ini dimaksudkan dalam rangka lebih untuk menjamin kepastian hukum. Pada dasarnya yang didaftarkan terhadap tanah itu adalah hak. Fungsi hak lebih dominan dalam pendaftaran tanah yang terdaftar bukan hak tetapi fungsi hak, dimana tujuan akhir dari pendaftaran tanah adalah untuk memungkinkan haknya tersebut. Pendaftaran hak atas tanah dimaksudkan untuk memenuhi asas *publisiteit* dan asas *spesialitet.* Asas *publisiteit* bermaksud agar pendaftaran itu diketahui oleh semua orang, sedangkan asas *spesialitet* bermaksud supaya diketahui di mana letak tanah tersebut (Effendi, 1993:44). Adapun pendaftaran untuk pertama kali dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 11 PP No. 24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah yang meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan dilakukan melalui data yang tersedia. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi: (1) pengumpulan dan pengolahan data fisik; (2) pembuktian hak dan pembukuannya; (3) penerbitan sertifikat; (4) penyajian data fisik dan data yuridis; dan (5) penyimpanan daftar umum dan dokumen. Sedangkan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi: (1) pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan (2) pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya (Pasal 12 PP No. 24 Tahun 1997).

Salah satu tujuan pokok diberlakukannya UUPA adalah untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat Indonesia. Ada dua upaya untuk mewujudkan kepastian hukum tersebut, adalah untuk menyediakan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, dan jelas; dan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang dikuasainya dan bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan (Santoso, 2010:2). Hak atas tanah dibuktikan dengan sertifikat yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan (Pasal 3 huruf a PP No. 24 Tahun 1997). Dengan sedemikian pentingnya kebutuhan manusia terhadap tanah maka perlu adanya sertifikat tanah sebagai dasar hukum yang kuat demi menghindari penggunaan tanah.

Bukti kepemilikan hak atas tanah dengan girik bukan merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah, namun semata-mata hanyalah merupakan bukti pembayaran pajak-pajak atas tanah, dengan demikian, apabila di atas bidang tanah yang sama, terdapat klaim dari pemegang segel dengan klaim dari pemegang surat tanda bukti hak atas tanah (sertifikat), maka pemegang sertifikat atas tanah menurut hukum akan memiliki klaim hak kebendaan yang lebih kuat. Namun demikian, persoalan tidak sesederhana itu. Dalam hal proses kepemilikan surat tanda bukti hak atas tanah melalui hal-hal yang bertentangan dengan hukum, maka akan berpotensi untuk timbulya konflik pertanahan seperti banyaknya gugatan atas kepemilikan hak atas tanah bersertifikat hal ini tidak memberikan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah bersertifikat. Persoalan dalam kenyataan gugatan hak kepemilikan atas tanah bersertifikat dapat dikalahkan dengan bukti kepemilikan hak atas tanah berupa segel. Dalam hal ini, pendaftaran tanah dengan stelsel negatif tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan untuk pemegang hak atas tanah bersertifikat.

1. **Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang, maka dalam penelitian ini ada beberapa masalah yang dirumuskan dan dicarikan penyelesaiannya secara ilmiah, yaitu:

1. Bagaimana kedudukan tanah yang belum bersertifikat terhadap hak atas tanah yang bersertifikat dalam sistem hukum pertanahan Indonesia?
2. Bagaimana kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah yang bersertifikat dikaitkan dengan sering terjadinya gugatan oleh kepemilikan hak atas tanah adat?
3. Bagaimana konsep kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah yang bersertifikat dalam rangka pembangunan hukum pertanahan Indonesia?
4. **METODE PENELITIAN**

Dalam rangka penelitian mengenai kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah bersertifikat dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, menggunakan metode penelitian sebagai berikut: jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Metode penelitian deskriptif analitis adalah metode yang mengkaji masalah-masalah dalam masyarakat dan tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan-hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta, sifat, serta hubungan antar-fenomena yang diteliti (Nazir, 1999:63-64). Berkaitan dengan topik penelitian ini, maka akan dikaji data sekunder yang berkaitan dengan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah bersertifikat dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Sedangkan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu menetapkan standar atau norma tertentu terhadap suatu fenomena dengan mengkaji data sekunder. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder (Soemitro, 1990:11).Berkaitan dengan topik penelitian ini, maka akan dikaji data sekunder yang berkaitan dengan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah bersertifikat dalam sistem hukum pertanahan Indonesia.

1. **KEPASTIAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN HUKUM ADAT DIHADAPKAN DENGAN TANAH YANG BERSERTIFIKAT DALAM SISTEM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA**

Negara kesejahteraan (*welfare state*), definisi negara kesejahteraan dalam *Black's Law Dictionary* menyebutkan: negara kesejahteraan adalah suatu bangsa yang pemerintahannya menjalankan berbagai program asuransi sosial, seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan, dan bantuan bagi orang buta atau tuli juga. Suatu negara untuk dapat digolongkan sebagai negara kesejahteraan apabila memiliki 4 (empat) utama yaitu:

* 1. *Social Citizenship;*
	2. *Full Democracy;*
	3. *Modern Industrial Relation Sistems;*
	4. *Rights to Educations and the Expansion of Modern Mass Education Sistems* (Triwibowo dan Bahagijo, 2006:9).

Ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness(welfare)of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah kegunaan (*utility*) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan (Syahrani, 1999:21). Menurut pendapat P. De Haan menyatakan ada empat unsur dan karakteristik negara hukum kesejahteraan, yaitu:

1. Hukum dasar memberikan perlindungan sosial secara khusus yang menjadi sumber hukum dari semua peraturan perundang-undangan dalam urusan sosial;
2. Mewajibkan pemerintah untuk mengadakan segala kebutuhan rakyat dalam berbagai hak yang benar-benar nyata sesuai dengan cita-cita dalam UUD;
3. UU harus memacu atau membangkitkan pengadaan jaminan sosial yang baru untuk mendorong pemberdayaan hak-hak rakyat; dan
4. Dalam berbagai hak yang tidak bertentangan dengan UUD, terlebih dahulu harus dikonsultasikan dengan parlemen (Fachruddin, 2004:36-37).

Hal ini sesuai dengan pendapat Adam Smith, yang menyebutkan bahwa fungsi negara adalah:

1. Menjaga keamanan dan ketertiban sesuai dengan batas wewenang yang ditetapkan oleh negara itu sendiri (*security and order*);
2. Melindungi setiap anggota masyarakat dari ketidakadilan atau penindasan yang dilakukan oleh anggota masyarakat lainnya (*justice enforcement*); dan
3. Menyediakan sarana dan prasarana umum yang tidak dapat disediakan, dibangun atau dipelihara sendiri oleh anggota masyarakat (*public infrastructure development*) (Jeddawi, 2005:33-34).

Berdasarkan hal tersebut, maka *welfare state* akan berusaha mewujudkan dan menjaga kondisi sosial ekonomi dalam suatu Negara berdasarkan atas prinsip kesetaraan, dan distribusi yang adil terhadap sumber-sumber kekayaan dan akan melindungi rakyat yang tidak mampu untuk memenuhi standar hidup yang memadai bagi kehidupan. Konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*) berkembang di negara-negara Eropa bahkan meluas hampir ke seluruh negara-negara di dunia. Konsep negara kesejahteraan tercantum dalam Alinea KeempatPembukaan UUD 1945, yang menyatakan: “Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dara Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial”. Konsep negara kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuurfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan entitas dari konsep negara hukum formal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara (Tjandra, 2014:1). Kemudian konsep negara kesejahteraan ini tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Konsep *welfare state* tersebut di dalam perundang-undangan kita untuk pertama kali dikenal dengan istilah “negara pengurus” (Siahaan, 2005:18). Negara Indonesia menganut paham sebagai negara kesejahteraan berarti terdapat tanggungjawab negara untuk mengembangkan kebijakan negara di berbagai bidang kesejahteraan serta meningkatkan kualitas pelayanan umum (*public service*) yang baik melalui penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat (Muhadi, 2010).

Menurut Mochtar Kusumaatmadja yang menyebutkan: “Hukum memiliki dimensi untuk menunjang pembangunan nasional melalui perundang-undangan yang dirancang secara khusus, untuk menggerakkan pembangunan dengan memobilisasi dan memotivasi masyarakat sebagai pelaku pembangunan, termasuk aparatur pemerintah terkait” (Kusumaatmadja, 2006:13-14).Pembangunan dalam arti seluas-luasnya, meliputi segala kehidupan masyarakat, tidak hanya segi kehidupan ekonomi, tetapi harus pula diartikan menyangkut tentang pembangunan berbagai segi kehidupan masyarakat secara luas, (Kusumaatmadja, 2006: 19) tidak terlepas terhadap pembangunan hukum, agar memberikan dorongan dalam perubahan sosial secara sistematis (Rahardjo, 1991:209).Oleh karenanya, peranan hukum di sini menjadi penting yaitu untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur.

Dalam teori Hukum Integratif yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita, yang menyatakan bahwa hukum dapat diartikan sebagai sistem norma (*system of norm*) dan hukum sebagai sistem perilaku (*system of behavior*), dan hukum sebagai sistem nilai (*system of values*). Ketiga hakikat hukum dalam konteks kehidupan masyarakat Indonesia harus dipandang sebagai satu kesatuan pemikiran yang cocok dalam menghadapi dan mengantisipasi kemungkinan terburuk abad globalisasi saat ini dengan tidak melepaskan diri dari sifat tradisional masyarakat Indonesia yang masih mengutamakan nilai (*velues*) moral dan sosial. Ketiga hakikat hukum dituangkan dalam satu wadah yang disebut “*tripartite character of the Indonesian legal theory of Social and Bureucratic Engineering*” (Atmasasmita, 2012:96).

Hakekat hukum adalah membawa dan memberikan aturan yang adil dalam masyarakat. Hukum merupakan bagian dari perangkat kerja sistem sosial. Fungsi sistem sosial berfungsi untuk mengintegrasikan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat sehingga tercipta suatu keadaan tertib (Kusumahamidjojo, 1999:124). Hukum harus dipandang sebagai lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial (Salman, 2009:72). Manusia mempunyai hasrat yang kuat untuk hidup teratur. Akan tetapi, setiap manusia mempunyai pendirian masing-masing mengenai apa yang dinamakan teratur, sehingga diperlukan suatu pedoman. Pedoman atau patokan tersebut adalah norma atau kaidah, yang merupakan suatu pandangan menilai suatu prilaku manusia. Kalau sudah terdapat norma-norma atau kaidah-kaidah, maka diperlukan suatu mekanisme untuk menegakkannya. Artinya, agar kaidah-kaidah tersebut dipatuhi oleh orang banyak. Salah satu mekanismenya adalah apa yang dinamakan pengendalian sosial (Soekanto, 2013:76).

Setiap masyarakat senantiasa terdapat berbagai kepentingan dari warganya. Diantaranya kepentingan itu, ada yang selaras dengan kepentingan yang lain tetapi ada juga kepentingan yang memicu konflik dengan kepentingan yang lain. Untuk keperluan tersebut, hukum harus difungsikan menurut fungsi-fungsi tertentu untuk mencapai tujuannya. Dengan kata lain, fungsi hukum adalah menertibkan dan mengatur pergaulan dalam masyarakat serta menyelesaikan konflik yang terjadi Fungsi hukum menurut Friedmann, fungsi hukum meliputi pengawasan/pengendalian sosial, penyelesaian sengketa, dan rekayasa sosial. Sedangkan menurut Theo Huijbers, menyatakan bahwa fungsi hukum ialah memelihara kepentingan umum dalam masyarakat, menjaga hak-hak manusia, dan mewujudkan keadilan dalam hidup bersama (Limbong, 2012:70).

Di Indonesia fungsi hukum dalam pembangunan adalah sebagai sarana pembaruan masyarakat, didasarkan pada anggapan bahwa adanya ketertiban di dalam pembangunan merupakan sesuatu yang dipandang penting dan sangat diperlukan. Di samping itu, hukum sebagai tata kaidah dapat berfungsi sebagai prasarana untuk menyalurkan ke arah kegiatan warga masyarakat ke tujuan yang dikehendaki oleh perubahan terencana. Sudah tentu fungsi tersebut di atas seyogianya dilakukan di samping fungsi hukum sebagai sarana sistem pengendalian sosial. Berkaitan dengan fungsi hukum, Mochtar Kusumaatmadja, mengajukan konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di dalam pembangunan didasarkan pada pemikiran adalah:

1. Bahwa ada keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu;
2. Bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan (Kusumaatmadja, 1976:9).

Fungsi hukum menurut Franz Magnis Suseno, dari pertimbangan tentang fungsi hukum langsung dapat menarik suatu kesimpulan, yaitu: hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, hukum dapat menjalankan fungsinya. Maka kepastian dan keadilan bukanlah sekadar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekadar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kita dapat mengatakan bahwa dua sifat itu termasuk paham hukum sendiri (*den Begriff des Rechts*) (Suseno, 2003:79).

Sedangkan fungsi hukum menurut Soerjono Soekanto, adalah untuk mengatur hubungan antara negara atau masyarakat dengan warganya dan hubungan antara sesama warga masyarakat tersebut agar kehidupan dalam masyarakat berjalan dengan tertib dan lancar. Hal ini mengakibatkan bahwa tugas hukum untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban) dan keadilan dalam masyarakat. Kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan umum atau kaidah hukum yang berlaku umum agar terciptanya suasana yang aman dan tentram dalam masyarakat, maka kaidah dimaksud harus ditegakkan serta dilaksanakan dengan tegas (Soekanto, 1983:15). Dengan adanya kepastian hukum tersebut dengan sendirinya warga masyarakat senantiasa akan mendapatkan perlindungan hukum karena mereka sudah mendapatkan kepastian tentang bagaimana para warga masyarakat menyelesaikan persoalan hukum, bagaimana mereka menyelesaikan perselisihan yang terjadi dan sebagainya. Fungsi hukum memiliki sifat antara lain:

1. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum juga.
2. Sifat hakiki hukum yang kedua adalah keadilan. Tuntutan keadilan itu pun mempunyai dua arti. Dalam arti formal keadilan menuntut bahwa hukum berlaku umum. Dalam arti materiel dituntut agar hukum sesuai dengan cita-cita keadilan dalam masyarakat. Keadilan menuntut agar semua orang dalam situasi yang sama diperlakukan dengan sama.
3. Tuntutan keadilan memuat agar hukum dirumuskan secara luwes agar hakim mempunyai kebebasan penuh untuk memperhatikan semua unsur konkret dalam kasus yang dihadapinya (Soekanto, 1983:81).

Hukum sebagai sarana *social engineering*, bermakna penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai tertib atau keadilan masyarakat sebagaimana dicita-citakan sebagai alat pembaharuan sosial. Permasalahan hukum sebagai alat perubahan sosial berkenaan dengan fungsi hukum dalam pembangunan dan bahkan merupakan hubungan antara perubahan hukum dan perubahan masyarakat (Tanya dkk, 2010:162-164). Fungsi hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) melibatkan penggunaan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pembuat hukum guna menimbulkan akibat pada peraturan yang dilakukan oleh anggota masyarakat dan oleh pejabat. Konsep hukum sebagai sarana berkait erat dengan perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan, yaitu dengan melakukan pilihan-pilihan dari berbagai alternatif untuk mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan (Pujirahayu, 2005:21). Agar rencana pembangunan mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu maka salah satu sarana yang banyak digunakan adalah peraturan perundang-undangan. Pembangunan hukum nasional dapat dilaksanakan secara efektif jika penyelenggara birokrasi dan warga negara telah memahami fungsi, peranan, dan posisi hukum, antara lain:

1. Hukum sepatutnya dipandang bukan hanya sebagai perangkat norma, tetapi harus dipandang sebagai sarana hukum yang membatasi wewenang perilaku aparat hukum dan pejabat publik;
2. Hukum bukan hanya diakui sebagai sarana pembaharuan masyarakat semata, akan tetapi sebagai sarana pembaharuan birokrasi;
3. Kegunaan dan kemanfaatan hukum tidak hanya dilihat dari kepentingan pemegang kekuasaan (negara) melainkan dilihat juga dari kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan kepentingan korban-korban (*victims*);
4. Fungsi hukum dalam birokrasi masyarakat yang rentan (*vulnerable*) dan masa peralihan tidak dapat dilaksanakan secara optimal hanya dengan menggunakan pendekatan preventif dan represif, melainkan juga diperlukan pendekatan restoratif dan rehabilitatif; dan
5. Agar fungsi dan peranan hukum dapat dilaksanakan secara optimal dalam pembangunan nasional, maka hukum tidak dipandang sebagai wujud dari komitmen politik melainkan harus dipandang sebagai sarana mengubah sikap dan cara berpikir (*mindset*) dan perilaku (*behavior*) aparatur birokrasi dan masyarakat(Atmasasmita, 2012:83-84).

Dengan demikian fungsi hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat dapat digunakan agar masyarakat menjadi lebih baik dan dapat mempertahankan institusi-institusi yang ada serta menjastifikasi perubahan-perubahan yang masa lalu. Karena itu, hukum sebagai sarana dapat berfungsi sebagai sarana untuk pembaruan masyarakat, merupakan fungsi yang sangat berperan di dalam proses pembaruan hukum nasional. Dalam kenyataan, bahwa dalam proses pembangunan fungsi hukum tidak dapat diabaikan, karena di negara yang sedang membangun banyak terjadi perubahan sehingga hukum dapat diperlukan bagi proses pembangunan (Rasjidi dan Sidharta, 1989:143). Untuk itu diperlukan sarana berupa peraturan tertulis, di mana hukum tertulis itu sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Hukum merupakan gejala yang tidak pernah terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suasana masyarakat.

Secara implisit penyusunan hukum yang berlaku di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pandangan hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila(Limbong, 2012:74). Pancasila sebagai dasar dan falsafah bangsa Indonesia memberikan keyakinan bahwa kebahagiaan, kesejahteraan dalam berinteraksi sosial di antara para individu hanya dapat dicapai apabila didasarkan atas keserasian, keselarasan dan keseimbangan baik dalam hidup sebagai individu, antar individu, individu dengan pemerintah serta individu dengan alam maupun individu dengan Tuhan Yang Maha Esa. Dalam hubungan bangsa Indonesia dengan tanahnya, Pancasila digunakan sebagai pedoman khususnya Sila Kelima sehingga untuk pemenuhan kebutuhan terhadap tanah bagi perorangan tidak boleh mutlak demi kepentingan pribadi saja namun harus tetap memperhatikan kepentingan orang lain dan kepentingan bangsa. Pancasila sebagai ideologi dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Tumija, 2010).

Landasan yang ketiga dalam penelitian ini dapat dipergunakan teori hukum pertanahan. Hubungan tanah dengan manusia merupakan hubungan yang bersifat abadi dan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan sehingga masyarakat tidak hanya memanfaatkan tanah tetapi harus memeliharanya pula. UUPA menegaskan, tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan permukaan bumi, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut peraturan perundang-undangan (Wahid, 2008:1). Sejarah hukum pertanahan di Indonesia tidak terlepas dari hak ulayat. Jauh sebelum terciptanya UU No 5 UUPA, masyarakat hukum kita telah mengenal hak ulayat. Menurut Maria S.W Sumardjono, menyatakan ciri pokok masyarakat hukum adat adalah mereka merupakan suatu kelompok manusia, mempunyai kekayaan tersendiri terlepas dari kekayaan perorangan, mempunyai batas wilayah tertentu dan mempunyai kewenangan tertentu (Sumardjono, 1996:54). Selanjutnya menurut Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Isi wewenang hak ulayat tersebut menyatakan, bahwa hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah/wilayahnya adalah hubungan menguasai, bukan hubungan milik sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dengan tanah menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa:“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. UUPA berisi peraturan dasar yang memuat hal-hal pokok tentang dasar dan arah kebijakan politik agraria nasional, khususnya hubungan manusia dengan tanah (Erwiningsih, 2009:4). Penguasaan atas sumber daya alam temasuk tanah oleh negara adalah untuk mencapai apa yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yaitu:

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Hak milik adalah hak yang sangat asasi dan merupakan hak dasar yang dijamin konstitusi. Kepastian hukum tanah yang bagi yang belum sertifikat terhadap hak tanah bersertifikat, apabila dihubungkan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD1945, yang menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Sedangkan berdasarkan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 mengatur bahwa “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”. Sementara itu, UUPA sebagai peraturan dasar hukum tanah nasional mengatur bahwa “hak milik atas tanah adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial” (Pasal 20 UUPA). Dalam konsep hukum, hubungan antara orang dengan benda merupakan hubungan yang disebut “Hak”. Makna dari sebutan itu adalah hak kepemilikan atas suatu benda yang disebut hak milik atas benda itu atau yang dikenal dengan istilah “*property right*”. Kata milik itu sendiri dalam makna hukum lebih menekankan pada hak dari pada kepada bendanya (Wahid, 2008:43). Aspek hukum itu penting untuk mencapai keamanan hukum yang diperlukan untuk kepemilikan tanah. Semua hak kebendaan atas tanah adalah barang-barang yang terdaftar. Sebuah hak kebendaan adalah:

1. Sebuah hak yang mengikuti objek (*droit de suite*);
2. Sebuah hak yang memiliki prioritas terhadap hak-hak kebendaan (*in rem*: perihal sesuatu) yang lebih muda (*droit de priorite, prior tempore potior iure*); dan
3. Sebuah hak yang memiliki prioritas terhadap hak-hak perorangan (*in personam*: perihal seseorang) secara umum (*droit de preference*) (Hutagalung, 2012:6).

Negara memiliki kekuasaan untuk menguasai tanah yang berada dalam wilayah kekuasaannya. Hal ini dipertegas bahwa negara tidak hanya menguasai tanah tetapi juga memiliki wewenang untuk mengatur peruntukkan tanah-tanah itu. UUPA telah mengatur dengan jelas hak atas tanah seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, dan hak tanah yang bersifat sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan sebagainya. Pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah), tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Dengan demikian pengertian tanah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut (Harsono, 2003:6). Hal ini diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang memberikan wewenang kepada negara untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Sedangkan kepemilikan surat hak atas tanah dalam rangka mewujudkan kepastian hukum diatur dalam Pasal 19 UUPA, yang menyatakan:

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:
	1. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
	2. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
	3. 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.

Berdasarkan atas Pasal 19 UUPA tersebut di atas, maka ditegaskan dalam Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 telah diatur lebih lanjut sebagai penegasan tentang hak tersebut sebagai berikut:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Sehingga jelaslah PP No. 24 Tahun 1997 ini telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu:

1. Bahwa dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
2. Di zaman informasi ini maka Kantor Pertanahan sebagai kantor digaris depan haruslah terpelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk sesuatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat memutuskan suatu yang diperlukan dimana terlihat tanah, yaitu data fisik dan yuridisnya termasuk satuan rumah susun. Infomasi tersebut bersifat terbuka untuk umum artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah/bangunan yang ada.
3. Sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal yang wajar (Parlindungan, 2009:2).

Melalui kebijakan pembangunan hukum seperti tersebut di atas, maka diharapkan pembangunan hukum akan dapat memunculkan atau mencakup semua aspek hukum, baik aspek instrumental maupun aspek ekspresifnya, dalam keseimbangan. Pada gilirannya, fungsi hukum sebagai sarana pengayom, prasarana pengatur dan pemelihara ketertiban, prasarana pembangunan, prasarana pembaharuan, prasarana pendidikan masyarakat, dan prasarana mewujudkan keadilan dapat diefektifkan untuk mendorong, mengkanalisasi, dan mengarahkan proses perubahan sosial yang tengah berlangsung ke arah tatanan masyarakat yang sesuai dengan sistem nilai Pancasila (Sidharta, 2000:74).

Konsepsi negara Indonesia adalah negara hukum, yang mengandung makna dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bernegara didasarkan atas hukum. Makna yang paling esensi dari negara hukum adalah segala hubungan antara negara dan masyarakat atau antara sesama anggota masyarakat dilandasi oleh aturan hukum baik tertulis maupun yang tidak tertulis (Azhary, 1995:154). Negara hukum, pedoman untuk mewujudkan hukum yang adil adalah hukum yang diarahkan oleh cita hukum untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat (Saleh, 1996:16). Hal tersebut dapat tercermin dari konsideran menimbang huruf a UU No. 5 tahun 1960, menyebutkan:

“Bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur”.

Kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang dicita-citakan UUPA mencakup tiga hal, yaitu kepastian mengenai objek hak atas tanah, kepastian mengenai subjek hak atas tanah dan kepastian mengenai status hak atas tanah. Dalam masyarakat terhadap pengaturan suatu objek telah ada sistem hukumnya namun kemudian situasi dilapangan menghendaki adanya perubahan akibat jalinan hubungan antara subjek hukum yang tidak sistematis sehingga dalam masyarakat sering terjadi perubahan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam masyarakat banyak sekali faktor yang mempengaruhinya, kekuasaan dan saling tarik menarik dan berbenturan di dalamnya menimbulkan ketidakteraturan. Dengan kata lain, hukum dan masyarakat bukan suatu yang sistematis, tetapi penuhdengan ketidakteraturan inilah yang kemudian dikenal dengan teori ketidakteraturan (*theories of legal disorder*) yang dikembangkan oleh Charles Stamford (Salmandan Susanto, 2005:105). Namun demikian, seharusnya hukum dapat menjamin adanya suatu keteraturan terutama dalam kondisi masyarakat yang sedang membangun, karena keteraturan tersebut merupakan salah satu tujuan dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan(Kusumaatmadja, 2006:3).

Tanah merupakan hal penting bagi kehidupan manusia. Secara hakiki, makna dan posisi strategis tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, politik, pertahanan keamanan dan aspek hukum. Tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensional. Dari sisi ekonomi, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. Secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat dan sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya(Sutedi, 2009:45). Aspek tersebut merupakan isu sentral yang terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan pemerintah. Apabila mencermati dari beberapa asas yang melingkupi dari hukum pertanahan nasional terhadap para pemegang hak atas tanah, yaitu:

1. Pengusaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional;
2. Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (illegal), tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana (UU Nomor 51 Prp 1960);
3. Penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat, maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya;
4. Tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk apapun oleh pihak manapun kepada pemegang hak atas tanah untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya, termasuk juga penggunaan lembaga penwaran pembayaran yang diikuti dengan konsinyasi pada pengadilan negeri (Pasal 1404 KUH Perdata)(Harsono, 1992:16).

Dalam perkembangan perwujudan peranan hukum pertanahan yang demikian, ternyata dalam tataran empirik sering menuai berbagai kritik, khususnya terhadap kemampuannya untuk mencapai keadilan substantif yang tidak terdistorsi oleh kepentingan elit tertentu, karena realitasnya yang terjadi hukum tidak lebih sebagai pendukung utama kekuasaan serta privilese yang berakibat memarginalkan rakyat tertentu (Susanto, 1992:8). Hubungan hukum publik yang diatur oleh UUD 1945 menggunakan istilah “dikuasai” yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang menyatakan:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pemerintah memiliki tanggungjawab sekaligus tugas utama untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kata-kata tumpah darah memiliki makna tanah air. Tanah air Indonesia meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kesemuanya itu ditujukan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Negara melalui pemerintah mengupayakan agar kekayaan alam yang ada di Indonesia meliputi yang terkandung di dalamnya adalah dipergunakan utamanya untuk kesejahteraan bangsa Indonesia (Pasal 33 UUD 1945). Hak menguasai negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya untuk mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh negara. Tanah sebagai faktor produksi yang utama harus berada di bawah kekuasaan negara. Tanah dikuasai oleh negara artinya tidak harus dimiliki negara. Negara memiliki hak untuk menguasai tanah melalui fungsi negara untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*). Negara berwenang menentukan pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya. Selain itu negara juga berwenang menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa dan menentukan serta mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Kewenangan negara dalam bidang pertanahan merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya(Erwiningsih, 2009:83).

Dasar pertimbangan lahirnya UUPA sebagaimana diberbagai literatur dijelaskan bahwa UUPA lahir adalah dalam rangka menghilangkan dualisme di bidang hukum agraria. Hukum agraria nasional bercirikan pengelolaan sumber daya tanah untuk kesejahteraan rakyat. Alasan filosofisnya bahwa tanah itu adalah karunia tuhan kepada umat manusia (rakyat Indonesia) untuk diusahakan dikelola guna memenuhi kebutuhannnya, agar tercapai kesejahteraan atau kemakmuran bersama dengan berkeadilan. Hukum tanah nasional menghendaki adanya kepastian hukum (hak atas tanah) yang dibuktikan dengan adanya surat atau sertifikat, maka perolehan hak atas tanah menjadi perolehan hak atas tanah tidak terjamin secara formal adanya kepastian “hak”. Sejak lahirnya UUPA pada tahun 1960, sudah memerintahakan kepada masyarakat agar melakukan konversi tanah-tanah hak lama menjadi hak atas tanah yang bersertifikat. Namun, karena belum penuhnya kesadaran masyarakat dan berbagai kendala lainnya, maka tanah-tanah yang berlum bersertfikat tersebut masih banyak yang belum di konversi. Secara hukum, tanah yang belum bersertifikat tidak dapat dikatakan sebagai pemilik bagi orang yang menguasainya. Girik hanya merupakan bukti bahwa pemegang girik tersebut diberikan kuasa untuk menguasai tanah dan sebagai pembayar pajak atas tanah yang dikuasainya. Karena menurut UUPA kepemilikan tanah harus dikuasi oleh suatu hak atas tanah berdasarkan sertifikat, maka dengan demikian girik tidak dapat dipersamakan dengan sertifikat atas tanah.

Tanah merupakan elemen terpenting dan modal negara yang dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat, sebab dalam konteks negara Indonesia yang agraris, tanah merupakan faktor utama sumber penghidupan dan penghidupannya mayoritas rakyat untuk itu harus diperdayakan agar tujuan kemakmuran rakyat tercapai. Pencapaian kesejahteraan dalam negara Indonesia merdeka tidak semata-mata menjadi tanggung jawab masyarakat, melainkan menjadi tanggung jawab negara atau pemerintah. Pasal 33 UUD 1945 mewajibkan kepada pemerintah untuk mengambil bagian aktif dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan rakyat. Ini berarti negara Indonesia merdeka adalah negara kesejahteraan (*welfare state*) (Manan, 1995:55). Keinginan untuk membentuk negara kesejahteraan merupakan normatifisasi dasar-dasar yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945, antara lain disebutkan: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu negara Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”.

Tanah memiliki peran strategis dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, tercermin dari bunyi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa “kemakmuran rakyatlah” yang menjadi tujaun utama dalam pengaturan pemanfaatan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Untuk mendukung implementasi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disusul kemudian dengan terbitnya UUPA yang telah meletakkan dasar bagi pengaturan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan alat untuk membawakan kemakmuran dan keadilan terutama bagi rakyat. Wewenang pengaturan oleh negara itu ditujukan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Arti dari sebesar-besar kemakmuran rakyat adalah kemakmuran untuk sebanyak mungkin orang tanpa melanggar hak dan keadilan, sedangkan arti pentingnya kesejahteraan dalam hubungannya dengan pemanfaatan tanah karena tujuan negara untuk melengkapi dan mendukung usaha masyarakat (Sumardjono, 1998:7-8). Dengan diundangkannya UUPA, bangsa Indonesia telah mempunyai Hukum Agraria yang sifatnya nasional, bertujuan:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; dan
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Keadilan sosial yang telah ditetapkan oleh bangsa Indonesia sebagai tujuan negara didirikan bukan sesuatu yang abstrak dan bukan keadaan yang tidak dapat diwujudkan. Tindakan yang dibutuhkan adalah melakukan revitalisasi nilai keadilan sosial ke dalam bidang kehidupan. Paradigma kebijakan hukum pertanahan harus dikembalikan kepada persoalan yang bertumpu pada dua pilar terakhir agar hak individual maupun hak komunal atas tanah terjamin serta negara menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) serta memenuhi (*to fulfil*) kebutuhan rakyat atas tanah sebagai *commune* dalam rangka mewujudkan penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah serta pengelolaan sumber daya alam atas tanah, berbasis demokrasi, keadilan dan berkelanjutan (Widhihandoko, 2005).

Pilihan kebijakan hukum pertanahan tentang stelsel publisitas negatif (berunsur positif) mengacu pada sistem pendaftaran tanah di dunia dikenal dua model atau jenis pendaftaran tanah yang disebut dengan *pertama*, model sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) atau disebut pula pendaftaran tanah dengan stelsel publisitas negatif dan *kedua*, model sistem pendaftaran tanah (*registration of title*) atau disebut dengan stelsel publisitas positif (sistem *torrens*). Pokok-pokok tujuan diberlakukannya UUPA, adalah untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, meletakkan dasar-dasar untuk kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, serta meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat. Kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah, oleh UUPA sendiri disebutkan, hanya dapat diperoleh melalui prosedur pendaftaran tanah. Dalam mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan, arah dan kebijakan pertanahan didasarkan pada 4 (empat) prinsip, yaitu:

1. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran;
2. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah;
3. Pertanahan harus berkontribusi nyata dalam menjamin berkelanjutan sistem kemasyarakatan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-seluasnya pada generasi yang akan datang pada sumber-sumber ekonomi; dan
4. Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik dikemudian hari (Muliawan, 2009:85).

UUPA menegaskan bahwa pemberian hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu diberikan untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dimilikinya tanah dengan hak-hak penggunaannya tidak akan bermakna, jika penggunaannya terbatas pada tanah sebagai permukaan bumi. Pemanfaatan tanah selalu berbarengan dengan pemanfaatan apa yang ada di permukaan bumi dan di atasnya. Oleh karenanya hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya. Dengan demikian makna yang dimiliki dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Namun, wewenang penggunaan yang bersumber pada hak atas tanah tersebut diperluas hingga meliputi sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya ((Harsono, 2003:18). Dalam pengertian konteks agraria, tanah berarti permukaan bumi paling luar berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Hukum tanah di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya saja yaitu aspek yuridisnya yang disebut dengan hak-hak penguasaan atas tanah. Dalam hukum, tanah merupakan sesuatu yang nyata yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada diatasnya buatan manusia. Walaupun demikian perhatian utamanya adalah bukan tanahnya itu, melainkan kepada aspek kepemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Objek perhatiannya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuk hak penguasaan atas tanah.

Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah, memerlukan perangkat hukum yang tertulis, lengkap, jelas dan dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuan yang berlaku. Hal tersebut tercapai melalui pendaftaran tanah. Sebagai bagian dari proses pendaftaran tanah, sertifikat sebagai alat pembuktian hak atas tanah terkuat pun diterbitkan. Dokumen-dokumen pertanahan sebagai hasil proses pendaftaran tanah adalah dokumen tertulis yang memuat data fisik dan data yuridis tanah bersangkutan. Dokumen-dokumen pertanahan tersebut dapat dipakai sebagai jaminan dan menjadi pegangan bagi pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan atas tanah tersebut(Sangsung, 2007:1-2). Pembaruan bidang hukum agraria khususnya pendaftaran tanah dilaksanakan dengan perubahan-perubahan peraturan pendaftaran tanah, hal ini dimaksudkan dalam rangka lebih untuk menjamin kepastian hukum. Pendaftaran tanah meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan
3. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dikenal adanya dua sistem pendaftaran tanah yaitu:

1. Sistem publikasi positif yaitu sistem dimana pendaftaran tanah seseorang dalam daftar-daftar umum karena memperoleh hak dengan itikad baik tidak dapat diganggu gugat. Sehingga pemegang hak dikemudian hari akan kehilangan haknya dan hanya mendapatkan ganti rugi; dan
2. Sistem publikasi negatif yaitu sistem dimana bahwa terdaftarnya seseorang dalam daftar umum sebagai pemegang hak, tidak mengakibatkan bahwa yang sebenarnya berhak akan kehilangan hak nya, dengan kata lain pemegang hak terdahulu bisa kehilangan hak nya apabila terbukti dengan putusan pengadilan bahwa pemegang hak dikemudian hari dibenarkan oleh putusan pengadilan.

Tanah dan bangunan merupakan benda-benda yang memegang peranan penting dalam kehidupan manusia, Tanah dan bangunan merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia (kebutuhan papan) yang mempengaruhi eksistensi tiap-tiap individu karena setiap manusia membutuhkan tempat unutuk menetap. Hak-hak atas tanah mempunyai peranan sangat penting dalam kehidupan manusia ini, makin maju masyarakat, makin padat penduduknya, akan menambah lagi pentingnya kedudukan hak-hak atas tanah itu. Mengingat besarnya peranan hak-hak atas tanah dengan makin meningkatnya harga tanah, maka dengan berlakunya UUPA beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya, peralihan hak atas tanah itu dipandang perlu ditingkatkan lebih tinggi dan diatur tersendiri. Dalam pembangunan nasional peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat baik untuk keperluan pemukiman maupun kegiatan usaha. Untuk dapat melihat bahwa Indonesia dalam hal ini UUPA menganut sistem yang mana dari dua sistem pendaftaran tersebut di atas, Berdasarkan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, yang menegaskan bahwa suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang hak atas tanah dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Pendaftaran tanah juga mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk melakukan pendaftaran haknya. Secara etimologi sertifikat berasal dari bahasa Belanda “*certificaat*” yang artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Maka sertifikat tanah adalah surat keterangan yang membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah, atau dengan kata lain keadaan tersebut menyatakan bahwa ada seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dan pemilikan itu mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat instansi yang berwenang. Dilihat dari aspek jaminan yang diberikan dengan pemberian surat-surat tanda bukti hak atas tanah (sertifikat hak atas tanah), sebagai alat pembuktian, maka *rechts kadaster* (pendaftaran tanah) mengenal dua macam sistem, yaitu sistem negatif dan sistem positif.

Dalam sistem negatif bahwa sertifikat tersebut hanya dapat dipandang sebagai suatu bukti permulaan hak atas tanahnya, atau sertifikat sebagai salah satu alat pembuktian yang kuat, sehingga setiap orang dapat mempersoalkannya kembali. Pemilik tanah diberikan jaminan lebih kuat, apabila dibandingkan perlindungan yang diberikan kepada pihak ketiga. Dengan demikian, maka pemilik tanah dapat menggugat haknya atas sebidang tanah dari mereka yang terdaftar pada kadaster. Dengan mengandung unsur positif, untuk memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan iktikad baik menguasai sebidang tanah yang didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan dengan diterbitkannya sertifikat sebagai salah satu alat bukti yang kuat. Kepada yang memperoleh hak atas tanah akan diberikan jaminan lebih kuat, pihak ketiga harus percaya dan tidak perlu khawatir bila pada suatu ketika mereka atau orang-orang yang tercatat dalam daftar umum akan kehilangan haknya atau dirugikan.

Selama ini, masalah pertanahan khususnya yang terkait dengan kegiatan pengukuran dan pemetaan tanah sangat mudah terjadi. Salah satu penyebab permasalahan tersebut adalah banyaknya peta yang digunakan oleh suatu kantor pertanahan untuk memetakan bidang-bidang tanah yang terdaftar sehingga kepastian letak suatu persil atau bidang tanah menjadi tidak terjamin. Permasalahan tersebut dapat diatasi apabila ada kepastian data mengenai bidang-bidang tanah yang terdaftar pada kantor pertanahan. Untuk menciptakan kepastian mengenai bidang-bidang tanah yang terdaftar tersebut harus dibangun satu sistem peta pendaftaran secara tunggal. Dengan peta tunggal, setiap bidang tanah yang terdaftar hanya akan dipetakan pada satu peta untuk satu wilayah dalam lokasi yang bersangkutan. Untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum apabila tanah sudah dikuasai oleh masyarakat yang waktunya sudah cukup lama dan tidak ada sanggahan pihak lain, maka tanah tersebut sudah menjadi tanah negara bebas. Dalam hal ini diperlukan pembuktian tertulis yang diketahui Lurah atau Kepala Desa dan Camat setempat untuk memenuhi unsur kepastian hukum. Oleh sebab itu, diperlukan pengumuman di mass media cetak bila diperlukan yang dapat berupa media elektronik yang dikenal dalam hukum perdata sebagai asas publisitas.

Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dibebankan kepada pemerintah yang oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA ditentukan bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Menurut penjelasan dari UUPA, pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah merupakan kewajiban dari pemerintah bertujuan menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechts cadaster*. *Rechts cadaster* artinya untuk kepentingan pendaftaran tanah saja dan hanya mempermasalahkan haknya apa dan siapa pemiliknya. Kepastian hukum yaitu sesuatu yang bersifat tetap dijamin melalui undang-undang atau ketetapan lainnya oleh negara yang dapat melindungi segala sesuatu yang dimiliki oleh seseorang. Dengan diterbitkannya sertifikat sebagai hasil akhir kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, maka terwujud jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka pembuktian hak atas tanah, maksud diterbitkannya hak atas tanah adalah agar dengan mudah dapat membuktikan nama yang tercantum dalam sertifikat sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Seiring dengan perkembangan ekonomi dan kebutuhan masyarakat yang berkaitan dengan tanah, maka pendaftaran tanah sangatlah penting guna menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah, yang selanjutnya dikonkretkan dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah tersebut sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian pentingnya peranan sertifikat, sehingga kekuatan pembuktiannya tidak hanya berlaku eksternal/terhadap pihak luas, tetapi juga mempunyai daya kekuatan internal, yakni memberikan rasa aman bagi para pemegang/pemiliknya serta ahli warisnya agar ahli warisnya di kemudian hari tidak mengalami kesulitan, dalam arti tidak perlu bersusah payah untuk mengurusnya; paling-paling harus menjaga keamanannya serta menghindari kerusakannya. Dalam rangka untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah, sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi, data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, dinyatakan terbukti untuk umum (asas publisitas), sementara dalam hal mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, maka setiap bidang tanah atau satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah dan hak milik satuan rumah susun, wajib didaftar.

Negara kesejahteraan merupakan suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal. Di Indonesia, konsep kesejahteraan merujuk pada konsep pembangunan kesejahteraan sosial, yakni serangkaian aktivitas yang terencana dan melembaga yang ditujukan untuk meningkatkan standar dan kualitas kehidupan manusia. Keutuhan makna Pancasila yang dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945, adalah peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan kehidupan rakyat yang aman secara berkeadilan dan beradab manusiawi. Jadi perspektif negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam pengelolaan tanah oleh negara adalah pelaksanaan kewajiban publik yang dilaksanakan pemerintah, untuk membuat rakyat sebagai pemilik sebenarnya atas tanah, bisa mendapatkan manfaat sebesar-besarnya dari pengolahan tanah miliknya. Karena fungsi negara dan pemerintah berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, bukan menjadi pemilik tanah, melainkan pengurus yang harus melayani kepentingan rakyat. Kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana yang dicita-citakan UUPA mencakup tiga hal, yaitu kepastian mengenai objek hak atas tanah, kepastian mengenai subjek hak atas tanah dan kepastian mengenai status hak atas tanah. Pembaharuan hukum pertanahan berdasarkan UUD 1945 dapat memberikan kepastian hukum berdasarkan sering terjadinya gugatan atas hak kepemilikan tanah dengan menetapkan kebijakan atas pendaftaran tanah dengan menggunakan stelsel positif dan pembentukan peraturan yang mengatur daluarsa atas pendaftaran tanah sehingga dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah bersertifikat.

1. **KESUMPULAN DAN SARAN**
2. **Kesimpulan**

Kepastian hukum harus diterapkan untuk mencapai keadilan dan kebijakan pertanahan dapat dilaksanakan secara konsisten. Dalam rangka untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pembuktian pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftarkan dalam buku tanah. Dengan data fisik dan data yuridis yang tercantum didalam sertifikat harus sesuai dengan data yang tercantum didalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan. Pendaftaran atas bidang tanah dilakukan agar mendapatkan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah maupun pihak lain yang berkepentingan dengan tanah. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. UUPA juga memperhatikan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Dalam rangka tercapainya keadilan, kemakmuran, perlindungan, dan kepastian hukum dengan adanya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat, maka akan tercapailah kepastian hukum akan hak-hak atas tanah, karena data yuridis dan data fisik yang tercantum dalam sertifikat tanah tersebut diterima sebagai data yang benar. Sertifikat hak atas tanah adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar dan didaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh negara atas dasar undang-undang. Sehingga dengan pengeluaran sertifikat ini, menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan, dan pendaftaran ini akan menciptakan keuntungan akibat pelaksanaan administrasi pertanahan yang sah.

Kepastian hukum mengenai hak atas tanah untuk memberikan kepastian mengenai objek hak atas tanah, kepastian mengenai subjek hak atas tanah dan kepastian mengenai status hak atas tanah. Konsepsi hukum sertifikat hak atas tanah merupakan tanda bukti yang diterbitkan oleh lembaga hukum yang berwenang, yang berisi data yuridis dan data fisik yang digunakan sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah dengan tujuan guna memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas sebidang tanah yang dimiliki atau dipunyai oleh seseorang maupun badan hukum. Dengan adanya sertifikat hak maka diharapkan secara yuridis dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan hak oleh negara bagi pemegang hak atas tanahnya. Jaminan negara ini diberikan kepada pemilik atau pemegang sertifikat dapat diberikan karena tanahnya sudah terdaftar dalam sistem administrasi pertanahan negara.

1. **Saran**

Implikasi peranan hukum dalam pergaulan hidup manusia, maka hukum harus peka terhadap perkembangan masyarakat yang serba berubah, dan harus mampu menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi di masyarakat. Keberadaan hukum dalam masyarakat merupakan suatu sarana untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat, sehingga dalam hubungan antar anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya dapat dijaga kepentingannya. Mengingat cakupan tentang tanah pemerintah sangat luas, diharapkan pemerintah dapat membentuk undang-undang pertanahan tersendiri. Dalam menciptakan kepastian hukum pemerintah sebaiknya merubah pendaftaran tanah dari stelsel negatif menjadi stelsel positif dengan mencatumkan daluarsa atas pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1946 KUH Perdata sehingga hak mutlak penggantian negara dengan mempertahankan hak mutlak kepemilikan hak atas tanah. Dalam hal ini pemerintah dituntut siap untuk melakukan pembaharuan pendaftaran tanah menuju kepada stelsel positif.

Perkembangan ekonomi dan kebutuhan masyarakat yang berkaitan dengan tanah, maka pendaftaran tanah sangatlah penting guna menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemilik tanah. Kepastian hukum yaitu sesuatu yang bersifat tetap dijamin melalui undang-undang. Diharapkan pemerintah untuk lebih responsif dalam melindungi masyarakat terhadap hak atas tanah dalam penerbitan sertifikat harus dapat mempertimbangkan dengan memperhatikan rasa keadilan masyarakat, sehingga masyarakat yang mempunyai hak atas tanah merasa dilindungi dan ketertiban akan tercapai.

1. **DAFTAR PUSTAKA**
2. **Buku**

Achmad Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia.

Achmad Sodiki. 2013. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press.

Adrian Sutedi. 2006. *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Jakarta: Bina Cipta.

......................... 2009. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika.

Arie Sukanti Hutagalung, dkk. 2012. *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Denpasar: Pustaka Larasan.

Azhary. 1995. Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Bachtiar Effendi. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksananya*. Bandung: Alumni.

Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.

Bernard Arief Sidharta. 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Cetakan Kedua, Bandung: Mandar Maju.

Bernhard Limbong. 2012. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta: Margaretha Pustaka.

Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage. 2010. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Genta Publishing.

Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I: Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.

Budiono Kusumahamidjojo. 1999. *Ketertiban Yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*. Jakarta: Grasindo.

De Haan, P., *et al*. 1986. *Bestuursrecht in de Sociale Rechtstaat*. Deventer: Kluwer.

Dermawan Triwibowo dan Sugeng Bahagijo. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Cetakan Pertama. Jakarta: Pustaka: LP3ES.

Dinda Keumala dan Setiyono. 2009. *Tip Hukum Praktis: Tanah dan Bangunan*. Jakarta: Redaksi RAS.

Djaren Saragih. 1996. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*. Bandung: Tarisito.

Florianus SP Sangsung. 2007. *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visimedia.

FranzMagnis-Suseno. 2003.*EtikaPolitik:Prinsip-prinsipMoralDasarKenegaraanModern*.Jakarta:GramediaPustakaUtama.

Florianus SP Sangsung. 2007. Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah. Jakarta: Visimedia.

Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.

Lili Rasjidi dan Bernard Arief Sidharta. 1989. *Filsafat Hukum dan Refleksinya*. Bandung: Rosdakarya.

Maria S.W Sumardjono. 1996. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.

Mochtar Kusumaatmadja. 1976. *Fungsi Hukum dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta.

........................................... 2006. *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Cetakan Kedua. Bandung: Alumni.

Moh. Nazir. 1999. *Metode Penelitian*. Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Muchtar Wahid. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah: Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologi*. Jakarta: Republika.

Muliawan., J.W. 2009. *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal: Suatu Kajian Normatif Untuk Keadilan Bagi Rakyat*. Jakarta: Anugrah Press.

Murtir Jeddawi. 2005. *Memacu Investasi di Era Otonomi Daerah, Kajian Beberapa Perda tentang Penanaman Modal*. Yogyakarta: UII Press.

Notonagoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.

Otje Salman. 2009. *Filasafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*. Bandung: Rafika Aditama.

.................. dan Anthon F. Susanto. 2005. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Bandung: Rafika Aditama.

Parlindungan, AP. 2009. *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997)*. Bandung: Mandar Maju.

Riduan Syahrani. 1999. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Roeslan Saleh. 1996. *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional*. Jakarta: KDF.

Romli Atmasasmita. 2012. *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Integratif*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Cetakan Keempat. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Satjipto Rahardjo. 1991. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Soerjono Soekanto. 1983. *Penegakkan Hukum*. Bandung: Bina Cipta.

................................ 2013. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Sri Susyanti. 2010. *Bank Tanah: Alternafif Penyelesaian Masalah Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Tanah Kota Berkelanjutan*. Makassar: As Publishing.

Sudargo Gautama. 1993. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni.

Urip Santoso. 2010. *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.

...................... 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Praneda Media Group.

Winahyu Erwiningsih. 2009. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media.

1. **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Keempat.

Ketetapan Majelis Permusyaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 3632).

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 3643).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 3696).

Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (Lembaran Negara Tahun 2010 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 5098).

1. **Sumber Lain**

Badan Pertanahan Nasional. 2013. *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Tahun Anggaran 2012*. Jakarta: BPN RI.

Boedi Harsono. 1992. *Tinjauan Hukum Pertanahan di Waktu Lampau, Sekarang, dan Masa Akan Datang*. Yogyakarta: Makalah Seminar Nasional Pertanahan Dalam Rangka HUT UUPA ke-XXXII.

Kenny Wijaya. 2013. *Perspektif Hukum Agraria Pada Masyarakat Indonesia*. Jurnal Unsrat Vol. I/No. 5/ Oktober-Desember.

Maria S.W. Sumardjono. 1998. *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Pengadaan Tanah Oleh Negara*. Yogyakarta: Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Muhadi. 2010. *Potret Negara Hukum Kita*. <http//www.niningsukardi.blogspot.com/2010/11/potret-negara-hukum-kita-oleh-muhadi.html> [12/12/14].

Siahaan. 2005. *Prospek PTUN Sebagai Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Perum Percetakan Negara RI.

Susanto., I.S. 1992. *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*. Semarang: Makalah pada Lokakarya Nasional untuk Pengembangan Sumber Daya.

Tumija. 2010. *Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka*. <http//www.tumija.wordpress/2010/07/31/panasila-sebagai-ideologi-terbuka.html> [13/10/14].

Widhihandoko. 2015. *Kebijakan Hukum Tanah*. <http//www.wdhihandoko.com/?tag=kebijakan-hukum-pertanahan2.html> [03/04/15].