

**PERLINDUNGAN HUKUM PENGGARAP ATAS TANAH NEGARA
TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG RI PERKARA PERDATA
NOMOR 3420 K/PDT/2021 JO NOMOR 638/PDT/2020/PT. BDG JO
NOMOR 135/PDT.G/2019/PN.CKR.**

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa : Halimah Ginting
NIM : 21912019
BKU : Hukum Tata Negara

**PROGRAM MAGISTER HUKUM ILMU HUKUM
PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA
2025**

**PERLINDUNGAN HUKUM PENGGARAP ATAS TANAH NEGARA
TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG RI PERKARA PERDATA
NOMOR 3420 K/PDT/2021 JO NOMOR 638/PDT/2020/PT. BDG JO
NOMOR 135/PDT.G/2019/PN.CKR.**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Magister Hukum (Strata-2) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh :

HALIMAH GINTING

21912019



**PERLINDUNGAN HUKUM PENGGARAP ATAS TANAH
NEGARA TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG RI
PERKARA PERDATA NOMOR 3420 K/PDT/2021 JO NOMOR
638/PDT/2020/PT. BDG JO NOMOR 135/PDT.G/2019/PN.CKR**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal 06 Agustus 2025



Yogyakarta, 06 Agustus 2025
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

Prof. Ridwan, Dr., S.H.,
M.Hum.,



**PERLINDUNGAN HUKUM PENGGARAP ATAS TANAH
NEGARA TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG RI
PERKARA PERDATA NOMOR 3420 K/PDT/2021 JO NOMOR
638/PDT/2020/PT. BDG JO NOMOR 135/PDT.G/2019/PN.CKR**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 06 Agustus 2025

Tim Penguji

- | | |
|------------|---|
| 1. Ketua | Prof. Ridwan, Dr., S.H., M.Hum., |
| 2. Anggota | Ni'matul Huda, Prof. Dr., S.H., M.Hum., |
| 3. Anggota | Nurjihad, Dr., S.H., M.H., |

Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



Budi Agus Riswandi, Prof., Dr., S.H., M.Hum.,
NIK. 014100109

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

"Ilmu tanpa amal adalah sia-sia, dan amal tanpa ilmu adalah kesesatan."

Imam Al-Ghazali

Alhamdulillahirabbil 'alamin hamdan yuwafi ni'amahu wa yukafi'u mazidah

Atas ridho Allah SWT, penulis telah menyelesaikan penelitian ini dan
mempersembahkan kepada:

Allah SWT yang selalu memberikan rahmat dalam kehidupan penulis;
Keluarga besar Ginting Family yang selalu memberikan doa dan support secara
terus menerus kepada penulis;
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia sebagai ruang penimba ilmu bagi
penulis;

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Halimah Ginting

NIM : 21912019

Bahwa benar saya adalah mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) Tesis dengan judul:

PERLINDUNGAN HUKUM PENGGARAP ATAS TANAH NEGARA TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG RI PERKARA PERDATA NOMOR 3420 K/PDT/2021 JO NOMOR 638/PDT/2020/PT. BDG JO NOMOR 135/PDT.G/2019/PN.CKR.

Sehubungan dengan penyusunan dan penyerahan karya tulis ilmiah ini, saya dengan penuh tanggung jawab menyatakan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa karya tulis ilmiah yang saya susun merupakan hasil karya orisinal saya sendiri yang disusun sesuai dengan kaidah, etika, dan norma akademik yang berlaku dalam penulisan karya ilmiah;
2. Bahwa saya menjamin keaslian isi dari karya tulis ilmiah ini, serta menyatakan bahwa karya ini bebas dari unsur plagiarisme maupun penjiplakan terhadap karya tulis ilmiah pihak lain;
3. Bahwa meskipun karya tulis ilmiah ini merupakan hasil karya pribadi saya, dengan ini saya memberikan izin kepada Perpustakaan Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia serta seluruh unit perpustakaan dalam lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk menggunakan karya tulis ilmiah ini sebagai kepentingan akademik dan pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang hukum.

Sebagai konsekuensi dari pernyataan ini, saya bersedia menerima sanksi administratif maupun akademik apabila di kemudian hari terbukti bahwa saya telah melakukan pelanggaran terhadap pernyataan ini. Saya juga akan bersikap kooperatif dalam memberikan klarifikasi, pembelaan, atau bukti terkait apabila terdapat dugaan atas tindakan penjiplakan dalam karya tulis ilmiah ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan penuh kesadaran untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 15 Juli 2025

Penulis



Halimah Ginting

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr. Wb.

Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan Semesta Alam, atas limpahan rahmat, taufik, dan karunia-Nya yang senantiasa mengiringi setiap langkah berkat anugerah-Nya, penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul **Perlindungan Hukum Penggarap Atas Tanah Negara Terhadap Putusan Mahkamah Agung RI Perkara Perdata Nomor 3420 K/PDT/2021 Jo Nomor 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Nomor 135/PDT.G/2019/PN.CKR**. Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia.

Tesis ini disusun sebagai bagian dari upaya akademik untuk mengkaji makna dan peran perlindungan hukum dalam menjamin pengakuan terhadap penggarap atas tanah negara sebagai subjek hukum. Perlindungan hukum dipandang sebagai fondasi penting dalam mencegah terjadinya kesewenang-wenangan yang mengandung seperangkat aturan dan norma untuk menjaga serta melindungi kepentingan hukum penggarap atas tanah negara maupun masyarakat secara menyeluruh. Penulis menyadari bahwa karya ini masih memiliki keterbatasan, diharapkan tulisan ini dapat memberikan kontribusi akademik dan menjadi referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya dalam bidang hukum agraria dan hukum administrasi negara.

Tesis ini dapat diselesaikan berkat doa, dukungan, serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan penuh rasa hormat dan syukur, penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum UII, atas dorongan kepada Penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

2. Bapak Prof. Dr. Ridwan Hr, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing, atas waktu, perhatian, dan ilmu yang diberikan kepada Penulis dalam proses penulisan penelitian ini.
3. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum dan Bapak Dr. Nurjihad, S.H., M.H. selaku Dosen Penguji, atas masukan dan arahan yang diberikan kepada penulis dalam penelitian ini.
4. Seluruh Bapak/Ibu Dosen dan Tenaga Pendidik pada Program Studi Magister Hukum UII, khususnya BKU Hukum Tata Negara, yang telah memberikan bekal keilmuan dan dukungan selama masa studi.
5. Keluarga besar Ginting Family, atas doa dan semangat yang senantiasa mengiringi perjalanan akademik penulis.

Penulis berharap karya ini dapat memberikan manfaat bagi mahasiswa Fakultas Hukum, khususnya di lingkungan Universitas Islam Indonesia, serta menjadi bahan rujukan yang berguna bagi masyarakat dan dunia akademik secara lebih luas.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 15 Juli 2025

Penulis,

Halimah Ginting

DAFTAR ISI

Halaman Pengesahan	i
Halaman Persetujuan	ii
Motto dan Persembahan	v
Pernyataan Orisinalitas	vi
Kata Pengantar	vii
Daftar isi.....	ix
Abstrak	xi
BAB I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Orisinalitas Penelitian	13
F. Kerangka Teori	15
G. Metode Penelitian	22
H. Sistematika Penulisan	26
BAB II Hak Menguasai Negara Dan Status Hukum	
Penggarap Atas Tanah Negara	28
A. Konsep Tanah Negara dalam Sistem Hukum Agraria	28
B. Hak Menguasai Negara dan Implikasinya terhadap Pengelolaan Tanah.....	32
C. Teori Hak Menguasai oleh Negara.....	33
D. Fungsi dan Implementasi Hak Menguasai oleh Negara	37
E. Hak Prioritas atas Tanah Negara	44
F. Status Hukum Penggarap Tanah Negara dalam Perspektif Yuridis	49
G. Perlindungan Hukum bagi Penggarap	53
H. Analisis Putusan-Putusan Pengadilan Terkait Penggarap Tanah Negara	60

I. Tinjauan Kritis terhadap Implementasi Hukum Administrasi Pertanahan	61
BAB III Perlindungan Hukum Bagi Penggarap Atas Tanah Negara	62
A. Pertimbangan Hakim terhadap Status Hukum Penggarap atas Tanah Negara dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021 Jo Nomor 638/Pdt/2020/PT.BDG Jo. Nomor 135/Pdt.G/2019/PN.CKR	62
B. Status Hukum Penggarap Tanah Negara dalam Perspektif Hukum Agraria dan Hukum Administrasi Negara	71
BAB IV Penutup	91
A. Kesimpulan	91
B. Saran	92
I. Daftar Pustaka	93

Abstrak

Penelitian ini mengkaji perlindungan hukum bagi penggarap atas tanah negara dalam konteks Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3420 K/Pdt/2021 Jo Nomor 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Nomor 135/Pdt.G/2019/PN.Ckr. Latar belakang penelitian ini adalah tingginya konflik agraria yang melibatkan penggarap tanah negara yang belum memiliki kepastian status hukum, serta lemahnya perlindungan hukum yang diberikan oleh negara kepada mereka. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Agung mengakui penguasaan tanah secara terus-menerus dan tanpa gangguan sebagai dasar legitimasi hak penggarap, meskipun tanpa sertifikat formal. Putusan ini mencerminkan pergeseran paradigma dari pendekatan legalistik semata menuju pendekatan sosio-yuridis yang lebih memperhatikan keadilan substantif dan realitas sosial di lapangan. Implikasi putusan ini sangat penting dalam mendorong pembaruan hukum pertanahan, memperkuat perlindungan hukum bagi penggarap, serta menegaskan kebutuhan reformasi kebijakan agraria yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Kata Kunci: perlindungan hukum, penggarap tanah negara, putusan mahkamah agung, hukum agraria, reforma agraria

Abstract

This study examines the legal protection afforded to cultivators of state land within the framework of the Supreme Court of the Republic of Indonesia Decision Number 3420 K/Pdt/2021 Jo Number 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Number 135/Pdt.G/2019/PN.Ckr. The study is motivated by the prevalence of agrarian conflicts involving cultivators who lack clear legal status and the insufficient legal safeguards provided by the state. Employing a normative juridical approach, this research analyzes relevant legislation and judicial decisions. The findings reveal that the Supreme Court recognizes continuous and uncontested possession of land as a legitimate basis for cultivators' rights, even in the absence of formal certificates. This decision marks a paradigm shift from a purely legalistic approach to a socio-legal perspective that prioritizes substantive justice and the social realities faced by cultivators. The ruling has significant implications for advancing land law reform, strengthening legal protections for cultivators, and underscoring the necessity for more inclusive and equitable agrarian policy reforms.

Keywords: legal protection, state land cultivators, supreme court decision, agrarian law, land reform

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan hukum di Indonesia. Tanah tidak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupan bagi masyarakat, tetapi juga memiliki nilai strategis dalam pembangunan nasional. Oleh karena itu, pengaturan mengenai kepemilikan dan pengelolaan tanah menjadi sangat krusial, terutama dalam konteks tanah negara yang sering kali menjadi objek sengketa hukum. Konsep tanah negara dalam sistem hukum Indonesia memiliki sejarah panjang yang berakar pada sistem hukum kolonial. Menurut Boedi Harsono, tanah negara awalnya berasal dari konsep *domein verklaring* pada masa kolonial Belanda, yang kemudian mengalami transformasi setelah kemerdekaan Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.¹ Perubahan paradigma ini memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur sumber daya tanah berdasarkan prinsip Hak Menguasai Negara (HMN) sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria..²

¹ Boedi Harsono. 2020. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*. Cetakan ke-14. Jakarta: Djambatan, hlm. 242.

² Urip Santoso. 2019. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 145.

Dalam perspektif teori negara hukum, negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan hukum kepada seluruh warganya, termasuk penggarap tanah negara. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, negara hukum memiliki salah satu ciri terkait adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara, termasuk hak atas tanah dan penghidupan yang layak.³ Negara hukum harus mampu menciptakan keseimbangan antara kewenangan negara dan perlindungan hak warga negara, terutama dalam konteks pengelolaan sumber daya alam termasuk tanah.

Salah satu permasalahan yang kerap muncul adalah status hukum penggarap atas tanah negara. Di Indonesia, penggarap tanah negara adalah individu atau kelompok yang memanfaatkan tanah negara untuk bercocok tanam, berdagang, atau keperluan lain tanpa memiliki hak kepemilikan formal atas tanah tersebut. Meski demikian, dalam praktiknya, penggarap sering kali berada dalam posisi yang rentan karena ketidakjelasan status hukum mereka. Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Bakri menunjukkan bahwa sekitar 65% konflik agraria di Indonesia melibatkan penggarap tanah negara yang telah mengelola tanah selama bertahun-tahun namun tidak memiliki bukti kepemilikan yang sah.⁴

Berdasarkan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria, terdapat lebih dari 241 konflik agraria dengan luas area mencapai 607.886 hektar yang

³ Jimly Asshiddiqie, 2021, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 79.

⁴ Muhammad Bakri, 2018, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reforma Agraria*. Malang: Universitas Brawijaya Press, hlm. 311.

melibatkan masyarakat penggarap tanah negara sepanjang tahun 2021. Konflik-konflik ini sebagian besar terjadi karena kebijakan pemerintah yang tidak berpihak pada penggarap dan cenderung mengutamakan kepentingan investasi dan pembangunan infrastruktur.⁵

Negara sebagai pemilik tanah sering kali mengambil kebijakan yang tidak selalu berpihak kepada penggarap, terutama ketika terjadi konflik kepentingan antara penggarap dan pihak lain yang memiliki kepentingan lebih kuat, seperti pengembang atau perusahaan besar. Rachman menyatakan bahwa ketimpangan kepemilikan tanah di Indonesia masih sangat tinggi, dengan indeks gini kepemilikan tanah mencapai 0,72, jauh di atas ambang kritis 0,5.⁶

Permasalahan ini semakin kompleks ketika penggarap tanah negara harus berhadapan dengan proses hukum yang panjang dan rumit. Salah satu contoh kasus yang menarik untuk dikaji adalah Putusan Mahkamah Agung RI dalam perkara perdata Nomor 3420 K/Pdt/2021 Jo Nomor 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Nomor 135/Pdt.G/2019/PN.Ckr. Kasus ini bermula Liyas sebagai karyawan PT. Cibitung, menguasai dan mengelola tanah garapan seluas $\pm$ 24.690 m² sejak tanggal 7 Januari 1982 yang terletak di Jalan Sultan Hasanudin Nomor 4. Kelurahan Mekarsari, Kecamatan Tambun, Kabupaten Bekasi yang diperoleh dari PT. Cibitung sebagai pemegang Serifikat Hak Guna Usaha (SHGU) dan mengetahui Kades Mekarsari serta Camat Tambun, Kabupaten

⁵ Konsorsium Pembaruan Agraria. 2022. *Catatan Akhir Tahun 2021: Konflik Agraria dan Nasib Penggarap Tanah Negara*. Jakarta: KPA, hlm. 56.

⁶ Noer Fauzi Rachman, 2019. "Ketimpangan Penguasaan Tanah di Indonesia: Tinjauan Historis dan Struktural." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 5(1): 67-85.

Bekasi. Pada tahun 2014 Liyas mengajukan permohonan sertifikat atas tanah garapan, tetapi Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi menolak menerbitkan sertifikat atas nama Liyas dengan alasan diatas tanah tersebut telah terbit Sertifikat Hak Guna Bangunan/SHGB Nomor 1/Mekarsari tanggal 18 April 1983 atas nama PT. Jembatan Kencana Raya/JKR $\pm$ 26.670, padahal tanah garapan tersebut sejak tahun 1982 secara terus menerus tanpa putus dikuasai dan dikelola oleh Liyas. Kemudian pada tahun 2019 Liyas mengajukan Gugatan Perbuatan Melawan Hukum terhadap PT Pertani Perseroan (Persero) sebagai Tergugat I, PT. Jembatan Kencana Raya/JKR sebagai Tergugat II dan Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi sebagai Tergugat III, akan tetapi pada saat sidang masih berlangsung Liyas meninggal dunia, sehingga dilanjutkan oleh ahli warisnya Hj. M. Siah dan Yasmi mengajukan Gugatan Perbuatan melawan hukum ke Pengadilan Negeri Cikarang. Putusan Pengadilan Cikarang menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima, kemudian Hj, Siah dan Yasmi (Para Penggugat) mengajukan Banding. Putusan Pengadilan Tinggi menyatakan Penggugat I, Penggugat II, Penggugat III telah melakukan perbuatan melawan hukum dan proses penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan/SHGB Nomor 1/Mekarsari tanggal 18 April 1983 atas nama PT. Jembatan Kencana Raya/JKR adalah cacat hukum, sehingga tidak sah secara hukum dan tidak mempunyai kekuatan yang berlaku, menyatakan secara hukum Para Penggugat adalah penggarap yang sah atas tanah dan bangunan seluas $\pm$ 26.670 m² yang di Jalan Sultan Hasanudin Nomor 4, Kelurahan Mekarsari, Kecamatan Tambun Selatan, Kabupaten Bekasi, menyatakan secara

hukum bahwa Sertifikat HGB Nomor 1/Mekarsari tanggal 18 April 1983 atas nama PT. Jembatan Kencana Raya/JKR adalah tidak sah secara hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang berlaku dan Menghukum serta memerintahkan Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi sebagai Tergugat III untuk memproses dan menerbitkan Sertifikat Hak milik terhadap obyek sengketa atas nama Para Penggugat. Atas putusan banding tersebut PT. Pertani Perseroan (Persero) mengajukan kasasi, putusan kasasi menolak permohonan dari pemohon kasasi PT. Pertani Perseroan (Persero) tersebut. Putusan ini mencerminkan bagaimana pengadilan menilai status hukum penggarap tanah negara dan bagaimana putusan tersebut berdampak terhadap keberlanjutan hak penggarap atas tanah tersebut.

Dalam perspektif teori hukum agraria, pengaturan tanah negara di Indonesia mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menetapkan bahwa tanah negara adalah tanah yang tidak memiliki hak kepemilikan perseorangan dan dapat dikuasai oleh negara untuk kepentingan umum. Urip Santoso menjelaskan bahwa konsep tanah negara dalam hukum agraria Indonesia telah mengalami pergeseran dari "tanah yang dimiliki negara" (*state domain*) menjadi "tanah yang dikuasai negara" (*state control*).⁷ Pergeseran ini seharusnya memberikan ruang bagi pengakuan hak penggarap, namun dalam praktiknya, banyak tanah negara yang dikelola oleh masyarakat selama bertahun-tahun tanpa kejelasan status hukum.

⁷ Urip Santoso, *op.cit.*, hlm. 313.

Penggarap tanah negara sering kali mengklaim hak atas tanah yang mereka garap berdasarkan asas keadilan dan keberlanjutan penguasaan. Akan tetapi, klaim ini sering kali tidak memiliki dasar hukum yang kuat, sehingga mudah dipatahkan dalam proses litigasi. Penelitian Sumardjono mengungkapkan bahwa dalam 78% putusan pengadilan terkait sengketa tanah negara, penggarap cenderung dikalahkan karena ketiadaan bukti formal dan lemahnya interpretasi hakim terhadap hak-hak masyarakat adat dan lokal.⁸

Dari sudut pandang teori hukum administrasi negara, perlindungan hukum bagi penggarap tanah negara seharusnya menjadi perhatian pemerintah. Menurut Ridwan HR, administrasi negara memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa kebijakan pertanahan dijalankan secara adil dan tidak merugikan kelompok masyarakat tertentu.⁹ Perlindungan hukum preventif dan represif harus diberikan kepada warga negara, termasuk penggarap, sebagai implementasi dari prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*).

Pemerintah memiliki peran penting dalam memberikan kepastian hukum bagi penggarap melalui kebijakan redistribusi tanah, penerbitan Hak Guna Usaha (HGU), atau bentuk legalitas lain yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi penggarap. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa kebijakan pertanahan sering kali tidak berpihak kepada penggarap, terutama ketika terjadi konflik kepentingan dengan pihak lain yang memiliki akses lebih besar terhadap sumber daya hukum dan administratif.

⁸ Maria S.W. Sumardjono, 2019, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, hlm. 245.

⁹ Ridwan HR, 2021, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 122.

Rachman dan Siscawati mencatat bahwa program reforma agraria yang dicanangkan pemerintah masih belum mampu memberikan perlindungan yang memadai bagi penggarap tanah negara. Dari target redistribusi 9 juta hektar tanah, hingga tahun 2020 baru terealisasi sekitar 30%, dan sebagian besar tidak menysar penggarap yang telah lama mengelola tanah negara.¹⁰

Putusan Mahkamah Agung dalam perkara Nomor 3420 K/Pdt/2021 Jo Nomor 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Nomor 135/Pdt.G/2019/PN.Ckr menjadi objek kajian yang penting dalam penelitian ini karena dapat memberikan gambaran tentang bagaimana sistem peradilan di Indonesia menilai status hukum penggarap tanah negara. Analisis terhadap putusan ini diharapkan dapat mengungkap sejauh mana pertimbangan hakim dalam menyeimbangkan kepentingan negara, penggarap, dan pihak lain yang terlibat dalam sengketa tanah.

Studi yang dilakukan oleh Safitri menunjukkan bahwa keputusan pengadilan dalam sengketa tanah negara cenderung mengedepankan aspek formal-legalistik daripada pertimbangan sosio-historis yang menjadi dasar klaim penggarap.¹¹ Hal ini mencerminkan adanya kesenjangan antara hukum sebagai norma tertulis (*law in book*) dan hukum sebagai realitas sosial (*law in action*). Kesenjangan ini semakin memperkuat argumentasi perlunya reformasi hukum agraria yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat penggarap.

¹⁰ Rachman, Noer Fauzi, dan Mia Siscawati. 2020. *Reforma Agraria di Indonesia: Tantangan dan Peluang*. Jakarta: LIPI Press, hlm 45.

¹¹ Safitri, Myrna A. 2021. "Pengadilan dan Penyelesaian Sengketa Tanah: Studi Putusan Mahkamah Agung dalam Perkara Tanah Negara." *Jurnal Yudisial* 14(2): 189-206.

Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengeksplorasi perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada penggarap tanah negara dalam perspektif hukum administrasi negara. Philipus M. Hadjon berpendapat perlindungan hukum adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada warga negara.¹² Dalam konteks penggarap tanah negara, perlindungan hukum dapat diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan kepastian hukum serta proses peradilan yang adil.

Dengan memahami bagaimana hukum administrasi negara mengatur perlindungan bagi penggarap, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pemerintah dan pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi yang lebih adil dan berpihak kepada masyarakat kecil. Sebagaimana dinyatakan oleh Tjip Ismail, kebijakan pertanahan harus mengakomodasi prinsip keadilan sosial dan keberlanjutan ekologis, bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi.¹³

Secara keseluruhan, penelitian ini memiliki relevansi yang tinggi dalam konteks kebijakan pertanahan di Indonesia. Dengan meningkatnya konflik agraria yang melibatkan tanah negara, perlu adanya kajian mendalam mengenai status hukum penggarap dan upaya perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada mereka. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan

¹² Philipus M. Hadjon, 2018, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, hlm 316.

¹³ Tjip Ismail, 2021, *Kebijakan Pertanahan dan Pembangunan Ekonomi di Indonesia*, Jakarta: UI Press, hlm. 78.

kontribusi bagi perkembangan hukum agraria dan hukum administrasi negara serta memberikan wawasan bagi para praktisi hukum, akademisi, dan pembuat kebijakan dalam menyusun regulasi yang lebih berpihak kepada keadilan sosial.

B. Rumusan Masalah

1. Apa pertimbangan hakim terhadap status hukum bagi penggarap atas tanah negara dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021 Jo Nomor 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Nomor 135/Pdt.G/2019/PN.Ckr?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi hak penggarap atas tanah negara dalam peraturan perundang-undangan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis pertimbangan hakim terhadap status hukum penggarap atas tanah negara dalam putusan perkara perdata yang menjadi objek penelitian.
2. Menelaah perlindungan hukum bagi penggarap atas tanah negara berdasarkan hukum agraria dan administrasi negara di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik

Penelitian ini memberikan kontribusi akademis pada bidang hukum agraria dan hukum administrasi negara terkait dengan perlindungan hukum bagi penggarap tanah negara. Secara spesifik, penelitian ini akan:

- a. Memperkaya diskursus akademik mengenai konsep tanah negara dalam sistem hukum agraria Indonesia. Sebagaimana dikemukakan oleh Boedi Harsono, konsep tanah negara mengalami transformasi dari konsep *domein verklaring* pada masa kolonial menjadi konsep Hak Menguasai Negara (HMN) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.¹⁴ Penelitian ini akan memberikan analisis komprehensif mengenai transformasi tersebut dan implikasinya terhadap status penggarap.
- b. Mengembangkan pemahaman teoretis tentang hubungan antara negara dengan warga negara dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, khususnya tanah. Penelitian ini sejalan dengan pandangan Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa salah satu tujuan hukum administrasi negara adalah memberikan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan administrasi negara yang tidak sesuai dengan hukum.¹⁵
- c. Menyumbangkan kajian ilmiah mengenai penerapan asas-asas hukum administrasi negara dalam penyelesaian sengketa tanah negara, khususnya mengenai asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sebagaimana dikemukakan oleh Ridwan HR.¹⁶

¹⁴ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm. 41.

¹⁵ Philipus M, Hadjon, *op.cit*, hlm. 57.

¹⁶ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 89.

- d. Mengisi kekosongan literatur akademik mengenai analisis putusan pengadilan terkait sengketa tanah negara dari perspektif hukum administrasi negara, melengkapi kajian-kajian yang telah ada yang sebagian besar berfokus pada perspektif hukum agraria dan hukum perdata.¹⁷

2. Manfaat Praktis:

Penelitian ini memberikan manfaat praktis bagi berbagai pihak, antara lain:

- a. Bagi para penggarap tanah negara: Penelitian ini memberikan pemahaman mengenai status hukum mereka berdasarkan peraturan perundang-undangan dan bagaimana mereka dapat memperoleh perlindungan hukum yang lebih baik. Maria S.W. Sumardjono berpendapat salah satu permasalahan utama penggarap tanah negara adalah ketidakpahaman mereka atas hak-hak yang dimiliki secara hukum.¹⁸
- b. Bagi praktisi hukum: Penelitian ini dapat menjadi referensi dalam penanganan kasus-kasus sengketa tanah negara, khususnya yang melibatkan penggarap. Analisis terhadap putusan Mahkamah Agung dalam kasus yang menjadi objek penelitian akan memberikan wawasan bagi advokat dan hakim dalam

¹⁷ Safitri Myrna A, *op.cit.*, hlm. 177.

¹⁸ Sumardjono, Maria, *op.cit.*, hlm. 198.

mengembangkan argumentasi hukum yang lebih komprehensif dengan mempertimbangkan aspek hukum administrasi negara.¹⁹

- c. Bagi pemerintah: Penelitian ini memberikan masukan bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi pertanahan yang lebih berkeadilan dan memperhatikan kepentingan penggarap tanah negara. Sebagaimana dinyatakan oleh Noer Fauzi Rachman, kebijakan pertanahan yang tidak memperhitungkan dimensi sosial-historis penggarap dapat memperparah konflik agraria yang sudah ada.²⁰
- d. Bagi masyarakat umum: Penelitian ini meningkatkan kesadaran hukum masyarakat mengenai hak-hak penggarap tanah negara dan mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan. Yance Arizona menekankan pentingnya literasi hukum agraria bagi masyarakat sebagai salah satu prasyarat terwujudnya keadilan agraria.²¹
- e. Bagi institusi peradilan: Penelitian ini menyediakan analisis kritis mengenai pertimbangan hakim dalam memutus sengketa tanah negara, yang dapat menjadi bahan refleksi bagi lembaga peradilan dalam mengembangkan yurisprudensi yang lebih progresif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat penggarap.

¹⁹ Marbun, SF. 2019. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 70.

²⁰ Rachman, Noer Fauzi, *op.cit.*, hlm. 45.

²¹ Yance Arizona, 2021. "Konflik Agraria dan Penyelesaiannya: Tantangan Reforma Agraria di Indonesia." *Jurnal Hukum Lingkungan* 8(1): 45-63.

- f. Bagi akademisi dan peneliti: Penelitian ini menyediakan data dan analisis yang dapat menjadi pijakan bagi penelitian-penelitian selanjutnya di bidang hukum agraria dan hukum administrasi negara, khususnya yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi penggarap tanah negara.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian mengenai tanah negara dan status penggarap telah banyak dilakukan oleh para akademisi hukum di Indonesia. Namun, penelitian ini memiliki beberapa aspek orisinalitas yang membedakannya dari penelitian-penelitian sebelumnya:

1. Penelitian Hukum dari Gerry Makagiansar berjudul “Hak Prioritas Masyarakat terhadap Tanah Garapan berdasarkan Hukum Adat dan Hukum Negara yang berlaku di Indonesia: Suatu Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Reg. Nomor 582 PK/PDT/2011”, yang mengkaji tentang kekuatan dan kepastian hukum yang diberikan oleh Hukum Negara Indonesia terhadap hak prioritas atas tanah bagi masyarakat adat setempat, khususnya dalam Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 582 PK/PDT/2011, serta kesesuaian kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam putusan tersebut.²²

²² Lihat Gerry Makagiansar, Tesis : “Hak Prioritas Masyarakat terhadap Tanah Garapan berdasarkan Hukum Adat dan Hukum Negara yang berlaku di Indonesia: Suatu Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Reg. Nomor 582 PK/PDT/2011”, (Depok: Universitas Indonesia, 2014).

2. Penelitian Hukum dari Stephani Dwi Sari berjudul “Sengketa Tumpang Tindih Tanah Girik dengan Tanah Hak Guna Bangunan (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 01/G.TUN/2005/PTUN.JKT Tanggal 19 Mei 2005 *Juncto* Nomor 141/B/2005/PT.TUN.JKT Tanggal 12 Mei 2006)”, yang mengkaji tentang kekuatan Putusan Tata Usaha Negara Nomor 01/G.TUN/2005/PTUN.JKT *juncto* Nomor 141/B/2005/PT.TUN.JKT.²³
3. Penelitian Hukum dari Asmoro Ambarwati Wardono berjudul “Hak Ahli Waris atas Tanah Negara (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3640/K/PDT/2016)” yang mengkaji tentang status hukum dan kepemilikan hak atas tanah dalam sengketa ahli waris berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 3640/K/PDT/2016 *juncto* Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 429/PDT/2015/PT.DKI *juncto* Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 333/Pdt.G/2013/PN/Jkt.Pst.²⁴
4. Penelitian Hukum dari Heri Herdiansyah berjudul “Paradoks Hak Menguasai Negara dalam Pengelolaan Atas Tanah berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 171 PK/TUN/2016”, yang mengkaji tentang penguasaan terhadap tanah yang

²³ Lihat Stephani Dwi Sari, Tesis: “Sengketa Tumpang Tindih Tanah Girik dengan Tanah Hak Guna Bangunan (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 01/G.TUN/2005/PTUN.JKT Tanggal 19 Mei 2005 *Juncto* Nomor 141/B/2005/PT.TUN.JKT Tanggal 12 Mei 2006)”, (Depok: Universitas Indonesia, 2013).

²⁴ Lihat Asmoro Ambarwati Wardono, Tesis : “Hak Ahli Waris atas Tanah Negara (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3640/K/PDT/2016)”, (Depok: Universitas Indonesia, 2018).

dilakukan oleh PT X (Persero) dikategorikan sebagai Hak Pengelolaan yang tidak termasuk perbuatan melawan Hukum berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 171 PK/TUN/2016 serta peran notaris dalam proses pembuatan perjanjian penggunaan pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan antara pihak ketiga dengan Badan Usaha Milik Negara.²⁵

5. Penelitian Hukum dari Stephanie Amanda Bintoro berjudul “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan (Analisis Putusan Peninjauan Kembali Nomor 276 PK/Pdt/2011)”, yang mengkaji tentang pertimbangan hakim dalam mengambil keputusan dalam Putusan Peninjauan Kembali Nomor 276 PK/Pdt/2011, serta perlindungan hukum pemegang Hak Guna Bangunan dalam putusan tersebut.²⁶
6. Penelitian Hukum dari Miranda Hasna Dea berjudul “Sertipikat Hak Atas Tanah di Atas Tanah Milik Orang Lain (Studi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 29/G/2017/PTUN-SRG)”, yang mengkaji tentang keabsahan sertipikat hak atas tanah yang terbit di atas tanah milik orang lain berdasarkan Putusan Tata Usaha Negara Nomor 29/G/2017/PTUN-SRG, serta perlindungan hukum terhadap pemilik

²⁵ Lihat Heri Herdiansyah, Tesis : “Paradoks Hak Menguasai Negara dalam Pengelolaan Atas Tanah berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 171 PK/TUN/2016”, (Depok: Universitas Indonesia, 2020).

²⁶ Lihat Stephanie Amanda Bintoro, Tesis : “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan (Analisis Putusan Peninjauan Kembali Nomor 276 PK/Pdt/2011)”. (Depok: Universitas Indonesia, 2013).

tanah yang di atas tanah tersebut telah terbit sertifikat atas nama orang lain.²⁷

F. Kerangka Teori

1. Teori Perlindungan Hukum

Satjipto Rahardjo mengemukakan perlindungan hukum memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang diberikan kepada masyarakat agar semua mendapat hak-hak yang diberikan oleh hukum.²⁸ Perlindungan hukum juga dapat dikatakan sebagai pengorganisasian dengan cara membatasi suatu kepentingan tertentu dan memberikan kekuasaan lain yang terukur. Konsep ini untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat dengan cara mengatur perlindungan dan pembatasan terhadap berbagai kepentingan tersebut.²⁹

Phillipus M. Hadjon berpendapat Perlindungan hukum merupakan upaya untuk menjaga harkat, martabat, dan pengakuan atas hak asasi manusia yang melekat pada setiap subjek hukum, yang diberikan berdasarkan ketentuan hukum guna mencegah tindakan sewenang-wenang. Perlindungan ini diwujudkan melalui seperangkat norma atau peraturan yang berfungsi untuk memberikan jaminan dan pengamanan terhadap suatu kepentingan dari ancaman atau gangguan

²⁷ Lihat Miranda Hasna Dea, Tesis: “Sertipikat Hak Atas Tanah di Atas Tanah Milik Orang Lain (Studi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 29/G/2017/PTUN-SRG)”, (Depok: Universitas Indonesia, 2022).

²⁸ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 53-54.

²⁹ Ibid, hlm. 69.

pihak lain.³⁰ Philipus membedakan perlindungan hukum menjadi dua bagian, pertama perlindungan hukum preventif yang tujuannya mencegah terjadinya sengketa atau pelanggaran hak dengan memberikan aturan yang jelas. Kedua, perlindungan hukum represif yaitu perlindungan hukum yang diberikan setelah terjadi pelanggaran hak atas sengketa dan mengembalikan hak tersebut.³¹ Dalam perlindungan hukum terdapat 2 (dua) indikator utama, yaitu:

- a. Menghendaki keberadaan norma hukum yang secara eksplisit memuat ketentuan mengenai objek atau kepentingan yang dilindungi.
- b. Menuntut adanya mekanisme pelaksanaan dan penegakan norma secara efektif, sehingga apabila terjadi pelanggaran terhadap norma tersebut, dapat segera dilakukan tindakan korektif sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.³²

Perlindungan hukum difungsikan sebagai berikut:

- a. Direktif berfungsi sebagai pedoman dalam merancang dan mewujudkan struktur masyarakat ideal yang sejalan dengan cita-cita serta tujuan utama kehidupan bernegara.
- b. Integratif berperan dalam memperkuat kohesi nasional melalui pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.

³⁰ Phillipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 25.

³¹ Gabriel Nugeraha Silalahi, Gunawan Djajaputra, 2024, “*Analisis Perlindungan Hukum bagi Pihak yang Memiliki Hak Atas Tanah*”, Jurnal Unes Law Review, Vol. 6, No. 4, Juni 2024, hlm. 10586.

³² Phillipus M. Hadjon, *op.cit.* hlm, 2.

- c. Stabilitatif memiliki fungsi menjaga stabilitas sosial dan politik dengan memelihara keselarasan, keharmonisan, dan keseimbangan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- d. Perfektif berfungsi sebagai sarana penyempurnaan terhadap perilaku administratif negara maupun tindakan warga negara, terutama dalam situasi konflik yang muncul dalam kehidupan kenegaraan dan sosial.
- e. Korektif berperan dalam memberikan mekanisme evaluasi dan koreksi terhadap tindakan administratif negara atau perilaku warga negara ketika terjadi benturan antara hak dan kewajiban, guna menjamin terwujudnya keadilan.³³

Konsep perlindungan hukum memiliki keterkaitan yang mendalam dengan prinsip negara hukum serta pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM). Dalam hal ini, pengakuan dan perlindungan HAM berfungsi sebagai substansi atau isi dari perlindungan hukum, sementara prinsip-prinsip *rechtstaat* dan *rule of law* menyediakan kerangka institusional dan mekanisme yang menjadi sarana untuk mewujudkan perlindungan tersebut.³⁴ Perlindungan hukum dalam memperoleh hak atas tanah di Indonesia merupakan isu yang penting dalam hukum agraria dan hak

³³ Tedi Sudrajat, 2020, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 97.

³⁴ Philipus M. Hadjon, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administration Law)*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 20.

asasi manusia. Indonesia sebagai negara demokratis mengakui pentingnya perlindungan hak asasi manusia termasuk hak atas tanah. konstitusi Indonesia menjamin perlindungan tersebut dalam Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria memberikan landasan bagi pemberian hak atas tanah kepada individu atau badan hukum, serta mengatur mekanisme penguasaan tanah yang adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia.³⁵

2. Teori Hukum Administrasi Pertanahan

Administrasi pertanahan merupakan suatu bentuk pengelolaan dan pelaksanaan manajemen yang terkait dengan implementasi kebijakan pemerintah di bidang pertanahan, yang dilakukan melalui pemanfaatan sumber daya secara optimal guna mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ³⁶ Administrasi pertanahan juga dapat diartikan sebagai kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah dalam rangka mengatur hubungan hukum antara subjek hukum (orang) dengan objek berupa tanah, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan

³⁵ Ayang Fristia Maulana, Herlina, dkk, 2024, "*Perlindungan Hukum terhadap HAM (Hak Asasi Manusia) dalam Memperoleh Hak Atas Tanah di Indonesia*", Jurnal Pendidikan Tambusasi, Vol. 8 No. 1 2024, hlm. 6199.

³⁶ Mira Nova Ardiani, 2019, "*Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional*," Administrative Law and Governance Journal, 2.3, 2019, hlm. 476.

dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria³⁷

Setiap kegiatan badan atau pejabat negara dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan tanah merupakan kegiatan administrasi pertanahan.³⁸ Dengan demikian administrasi pertanahan merupakan bagian dari administrasi negara karena keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah adalah usaha pemerintah dalam menyelenggarakan kebijaksanaan dalam mencapai tujuan negara. Menurut Williamson Ian P, suatu sistem administrasi pertanahan yang efektif idealnya mampu memenuhi sejumlah tujuan utama, antara lain:³⁹

- a. Memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan dan penggunaan tanah.
- b. Mendukung sistem perpajakan terhadap tanah dan bangunan.
- c. Menyediakan jaminan hukum bagi akses terhadap kredit.
- d. Memfasilitasi serta memantau dinamika pasar tanah.
- e. Menjaga dan melindungi aset tanah milik negara.
- f. Mengurangi potensi konflik serta sengketa pertanahan.

³⁷ Usman, 2022, “Evaluasi Peraturan Bupati Kutai Kertanegara Nomor 36 Tahun 2013 Penyelenggaraan Administrasi Penguasaan Tanah atas Tanah Negara di Kecamatan Samboja”, Jurnal Paradigma, Vol. 11, No. 1, hlm. 3.

³⁸ Faried Ali, 1997, *Hukum tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 65.

³⁹ Muh Arif Suhattanto, 2017, *Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya, Reforma Agraria, Pendaftaran Tanah dan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum agraria -Fakultas Hukum Universitas Trisakti, hlm. 169.

- g. Mendorong pelaksanaan reformasi agraria.
- h. Memperkuat pembangunan infrastruktur dan proses perencanaan tata ruang.
- i. Mendukung pengelolaan sumber daya lingkungan secara berkelanjutan; serta menghasilkan data statistik yang akurat untuk keperluan perumusan kebijakan.

Penyelenggaraan administrasi pertanahan di Indonesia meliputi:⁴⁰

- a. Pengaturan serta pelaksanaan kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan, peruntukan, pemanfaatan, dan pemeliharaan unsur bumi, air, dan ruang angkasa mencakup kewenangan pemerintah dalam pengelolaan pembagian tanah, perizinan pemanfaatan, penguasaan, pengendalian hak dan kepemilikan tanah, termasuk penerapan sanksi hukum terhadap pelanggaran.
- b. Pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang pertanahan mencakup penetapan, pengaturan, dan pelaksanaan hak atas tanah bagi individu atau badan hukum, dengan tujuan menjamin kepastian hukum, memberikan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah, serta memastikan pemenuhan hak

⁴⁰ Rusmadi Murad, 2013, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek*, Jakarta, Mandar Maju, hlm. 16.

dan kewajiban disertai penegakan hukum dan sanksi yang relevan.

- c. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan di sektor pertanahan mencakup pengaturan hubungan hukum antar subjek hukum dengan objek berupa tanah, yang meliputi perizinan, penetapan, pengendalian, serta penerbitan dan pengelolaan dokumen perjanjian, termasuk administrasi dan tata usaha pertanahan.
- d. Kegiatan penyelenggaraan administrasi pertanahan meliputi pengukuran dan pemetaan tanah sebagai bagian dari proses pembaruan data fisik tanah yang digunakan untuk mendukung kegiatan pencatatan, pendaftaran, pemeliharaan data pertanahan, dan penerbitan alat bukti kepemilikan yang sah.
- e. Pembangunan sistem administrasi pertanahan, sebagaimana diwujudkan dalam proyek *Indonesia Land Administration Project (ILAP)*, bertujuan memperkuat tata kelola pertanahan nasional melalui modernisasi sistem informasi, pelayanan publik, dan peningkatan kapasitas kelembagaan di bidang pertanahan.

Landasan hukum administrasi pertanahan terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”⁴¹ Kebijakan pertanahan pada dasarnya melanjutkan serta mendukung program yang telah dilaksanakan sektor lain pada tahap pembangunan sebelumnya.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif. Penelitian hukum normatif dipilih karena fokus penelitian adalah menganalisis norma-norma hukum yang berkaitan dengan status penggarap tanah negara dan perlindungan hukumnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, antara lain:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah negara dan penggarap, mulai dari UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) hingga peraturan-peraturan teknis terkait.
- b. Pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan menganalisis putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021 Jo

⁴¹ Firman Freaddy Busroh, 2017, “Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan,” Jurnal Arena Hukum, 10.2, 2017, hlm. 227.

Nomor 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Nomor 135/Pdt.G/2019/PN.Ckr untuk memahami bagaimana pengadilan menafsirkan dan menerapkan peraturan perundang-undangan terkait penggarap tanah negara.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian yang akan penulis teliti terkait perlindungan hukum bagi penggarap atas tanah negara yang difokuskan pada pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021 Jo Nomor 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Nomor 135/Pdt.G/2019/PN.Ckr ditinjau dari hukum agraria Indonesia dan hukum tata negara Indonesia.

4. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer, meliputi:

- 1) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- 3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

4) Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021

Jo Nomor 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Nomor

135/Pdt.G/2019/PN.Ckr

- b. Bahan hukum sekunder, meliputi buku, jurnal, hasil penelitian, dan publikasi ilmiah lainnya yang berkaitan dengan tanah negara, penggarap, dan hukum administrasi negara.
- c. Bahan hukum tersier, meliputi kamus hukum, ensiklopedi, dan sumber-sumber lain yang dapat memberikan penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan mengumpulkan, mempelajari, dan menganalisis bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan objek penelitian.

6. Analisis Data

Data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu dengan mendeskripsikan dan menginterpretasikan data secara sistematis, faktual, dan akurat.

Analisis dilakukan dengan tahapan:

- a. Mengidentifikasi norma-norma hukum yang berkaitan dengan tanah negara dan penggarap.

- b. Menganalisis putusan Mahkamah Agung yang menjadi objek penelitian, khususnya pertimbangan hakim terkait status penggarap tanah negara.
- c. Mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi penggarap tanah negara dari perspektif hukum administrasi negara.
- d. Menyimpulkan implikasi putusan pengadilan terhadap pengembangan hukum agraria dan hukum administrasi negara di Indonesia.

H. Sistematika Penelitian

Penelitian ini akan disusun dengan sistematika sebagai berikut:

- BAB I** : Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penelitian.
- BAB II** : Bab ini menguraikan konsep-konsep dasar dan teori-teori yang digunakan sebagai landasan analisis, meliputi konsep tanah negara, hak menguasai negara, status penggarap tanah negara, dan perlindungan hukum dalam perspektif hukum administrasi negara.
- BAB III** : Bab ini memaparkan hasil penelitian yang dianalisis menggunakan konsep dan teori yang dijelaskan dalam bab sebelumnya

BAB IV : Bab ini berisi kesimpulan yang menjawab rumusan masalah dan rekomendasi atau saran untuk pengembangan hukum agraria dan hukum administrasi negara di Indonesia, khususnya terkait dengan perlindungan hukum bagi penggarap tanah negara.

BAB II

HAK MENGUASAI NEGARA DAN STATUS HUKUM PENGGARAP ATAS TANAH NEGARA

A. Konsep Tanah Negara dalam Sistem Hukum Agraria

Istilah tanah negara tidak secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria maupun dalam regulasi pelaksanaannya. Dalam undang-undang tersebut istilah yang digunakan untuk merujuk pada tanah negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Meskipun demikian, istilah tanah negara berkembang dan digunakan secara luas dalam praktik administrasi pertanahan, di mana penguasaannya berada di bawah kewenangan instansi pertanahan yang berwenang.⁴²

A.P. Parlindungan berpendapat bahwa istilah "tanah negara" sejatinya tidak dikenal dalam sistem hukum agraria nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)⁴³. Terminologi yang digunakan dalam UUPA, khususnya pada Pasal 1 dan Pasal 2, adalah "tanah yang dikuasai oleh negara", yang merupakan penjabaran dari hak menguasai negara atas bumi, air, dan ruang angkasa. Meski demikian, dalam praktik, banyak produk hukum yang masih menggunakan istilah "tanah negara", meskipun penggunaan tersebut dianggap kurang tepat karena menimbulkan persepsi seolah-olah tanah tersebut merupakan milik

⁴² Budi Harsono, 1997, *Hukum Agraria Nasional*, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm, 241 dan 248.

⁴³ Dalam majalah Bhumi Bakti, No. 07 Tahun 1994, hlm.17

negara secara privat. Padahal, istilah ini merupakan adopsi dari konsep *staatsdomein*, yang dalam konteks hukum agraria Indonesia tidak lagi relevan. Oleh karena itu, Parlindungan menekankan pentingnya konsistensi dengan istilah yang digunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Sementara itu, Julius Sembiring menyatakan bahwa penggunaan istilah "tanah negara" masih dimungkinkan selama pemaknaannya tidak menyimpang dari konsepsi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan tanah negara bukanlah tanah yang dimiliki negara dalam arti privat, melainkan tanah-tanah yang berada dalam penguasaan negara dan bersifat publik, yang mencerminkan adanya hubungan hukum publik antara negara dan tanah tersebut.⁴⁴ Tanah negara adalah tanah yang tidak dikuasai oleh pihak tertentu dengan hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.⁴⁵ Dalam hukum agraria Indonesia, tanah negara mencakup tanah yang sebelumnya termasuk dalam *domein verklaring* masa kolonial, yang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diubah pendekatannya menjadi Hak Menguasai Negara (HMN).⁴⁶

Menurut beberapa pakar, praktisi hukum agraria mengenai tanah negara dan sebagaimana yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan adalah:

⁴⁴ Julius Sembiring, 2016, Tanah Negara, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 3.

⁴⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 1.

⁴⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003, hlm. 45.

1. Maria S.W. Sumardjono tanah negara adalah tanah yang tidak diberikan dengan sesuai hak kepada pihak lain, atau tidak dilekati dengan sesuatu hak, yakni hak milik, hak huna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah ulayar dan tanah wakaf.⁴⁷
2. Arie Sukanti Hutagalung: tanah negara adalalah tanah-tanah yang belum ada hak-hak perorangan di atasnya.⁴⁸
3. Ali Achmad Chomzah: tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁴⁹
4. Soegiarto: tanah negara adalah tanah-tanah yang belum dilekati sesuatu hak atas tanah.⁵⁰
5. Peraturan Menteri dalam negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang ketentuan-ketentuan Mengenai tata Cara Pemberian hak Atas Tanah : tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara seperti dimaksud dalam Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁴⁷ Maria S.W. Sumardjono, 2010, Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat, Penerbit Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gajah mada, yogyakarta, hlm. 22

⁴⁸ Arie Sukanti Hutagalung, "Pengaturan Pengelolaan Tanah Negara Bekas Hak dan Tanah Negara Bekas Kawasan Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Perundang-undangan". Makalah disampaikan pada *Lokakarya Pengelolaan tanah Negara Bekas Hak dan Tanah Negara Bekas Kawasan*, diselenggarakan oleh BPN di Golden Boutique Hotel pada tanggal 24 - 26 November 2010, hlm. 5.

⁴⁹ Ali Achmad Chomzah, 2002, Hukum Pertanahan, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 1.

⁵⁰ Soegiarto dalam Bhumi Bhakti, Majalah terbitan Badan Pertanahan Nasional No. 7 Tahun 1984, hlm. 25.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah : tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah (Pasal 1 angka 3).
7. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar :”Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. (Pasal 15 ayat 1).
8. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ; dimana pada Pasal 9 ayat (2) dan (3) dinyatakan bahwa penetapan tanah terlantar meliputi penetapan hapusnya hak (dalam hal “tanah hak”) dan sekaligus memutuskan hubungan hukum serta ditegaskan sebagai tanah yang dikuasasi langsung oleh negara (dalam hal tanah hak dan juga tanah yang telah diberikan dasar penguasaan).
9. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak atas Tanah Negara : tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai negara sebagaimana dimaksud UUPA. (Pasal 1 butir 2).
10. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan : tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai negara

sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (Pasal 1 butir 2).

Dari 10 (sepuluh) pengertian tanah negara di atas, maka ada dua unsur tentang tanah negara dikuasai langsung oleh negara dan belum dilekati sesuatu hak atas tanah, maksudnya tanah yang belum terdapat hal-hak atas tanah.

B. Hak Menguasai Negara dan Implikasinya terhadap Pengelolaan Tanah

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa negara memiliki hak untuk mengatur, merencanakan, dan menetapkan penggunaan tanah.⁵¹ Boedi Harsono menyebut bahwa HMN bukanlah hak milik, melainkan kewenangan publik untuk mengatur, mengelola, dan menetapkan peruntukan serta penggunaannya demi kemakmuran rakyat⁵². Dengan demikian, tanah negara memiliki karakteristik sebagai instrumen negara dalam mewujudkan keadilan sosial.⁵³

HMN mengandung lima unsur kewenangan: pengaturan, penyelenggaraan, penguasaan, pengawasan, dan peruntukan.⁵⁴ Implementasinya menyangkut pemberian hak kepada pihak ketiga, seperti HGU dan HGB, tetapi juga mengandung kewajiban untuk memperhatikan masyarakat yang secara de facto mengelola tanah, seperti penggarap.⁵⁵ Tanpa pertimbangan yang adil, HMN dapat berubah menjadi alat represi struktural terhadap penggarap tanah negara.⁵⁶

⁵¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁵² Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 78

⁵³ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2007, hlm. 89.

⁵⁴ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 156

⁵⁵ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012, hlm. 134

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 145

C. Teori Hak Menguasai oleh Negara

Teori Hak Menguasai oleh Negara (HMN) merupakan konsep hukum yang diadopsi dalam sistem hukum Indonesia, khususnya dalam hukum agraria nasional, yang memberikan kewenangan publik kepada negara untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya agraria (terutama tanah) demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵⁷ Konsep hak menguasai oleh negara (HMN) merupakan pilar fundamental dalam sistem hukum agraria di Indonesia.⁵⁸ Pengertian ini tidak hanya memiliki dimensi yuridis, tetapi juga dimensi filosofis, sosiologis, dan historis yang sangat dalam.⁵⁹

Dalam konteks ketatanegaraan, teori ini berakar dari prinsip-prinsip dasar konstitusional yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945, terutama pada Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."⁶⁰ Frasa "dikuasai oleh negara" dalam ketentuan konstitusional tersebut memiliki pengertian yang tidak sederhana.⁶¹ Negara tidaklah menjadi pemilik dalam pengertian privat seperti yang berlaku dalam sistem hukum perdata barat, tetapi bertindak sebagai badan publik yang memegang amanah dari rakyat untuk mengelola dan mengatur sumber daya alam

⁵⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Jakarta: Djambatan, 2005, hlm. 15-16

⁵⁸ Urip Santoso, "Hak Menguasai Negara Atas Tanah", *Perspektif*, Vol. XX No. 3, 2015, hlm. 142

⁵⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001, hlm. 45.

⁶⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3)

⁶¹ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 78.

demi kepentingan umum.⁶² Oleh karena itu, hak menguasai oleh negara memiliki karakteristik sebagai hak publik yang melekat pada fungsi negara sebagai penyelenggara pemerintahan dan pemelihara kesejahteraan rakyat.⁶³

Dalam konteks hukum agraria, hak menguasai oleh negara menemukan bentuk implementatifnya melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 2 UUPA secara tegas menyatakan bahwa atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dengan demikian, negara memegang kekuasaan publik tertinggi dalam menentukan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan sumber daya agraria nasional.⁶⁴

Lebih lanjut, negara melalui hak menguasainya memiliki wewenang untuk:⁶⁵

1. Melaksanakan pengaturan dan penyelenggaraan terkait peruntukan, pemanfaatan, serta pelestarian sumber daya agraria secara berkelanjutan;
2. Merumuskan dan mengatur ketentuan hukum yang mengatur hubungan antara subjek hukum (manusia) dengan sumber daya agraria;

⁶² Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 25

⁶³ Muchsin, "Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang", *Jurnal Hukum*, No. 17 Vol. 8, 2001, hlm. 142

⁶⁴ Bernhard Limbong, *Politik Pertanian*, Jakarta: Margaretha Pustaka, 2012, hlm. 56

⁶⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2 ayat (2)

3. Menetapkan hak kepemilikan atas tanah serta mengeluarkan perizinan untuk pemanfaatan sumber daya alam lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Menjamin perlindungan terhadap hak-hak individu maupun kolektif masyarakat atas sumber daya alam, dengan perhatian khusus kepada masyarakat adat dan kelompok rentan, guna mewujudkan keadilan sosial dan inklusivitas dalam pengelolaan agraria.

Pengertian hak menguasai oleh negara ini berangkat dari paradigma negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana negara berfungsi bukan semata sebagai penguasa administratif, melainkan juga sebagai pelayan dan pengatur kehidupan ekonomi masyarakat guna menjamin keadilan distributif.⁶⁶ Oleh karena itu, HMN menjadi dasar hukum bagi intervensi negara dalam bidang pertanahan, kehutanan, perikanan, pertambangan, dan sektor lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam.⁶⁷

Dalam tataran akademik, teori ini merupakan produk dari integrasi antara pandangan hukum positif dan nilai-nilai sosial yang berkembang dalam masyarakat.⁶⁸ Penguasaannya oleh negara tidak dimaknai sebagai kekuasaan absolut, melainkan kekuasaan yang dibatasi oleh prinsip-prinsip demokrasi, hak

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, "Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4, 2010, hlm. 15-17

⁶⁷ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: STPN Press, 2009, hlm. 89

⁶⁸ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2007, hlm. 112

asasi manusia, dan supremasi hukum.⁶⁹ Negara harus menggunakan kewenangannya secara adil, proporsional, dan akuntabel.⁷⁰

Sebagai bentuk konkret dari teori ini, hak menguasai oleh negara telah memberikan dasar bagi berbagai kebijakan pertanahan seperti redistribusi tanah, reforma agraria, penetapan kawasan hutan, dan penguasaan atas sumber daya energi.⁷¹ Namun, dalam praktiknya, implementasi teori ini tidak lepas dari tantangan.⁷² Negara sering kali dikritik karena melakukan penguasaan yang eksekutif tanpa memperhatikan prinsip keadilan sosial, partisipasi masyarakat, dan perlindungan terhadap hak-hak adat.⁷³ Oleh karena itu, dalam konteks akademik dan praktis, perlu terus dilakukan pengkajian dan evaluasi terhadap implementasi HMN untuk memastikan bahwa tujuan konstitusionalnya tercapai, yaitu kemakmuran rakyat secara adil dan merata.⁷⁴ Dalam tesis ini, pengertian dan pengembangan teori hak menguasai oleh negara akan dijadikan sebagai kerangka analisis untuk menilai sejauh mana negara telah menjalankan fungsinya secara konstitusional dalam pengelolaan dan penyelesaian sengketa agraria.⁷⁵

⁶⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001, hlm. 67

⁷⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 45

⁷¹ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, hlm. 134

⁷² Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 78

⁷³ Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, *Menuju Keadilan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2000, hlm. 156

⁷⁴ Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hlm. 89

⁷⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 234

D. Fungsi dan Implementasi Hak Menguasai oleh Negara

Fungsi dan implementasi Hak Menguasai oleh Negara dapat dirinci sebagai berikut:

1. Menyusun Perencanaan Penggunaan Tanah (Mengatur dan Menyelenggarakan Peruntukan, Penggunaan, Persediaan dan Pemeliharaan Bumi, Air dan Ruang Angkasa)

Negara memiliki wewenang penuh untuk merencanakan bagaimana tanah akan digunakan di seluruh wilayah Indonesia. Ini mencakup penetapan zona-zona penggunaan (misalnya, kawasan pertanian, perkotaan, industri, hutan, konservasi) dan alokasi tanah untuk berbagai keperluan pembangunan. Fungsi ini sangat vital untuk pembangunan berkelanjutan, keseimbangan ekosistem, dan pencegahan konflik penggunaan tanah.⁷⁶ Penyusunan rencana tata ruang adalah bentuk implementasi paling nyata dari fungsi perencanaan penggunaan tanah seperti:⁷⁷

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.
- b. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang lebih rinci di tingkat kecamatan atau bagian wilayah kota/kabupaten.
- c. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) sebagai pedoman umum.

⁷⁶ Pasal 2 ayat (2) huruf a; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

⁷⁷ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

- d. Penetapan Kawasan Strategis Nasional/Provinsi/Kabupaten
Pemerintah menetapkan wilayah-wilayah yang memiliki nilai strategis khusus (ekonomi, sosial budaya, lingkungan) dan mengatur penggunaannya secara ketat.⁷⁸
 - e. Pengendalian Pemanfaatan Ruang melalui mekanisme perizinan (misalnya, Izin Mendirikan Bangunan/IMB, persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang), negara mengontrol agar penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.⁷⁹
 - f. Penetapan kawasan hutan dan kawasan konservasi melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, negara menetapkan dan mengelola kawasan hutan, taman nasional, dan kawasan konservasi lainnya untuk menjaga fungsi ekologis dan keberlanjutan sumber daya alam.⁸⁰
2. Menentukan Peruntukan dan Penggunaannya (Mengatur dan Menyelenggarakan Peruntukan, Penggunaan, Persediaan dan Pemeliharaan Bumi, Air dan Ruang Angkasa)

Selain perencanaan, negara juga secara aktif menentukan secara spesifik untuk tujuan apa suatu bidang tanah dapat digunakan. Pasal 12, Pasal 34, Pasal 40, Pasal 71 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan

⁷⁸ Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

⁷⁹ Pasal 35 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

⁸⁰ Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pendaftaran Tanah mengatur terkait pemberian hak atas tanah. Ketika negara memberikan Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, atau Hak Pengelolaan (HPL), dalam keputusan pemberian hak tersebut sudah ditentukan peruntukan dan penggunaan tanahnya. Misalnya, HGU untuk perkebunan, HGB untuk mendirikan bangunan, HPL untuk instansi pemerintah.

Selain itu ada penetapan batasan dan syarat penggunaan. Negara dapat menetapkan batasan-batasan tertentu dalam penggunaan tanah, misalnya batas ketinggian bangunan, koefisien dasar bangunan (KDB), koefisien lantai bangunan (KLB), atau kewajiban untuk menyediakan ruang terbuka hijau.⁸¹ Negara mengatur alokasi dan penggunaan air untuk berbagai keperluan (pertanian, industri, rumah tangga) melalui sistem perizinan dan kuota.⁸² Melalui regulasi sektoral, negara mengatur pemanfaatan ruang laut untuk perikanan, pertambangan, pariwisata, dan transportasi.⁸³

3. Mengatur Hubungan Hukum dan Sosial atas Tanah (menetapkan serta mengatur relasi hukum antara individu atau subjek hukum dengan unsur-unsur agraria, yakni bumi, air, dan ruang angkasa; serta merumuskan dan mengatur ketentuan hukum yang mengatur tindakan-tindakan atau perbuatan hukum yang berkaitan dengan pemanfaatan dan pengelolaan atas bumi, air, dan ruang angkasa)

⁸¹ Pasal 37 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

⁸² Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air

⁸³ Pasal 22 v

Negara memiliki otoritas untuk menciptakan dan mengelola kerangka hukum yang mengatur interaksi antara individu, badan hukum, dan negara itu sendiri terkait dengan tanah. Ini mencakup bagaimana hak-hak atas tanah diperoleh, dialihkan, dibebani, dan berakhir, serta bagaimana sengketa pertanahan diselesaikan. HMN juga memastikan aspek sosial keadilan dalam penguasaan dan penggunaan tanah.

Negara menetapkan jenis-jenis hak atas tanah yang diakui (Hak Milik, HGU, HGB, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun) dan mengatur karakteristik serta batasan masing-masing hak. Melalui pendaftaran tanah, negara menciptakan kepastian hukum mengenai subjek (pemilik) dan objek (tanah) hak-hak atas tanah. Ini adalah wujud HMN dalam mengatur hubungan hukum dan memfasilitasi transaksi pertanahan.⁸⁴

Negara juga mengatur prosedur jual beli, pewarisan, hibah, tukar menukar, serta pembebanan hak atas tanah dengan hak tanggungan atau hak sewa. Tujuannya adalah untuk memastikan legalitas dan kepastian hukum dalam transaksi pertanahan.⁸⁵ Negara menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan perselisihan atau sengketa yang timbul dari penguasaan dan penggunaan tanah, baik melalui jalur mediasi, negosiasi maupun litigasi di pengadilan.

⁸⁴ Pasal 112 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

⁸⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Dalam konteks keadilan sosial, negara dapat melakukan redistribusi tanah kepada masyarakat yang membutuhkan atau melaksanakan program reforma agraria untuk mengatasi ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah.⁸⁶ Negara mengakui dan menghormati hak-hak ulayat masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisional mereka atas tanah, sepanjang masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan.

4. Memberikan Hak atas Tanah (HGU, HGB, Hak Pakai, Hak Pengelolaan)

Salah satu manifestasi paling langsung dari HMN adalah kewenangan negara untuk memberikan hak-hak tertentu atas tanah kepada individu atau badan hukum. Pemberian hak ini merupakan delegasi dari wewenang negara untuk mengelola dan memanfaatkan tanah. Berdasarkan UUPA dan PP 18/2021 Hak Guna Usaha (HGU) diberikan untuk usaha pertanian, perkebunan, atau peternakan dalam skala besar. Jangka waktu HGU paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang paling lama 25 tahun, dan dapat diperbarui paling lama 35 tahun.⁸⁷

Hak Guna Bangunan (HGB) merupakan hak yang diberikan kepada seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya. HGB memiliki jangka waktu maksimum 30 tahun, yang dapat diperpanjang selama 20 tahun dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Sementara itu, Hak

⁸⁶ Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

⁸⁷ Pasal 12 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dapat diberikan untuk jangka waktu tertentu maksimal 30 tahun, dengan kemungkinan perpanjangan selama 20 tahun dan pembaruan hingga 30 tahun atau selama tanah tersebut dimanfaatkan untuk kepentingan tertentu, seperti kegiatan ibadah atau sosial.⁸⁸

Hak Pengelolaan (HPL) adalah hak yang paling dekat dengan Hak Menguasai oleh Negara. HPL adalah hak menguasai dari negara yang pelaksanaannya dilimpahkan kepada instansi pemerintah, badan usaha milik negara/daerah (BUMN/BUMD), atau badan hukum lain yang ditunjuk. Pemegang HPL berwenang untuk merencanakan, mengelola, dan menyerahkan bagian-bagian tanah HPL kepada pihak ketiga dengan hak atas tanah di atasnya (seperti HGB atau Hak Pakai).⁸⁹ Proses pemberian hak-hak tersebut melibatkan permohonan kepada Kementerian ATR/BPN, penelitian data fisik dan yuridis tanah, pengukuran, penerbitan surat keputusan pemberian hak, hingga pendaftaran hak tersebut.

5. Mengambil Alih Tanah untuk Kepentingan Umum (dengan Ganti Rugi yang Adil)

Negara memiliki kewenangan untuk mengambil alih hak atas tanah dari perorangan atau badan hukum jika tanah tersebut diperlukan untuk pembangunan yang bertujuan melayani kepentingan umum, seperti

⁸⁸ Pasal 40 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

⁸⁹ Pasal 77 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

pembangunan jalan, bendungan, fasilitas publik, atau infrastruktur strategis lainnya. Namun, pengambilan alih ini harus dilakukan dengan memberikan ganti rugi yang layak dan adil kepada pemegang hak.⁹⁰

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum adalah proses resmi untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan skala besar yang melayani kepentingan publik. Prinsip ganti rugi yang adil dan layak dijamin oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahwa ganti rugi yang diberikan tidak hanya berupa uang, tetapi juga bisa dalam bentuk lain seperti tanah pengganti, pemukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disepakati, dengan nilai yang setara atau lebih tinggi dari kerugian yang diderita. Penilaian ganti rugi dilakukan oleh penilai publik yang independent.⁹¹

Prosedur pengadaan tanah melibatkan tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Proses ini juga memberikan ruang bagi musyawarah dengan masyarakat yang berhak atas tanah, dan jika tidak tercapai kesepakatan, mekanisme konsinyasi (penitipan ganti rugi di pengadilan) dapat dilakukan. Batas waktu dan tujuan pengadaan tanah harus dilakukan dalam batas waktu yang ditentukan dan hanya untuk

⁹⁰ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁹¹ Pasal 33 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

tujuan pembangunan yang secara eksplisit didefinisikan sebagai kepentingan umum oleh undang-undang.⁹²

E. Hak Prioritas atas Tanah Negara

Mujiburohman memaknai hak prioritas sebagai urutan ataupun hak keperdataan diakui eksistensinya dalam hukum pertanahan dan dengan hak prioritas seseorang dapat memperoleh hak atas tanah atau dapat kehilangan hak atas tanah.⁹³ Hak Prioritas dalam makna didahulukan atau diutamakan, dijumpai di dalam ketentuan hukum *land reform* Indonesia⁹⁴ yakni ketika petani miskin atau buruh tani sudah ditetapkan sebagai penggarap maka petani tersebut menjadi pemilik hak prioritas untuk mendapatkan hak milik. Sejalan pada praktiknya, petani penggarap yang memiliki hak prioritas berdasarkan SK Redistribusi bisa menjual hak prioritasnya kepada pihak ketiga sebagaimana yang terjadi dalam Perkara No. 1870 K/Pdt/2017,⁹⁵ artinya walaupun masih dalam bentuk hak prioritas pemegangnya bisa menjualnya kepada pihak lain, dan itulah substansi hak keperdataan dari hak prioritas.

Ter Haar membagi hak terdahulu menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu:⁹⁶

1. Hak terdahulu pada orang yang mula-mula menaruh tanda pada pembukaan hutan/membuka lahan.

⁹² Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁹³ Dian Aries Mujiburohman, 'Legalisasi Tanah-Tanah Bekas Hak Eigendom, Kajian Putusan Nomor 17/Pdt.G/ 2014/PN.Pkl', Jurnal Yudisial, 14.1 (2021), hlm. 131

⁹⁴ PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

⁹⁵ Akbar, D., Tanawijaya, H., Analisis Tentang Keabsahan Jual-Beli Tanah Garapan Bekas Tanah Partikelir Verponding (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor : 1870 K/PDT/2017) Tahun 2021. Jurnal Hukum Adigama (Vol. 4 No. 1) hlm 1424.

⁹⁶ Ibid., hlm. 91-92

2. Seseorang yang telah membuka tanah pertanian kemudian “diberikan” untuk pemulihan kesuburannya, maka setiap orang yang menginginkan tanah tersebut pada masa pemberian wajib meminta izin kepada yang mengusahakan tanah itu sebelumnya.
3. Hak terdahulu dari pemilik tanah pertanian yang berbatasan dengan tanah yang belum dibuka untuk diberikan kesempatan membuka tanah tersebut.⁹⁷ Termasuk pada katagori ini adalah tanah timbul (aanslibbing) yang memberikan hak terdahulu pada pemilik tanah yang berhubungan langsung dengan tanah timbul tersebut.

“Hak terdahulu dimaksudkan untuk mempertahankan prinsip bahwa tanah dan lingkungannya semaksimal mungkin pemanfaatannya dipertahankan untuk warga persekutuan.”⁹⁸

Penetapan prioritas oleh pemerintah dalam hukum *land reform* selain bermakna pengutamaan tetapi terkandung didalamnya pemberian hak kepemilikan yang bersifat konstitutif. Hak prioritas dalam makna hak keperdataan juga dianut hukum *land reform*, misalnya atas dasar UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir menyatakan semua hak *eigendom* yang dihapuskan haknya oleh negara sebagai akibat dari pemegang hak yang mempraktikan hak-hak pertuanan di bidang tanahnya karenanya hak yang bersangkutan diambilalih negara, kepada bekas pemegang

⁹⁷ Dalam hukum adat Aceh disebut hak ulee lampoh (kepala kebun) atau hak ulee umeng (kepala sawah), lihat Ilyas Ismail, 2011, *Konsepsi Hak Garap atas Tanah*, Penerbit Citapustaka Media Perintis, Bandung, hlm. 106.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 106.

hak diberikan ganti kerugian dengan uang. Pengakuan hak prioritas sebagai hak keperdataan dalam hukum *land reform* semakin tegas keberadaannya di Peraturan Pemerintah (PP) No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Pada PP No. 224 Tahun 1961 tersebut diatur bahwa semua tanah yang melebihi batas maksimum dan tanah yang pemiliknya berdomisili tidak satu kecamatan dengan tanahnya (*absentee*) dan telah melanggar UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, maka haknya dihapus dan diambilalih negara. Tanahnya menjadi tanah obyek *land reform* (sekarang TORA) dan kepada bekas pemegang hak diberikan ganti kerugian berupa tanah pengganti dan/atau berupa uang.⁹⁹ Hak Prioritas dalam pemaknaan hak keperdataan, dapat ditemukan juga dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/KBPN Nomor 6 Tahun 1998 yang mempersilahkan pemegang hak guna bangunan yang habis jangka waktunya, dan sudah menjadi tanah negara, dipersilahkan mengajukan permohonan hak tanah bekas hak guna bangunan tersebut. Hak prioritas yang dimiliki seseorang tersebut diutamakan meskipun hak guna bangunan telah hapus namun secara keperdataan tetap milik bekas pemegang hak.¹⁰⁰

Pengaturan tentang Hak Prioritas juga dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, dalam pasal 9 ayat (1) mengatur hak guna

⁹⁹ Gunanegara, “Pengambilalihan Hak Prioritas Bekas Pemegang Hak Untuk Distribusi Tanah Obyek Reforma Agraria”, *Journal of Comprehensive Science (JCS)*, Vol. 1 No. 4 Juli 2022, hlm. 6

¹⁰⁰ Rachseria Isneni Hakim, Yani Pujiwatib, Betty Rubiatic. ‘Hak Prioritas Dalam Perolehan Tanah Hak Guna Bangunan Yang Habis Jangka Waktunya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998’. *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*. 2.1 (2018), 116

usaha, hak guna bangunan, hak pakai dapat diperbaharui atau diperpanjang atas permohonan pemegang hak jika memenuhi syarat:

1. Tanah yang dimaksud masih dimanfaatkan secara optimal dan sesuai dengan karakteristik, kondisi, serta tujuan dari pemberian hak tersebut.
2. Seluruh ketentuan dan kewajiban yang melekat pada pemberian hak telah dilaksanakan secara tertib oleh pemegang hak.
3. Pemegang hak yang bersangkutan masih memenuhi persyaratan legal dan administratif sebagai subjek yang sah atas hak tersebut.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah juga mengatur Hak Prioritas dalam Pasal 37 ayat (4) yang pada intinya mengatur, bagi bekas pemegang hak dapat diberikan hak prioritas atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara apabila telah memenuhi persyaratan :

1. Tanah yang dimaksud masih diusahakan dan dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan kondisi fisik, karakteristik, dan tujuan pemberian hak yang telah ditetapkan.
2. Pemegang hak telah memenuhi seluruh persyaratan yang ditentukan dalam pemberian hak atas tanah secara konsisten dan tertib.
3. Pemegang hak masih memenuhi kualifikasi dan ketentuan hukum sebagai subjek hukum yang sah untuk menguasai hak atas tanah tersebut.
4. Pemanfaatan tanah masih sejalan dan tidak bertentangan dengan ketentuan rencana tata ruang wilayah yang berlaku.

5. Tanah tersebut tidak termasuk dalam peruntukan atau rencana penggunaan untuk kepentingan umum oleh negara atau pemerintah.
6. Pertimbangan terhadap keberlanjutan sumber daya alam, perlindungan lingkungan hidup, serta kondisi fisik tanah dan aspek sosial masyarakat di sekitar lokasi tetap diperhatikan.

Dalam Putusan Mahkamah Agung No. 630/K/Pdt/2013, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa para pihak yang memperoleh skala prioritas adalah siapa yang menempati secara nyata atas tanah tersebut. Putusan ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Agung RI No. 475 K/Pdt/2010 yang dalam Pertimbangan Majelis Hakim yang pada pokoknya siapa yang menguasai serta mengusahakan tanah terus menerus dalam waktu yang cukup lama yaitu ± 30 tahun) tanpa ada keberatan dari pihak lain, serta telah mengikuti proses perolehan hak seperti penggarap-penggarap lainnya maka Penggugat adalah penggarap yang beritikad baik; dan sebagai penggarap yang beritikad baik, sudah sepatutnya Penggugat berhak mendapatkan kesempatan pertama untuk mengajukan permohonan sertifikat hak milik.¹⁰¹

Sehingga dapat disimpulkan bahwa bekas pemegang hak mempunyai Hak Prioritas, apabila telah memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam peraturan diatas. Hak Prioritas hanya diberikan kepada pemegang hak yang telah menguasai dan mengusahakan tanah secara terus menerus.

¹⁰¹ Direktori Putusan Mahkamah Agung RI

F. Status Hukum Penggarap Tanah Negara dalam Perspektif Yuridis

Penguasaan tanah negara oleh penggarap, maka sangat jelas bahwa hak garap yang dimaksud adalah penguasaan tanah secara fisik, bukan secara yuridis, karena belum tentu penggarap mempunyai surat formal sebagai penggarap. Hak garap sebagai Penggarap dapat dikaitkan sebagai fungsi sosial Sebagaimana bunyi Pasal 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.¹⁰²

Dalam hal memberikan perlindungan hukum bagi penggarap diatas tanah garapan, maka tidak cukup hanya bukti fisik menguasai dan mengelola tanah garapan saja, walaupun penggarap mempunyai surat bukti tanah garapan atau surat ijin menggarap tidak cukup dijadikan dasar sebagai kepemilikan atas tanah garapan, Untuk menjamin kepastian hukum, diperlukan pengakuan atas hak milik sebagai bentuk hak atas tanah yang paling kuat dan penuh, yang memberikan legitimasi kepemilikan dan perlindungan hukum bagi pemegangnya dalam mempertahankan hak tersebut.

Dalam rangka meningkatkan status hukum tanah garapan, diperlukan transformasi status hak atas tanah melalui mekanisme perubahan hak. Proses perubahan ini dapat dilakukan melalui pengalihan, pemindahan, atau pendaftaran hak, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang

¹⁰² Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 6.

berlaku. Pendaftaran perubahan hak atas tanah adalah pendaftaran hak atas tanah pada buku tanah yang terjadi karena pemindahan hak atas tanah.¹⁰³

Menurut Supriadi ada 3 jenis tanah garapan yaitu:¹⁰⁴

1. Tanah garapan yang berada di atas tanah negara yang secara langsung berada di bawah kewenangan dan penguasaan pemerintah tanpa perantara pihak lain.
2. Tanah garapan yang digunakan pada lahan milik instansi pemerintah atau badan hukum milik negara yang memiliki hak atas tanah tersebut secara sah.
3. Tanah garapan yang terletak di atas tanah milik perorangan atau badan hukum swasta yang telah memiliki hak atas tanah tersebut secara legal.

Tanah garapan yang belum memiliki dasar hukum berupa hak atau sertifikat sebagai alat bukti kepemilikan, khususnya tanah garapan yang berada di atas tanah yang secara langsung berada dalam penguasaan negara, dapat diajukan untuk didaftarkan sebagai hak milik. Proses ini harus mengikuti ketentuan dan prosedur yang berlaku sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan, diperlukan adanya regulasi tertulis yang lengkap, jelas, dan dapat dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan semangat serta substansi norma yang ditetapkan. Di samping itu, dalam menyelesaikan persoalan-persoalan konkret, penyelenggaraan sistem pendaftaran tanah menjadi

¹⁰³ Binoto Nadapdap, *Kamus Istilah Hukum Agraria Indonesia*, Jala, Jakarta, 2007, hlm. 164.

¹⁰⁴ Supriadi, *Hukum Agraria*, Cetakan IV, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 23.

penting guna memberikan kemudahan bagi pemegang hak dalam membuktikan kepemilikannya atas tanah. Pendaftaran tanah juga memberikan informasi yang dibutuhkan oleh pihak-pihak berkepentingan, seperti calon kreditor, serta mendukung pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan pertanahan secara efektif.¹⁰⁵

Status hukum penggarap hingga kini berada dalam posisi ambivalen.¹⁰⁶ Mereka tidak memegang bukti formal, namun dalam praktik sosial telah mengelola tanah dalam waktu lama.¹⁰⁷ Dalam beberapa kebijakan seperti redistribusi tanah dan reforma agraria, keberadaan mereka sering diakui secara administratif, tetapi pengakuan yuridis melalui sertifikat belum sepenuhnya terwujud.¹⁰⁸

Status hukum penggarap atas tanah negara sebenarnya bisa ditingkatkan menjadi hak milik dengan mengajukan permohonan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota tempat dimana tanah garapan tersebut berada. Bahkan dasar pengajuan permohonan tanah negara syarat utamanya adalah penguasaan secara fisik terlebih dahulu, hal ini tertuang dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Sayangnya banyak tanah garapan yang digarap oleh penggarap tidak mengetahui

¹⁰⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 473.

¹⁰⁶Arie S. Hutagalung, "Konsistensi dan Korelasi antara UUD 1945 dan UUPA 1960", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No. 1, 2004, hlm. 15

¹⁰⁷*Ibid.*, hlm. 18

¹⁰⁸Hariadi Kartodihardjo dan Grahat Negara, "Hak Menguasai Negara di Kawasan Hutan: Beberapa Indikator Menilai Pelaksanaannya", *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 1, No. 1, 2014, hlm. 23

peraturan tersebut. Hal ini terjadi karena kurangnya sosialisasi dari pemerintah. Penggarap akan merasa terancam jika terjadi sengketa atas tanah garapan dan penggarap hanya mempunyai bukti fisik yaitu penguasaan atas tanah, ataupun jika ada bukti formil hanya sebagai penggarap, bukan bukti kepemilikan yang sah seperti sertifikat. Hal ini dapat dilihat dalam kasus Liyas yang telah menguasai tanah garapan sejak Tahun 1982, tetapi karena Liyas tidak paham hukum, maka Liyas tidak mengurus kepemilikan atas tanah garapan tersebut, barulah pada Tahun 2013 Liyas mengurus permohonan sertifikat, tetapi ternyata di atas tanah garapan tersebut telah terbit Sertifikat HGB Nomor 1 Tahun 1983 atas nama PT. Jembatan Kencana Raya/JKR. Padahal PT. JKR tidak pernah menguasai lokasi baik sebelum terbit sertifikat maupun setelah terbit sertifikat HGB. Sehingga Liyas mengajukan Gugatan Perbuatan Melawan Hukum ke Pengadilan Negeri Cikarang, yang kemudian dilanjutkan oleh ahli warisnya Hj. M. Siah dan Yasmi mengajukan Gugatan Perbuatan Melawan Hukum. Hj. M. Siah dan Yasmi hanya salah satu penggarap yang berjuang di pengadilan untuk mendapatkan hak-haknya.

Mahkamah Agung dalam beberapa putusan, seperti Putusan No. 3420 K/Pdt/2021, mulai menunjukkan arah pengakuan atas penguasaan tanah secara terus menerus oleh penggarap sebagai bukti eksistensi hukum.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3420 K/Pdt/2021, hlm. 12

G. Perlindungan Hukum bagi Penggarap

1. Perlindungan Hukum.

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia ¹¹⁰ Pendapat beberapa ahli mengenai pengertian apa itu perlindungan hukum adalah:

- a. Menurut Soerjono Dirdjosisworo, perlindungan hukum dapat diartikan segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan atau korban, perlindungan hukum korban kejahatan sebagai bagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan dari berbagai bentuk, seperti melalui pemberian restitusi, kompensasi pelayanan medis, dan bantuan hukum .¹¹¹
- b. Pendapat Muchsin, perlindungan Hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai - nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antata sesama manusia.¹¹²

¹¹⁰ Setiono, *rule of law* (supremasi hukum), Surakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 3

¹¹¹ Soerjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grapindo Persada, 2001), hlm. 316

¹¹² Muchsin, *perlindungan dan kepastian hukum bagi investor di Indonesia*, Surakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 14.

- c. Menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh Hukum.¹¹³ Satjipto Rahardjo juga mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah upaya mewujudkan keadilan substantif, bukan sekadar prosedural.¹¹⁴
- d. Sedangkan pendapat Adnan Buyung Nasution, perlindungan hukum adalah melindungi harkat dan martabat manusia dari pemerkosaan yang pada dasarnya serangan hak pada orang lain telah melanggar aturan norma hukum dan undang-undang.¹¹⁵
- e. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum mencakup perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.¹¹⁶ Perlindungan hukum preventif berarti menyediakan kerangka hukum yang adil dan inklusif, sedangkan perlindungan hukum represif berarti memberi akses penyelesaian sengketa.¹¹⁷ Perlindungan hukum preventif memiliki peran yang signifikan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada prinsip kebebasan bertindak. Keberadaan mekanisme perlindungan hukum ini mendorong pemerintah untuk lebih cermat dan berhati-hati dalam

¹¹³ Satjipto rahardjo, *Penyelenggaraan Keadilan Dalam Masyarakat Yang Sedang Berubah (Masalah-Masalah Hukum)*, Bandung: Sinar Baru, 2013, hlm. 56.

¹¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 53.

¹¹⁵ Adnan Buyung Nasution, *Hukum dan Keadilan*, Jakarta: LP3S, 2007, hlm. 45.

¹¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 20

¹¹⁷ *Ibid.*, hlm. 21.

menetapkan keputusan, khususnya yang bersifat diskresioner, sehingga tetap berada dalam koridor hukum dan tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan.¹¹⁸

f. Sedangkan pendapat Abdul Manan, perlindungan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat terdiri dari dua bagian besar yaitu¹¹⁹ :

- 1) Perlindungan hukum aktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dalam proses yang berlangsung wajar.
- 2) Perlindungan hukum pasif yang dimaksudkan mengupayakan pencegahan atas upaya yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak secara tidak adil. Usaha mewujudkan perlindungan hukum ini termasuk di dalamnya adalah:
 - a) Mewujudkan ketertiban dan ketentraman.
 - b) Mewujudkan kedamaian sejati.
 - c) Mewujudkan keadilan bagi seluruh warga masyarakat.
 - d) Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat

Berdasarkan uraian beberapa pendapat ahli di atas dapat Penulis simpulkan, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada masyarakat atas harkat dan martabat manusia sebagai bentuk pengakuan atas hak asasi manusia dalam mewujudkan keadilan substantif.

¹¹⁸ Ibid., hlm.2.

¹¹⁹ Abdul Manan, Aspek - Aspek Pengubah Hukum, Jakarta Prende Media, 2014. hlm.23

2. Pemberian Perlindungan Hukum

Menurut Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Republik Indonesia, Negara bertanggung jawab atas perlindungan Hak Asasi Manusia sebagaimana yang diuraikan dalam Pasal 28I ayat (4) Undang-undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi: “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”. Negara juga mengakui perlindungan hak asasi manusia terhadap hak atas tanah. Dalam Pasal 28H ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. yang menyatakan “bahwa setiap orang berhak atas tanah sebagai hak asasi yang dilindungi oleh negara dan dapat dimanfaatkan untuk mencapai kesejahteraan sosial. Sedangkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan landasan konstitusional bagi negara untuk menentukan dan mengatur pemberian hak atas tanah kepada individu atau badan hukum. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 dan UUPA maka negara berkewajiban memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat, termasuk penggarap atas tanah negara.

3. Cara Pemberian Perlindungan Hukum

Dalam memberikan perlindungan hukum atas tanah bagi masyarakat, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan dasar perlindungan hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam Pasal 19 UUPA menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Ketentuan lebih lanjut mengenai UUPA tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendapat Achmad menyampaikam : “Pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah. Pendaftaran hak dan pendaftaran peralihan hak atas tanah ini sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat 2 sub b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria merupakan sebagian dari tugas dan wewenang Pemerintah di bidang pendaftaran tanah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran Hak dan pendaftaran peralihan hak dapat dibedakan dua tugas, yaitu: Pendaftaran Hak atas Tanah, adalah pendaftaran hak untuk pertama kalinya atau pembukuan suatu hak atas tanah dalam daftar buku tanah dan pendaftaran peralihan hak atas tanah.

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan pengkajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹²⁰ Dengan dilakukannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau

¹²⁰ Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

kedudukan hukum daripada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang punya dan beban apa yang ada diatasnya.¹²¹

Menurut Achmad, pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah. Pendaftaran hak dan pendaftaran peralihan hak atas tanah ini sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat 2 sub b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria merupakan sebagian dari tugas dan wewenang Pemerintah di bidang pendaftaran tanah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran Hak dan pendaftaran peralihan hak dapat dibedakan dua tugas, yaitu: Pendaftaran Hak atas Tanah, adalah pendaftaran hak untuk pertama kalinya atau pembukuan suatu hak atas tanah dalam daftar buku tanah dan pendaftaran peralihan hak atas tanah.¹²² Sedangkan pendapat Kusumah, pendaftaran tanah tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karena namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan dan jika tanah yang bersangkutan sudah berada didalam penguasaan pihak ketiga, ia berhak menuntut penyerahan kembali kepadanya.¹²³ Dalam Pasal 9 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan:

¹²¹ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali. 1991), hlm. 95

¹²² Ali Achmad Chomsah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, (Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2004), hlm. 37

¹²³ Hasan Kusumah, *Hukum Agraria I*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm. 77

- a. Obyek pendaftaran tanah meliputi:
- 1) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
 - 2) Tanah hak pengelolaan.
 - 3) Tanah wakaf.
 - 4) Hak milik atas satuan rumah susun.
 - 5) Hak tanggungan.
 - 6) Tanah Negara.
- b. Dalam hal tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka pemerintah (BPN) dalam memberikan perlindungan hukum kepada penggarap atas tanah negara, apabila penggarap mendaftarkan tanah garapannya ke Badan Pertanahan Nasional/BPN untuk mendapatkan sertifikat agar menjamin kepastian hukum atas tanah garapan tersebut.

Dalam konteks penggarap tanah negara, perlindungan hukum seharusnya tidak hanya muncul setelah sengketa, tetapi sejak awal melalui legalisasi tanah yang mereka garap.¹²⁴ Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

¹²⁴ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 67.

menyebutkan “setiap orang yang memiliki hak atas tanah wajib mengusahakan atau menggarap tanah tersebut secara aktif”. Hal ini menekankan pentingnya penguasaan tanah bagi penggarap yang telah lama memanfaatkan tanah negara secara nyata.

Perlindungan hukum merefleksikan fungsi utama hukum dalam kehidupan bermasyarakat, di mana hukum berperan dalam mewujudkan keadilan, menjaga ketertiban, menjamin kepastian hukum, serta memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

H. Analisis Putusan-Putusan Pengadilan Terkait Penggarap Tanah Negara

Putusan MA No. 3420 K/Pdt/2021 menjadi contoh yurisprudensi progresif.¹²⁵ Pengadilan menilai penguasaan terus-menerus oleh Liyas dan ahli warisnya sebagai bentuk penggarapan sah.¹²⁶ Pengadilan juga menilai bahwa SHGB yang dikeluarkan kepada pihak ketiga adalah cacat hukum karena mengabaikan hak-hak penggarap.¹²⁷ Ini menunjukkan pergeseran dari pendekatan legalistik menuju pendekatan sosio-yuridis yang lebih humanistik.¹²⁸ Namun, putusan serupa masih jarang dan belum menjadi yurisprudensi tetap.¹²⁹

¹²⁵ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3420 K/Pdt/2021, hlm. 5.

¹²⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 15.

¹²⁸ Bernhard Limbong, *Op. Cit.*, hlm. 178.

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 180.

I. Tinjauan Kritis terhadap Implementasi Hukum Administrasi Pertanahan

Hukum administrasi negara memberikan ruang bagi kontrol terhadap kewenangan pemerintah dalam pengelolaan tanah.¹³⁰ Namun dalam praktik, pelaksanaan administrasi pertanahan kerap menjadi sumber konflik.¹³¹ Misalnya, pemberian HGB atau HGU tanpa verifikasi lapangan mengenai keberadaan penggarap.¹³² Lemahnya pengawasan terhadap pejabat pertanahan menyebabkan lahirnya sertifikat di atas tanah yang sudah dikuasai masyarakat.¹³³ Hal ini melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti asas kecermatan, keterbukaan, dan perlindungan hukum.¹³⁴

¹³⁰ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 45.

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 48.

¹³² Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 123.

¹³³ *Ibid.*, hlm. 126.

¹³⁴ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 89.

BAB III
PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGGARAP
ATAS TANAH NEGARA

A. Pertimbangan Hakim terhadap Status Hukum Penggarap atas Tanah Negara dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021 Jo Nomor 638/Pdt/2020/PT.BDG Jo. Nomor 135/Pdt.G/2019/PN.CKR

Dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021 menolak permohonan kasasi yang diajukan oleh PT. Pertani (Persero), sehingga menguatkan putusan banding. Adapun Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat Nomor 638/Pdt/2020/PT.BDG adalah:

1. Mengabulkan Gugatan para Pembanding semula Para Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan secara Hukum Para Penggugat adalah ahi waris sah Almarhum Liyas;
3. Menyatakan secara Hukum Tergugat I (PT. Jembatan Kencana Raya), Tergugat II (PT. Pertani (Persero), Tergugat III (Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, Jawa Barat) telah melakukan perbuatan melawan hukum;
4. Menyatakan secara hukum proses penerbitan sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 1/Mekarsari tanggal 18 April 1983 atas nama Tergugat I adalah cacat hukum, sehingga tidak sah secara hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang berlaku;
5. Menyatakan secara hukum bahwa Para Penggugat sebagai Penggarap yang sah atas tanah seluas 24.690 m² dan bangunan yang terletak di diatasnya,

yang berasal dari tanah PT. Cibitung, yang terletak di Jln Sultan Hasanudin No. 4 RT 006/RW 016, Kelurahan Mekarsari, Kec, Tambun Selatan, Kabupaten Jawa Barat dengan batas - batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan tanah PJKA
- Sebelah Timur berbatasan dengan Gedung Juang
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Jalan Sultan Hasanudin
- Sebelah Barat berbatasan dengan PT. Daeyu

6. Menyatakan secara bahwa Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 1/Mekarsari tanggal 18 April 1983 atas nama PT. Jembatan Kencana Raya/Tergugat I tidak sah secara hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang berlaku;

7. Menghukum dan memerintahkan Tergugat III (Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, Jawa Barat) untuk memproses dan menerbitkan sertifikat hak milik terhadap obyek sengketa atas nama Para Penggugat.

Putusan Mahkamah Agung ini menjadi peran penting dalam perkembangan yurisprudensi Mahkamah Agung khususnya pengakuan atas status hukum penggarap atas tanah negara. Pertimbangan Hakim Mahkamah Agung:

Bahwa diatas tanah obyek sengketa adalah ex eigendom verponding yang dikuasai oleh orang tua Penggugat dan Penggugat secara terus menerus.

Bahwa pada saat diterbitkan Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) tidak dilakukan validasi oleh Panitia, baik secara administrasi maupun secara fisik di lapangan.

Bahwa obyek sengketa nyata dikuasai terus menerus oleh Penggugat, mulai dari ayahnya Almarhum Liyas sejak Tahun 1982 sampai saat ini.

Bahwa penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) atas nama Tergugat I (PT. Jembatan Kencana Raya) atas tanah yang dikuasai oleh pihak lain tidak dapat dibenarkan, maka Penggugatlah yang mempunyai hak prioritas untuk penerbitan sertifikat atas obyek sengketa.

Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan diatas, ternyata bahwa putusan Hakim Judex factie/Pengadilan Tinggi Bandung yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri Cikarang dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan oleh Pemohon Kasasi PT Pertani Perseroan (Persero) tersebut harus ditolak.

Hakim mempertimbangkan fakta penguasaan tanah secara terus-menerus dan tanpa gangguan dari pihak manapun sejak tahun 1982 sampai sekarang. Pertimbangan Hakim tersebut mencerminkan pengakuan terhadap asas keadilan substantif dan penguasaan de facto sebagai dasar legitimasi, terlepas dari ketiadaan sertifikat atau hak formil.¹³⁵ Pendekatan ini sejalan dengan doktrin law in action, yang mengedepankan fakta-fakta sosial sebagai pertimbangan hukum.¹³⁶

Pertimbangan tersebut menunjukkan pergeseran dari pendekatan legalistik yang selama ini mendominasi praktik peradilan agraria di Indonesia, menuju

¹³⁵ Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2008.

¹³⁶ Pound, Roscoe. "Law in Books and Law in Action." *American Law Review*, Vol. 44, 1910.

pendekatan sosio-yuridis yang lebih inklusif terhadap realitas di lapangan.¹³⁷ Mahkamah Agung secara tidak langsung mengafirmasi bahwa hukum tidak dapat menutup mata terhadap praktik penguasaan tanah yang berlangsung lama dan diakui secara sosial oleh komunitas setempat.¹³⁸

Tanah negara merupakan sumber daya strategis yang memiliki dimensi hukum, sosial, ekonomi, dan politik yang kompleks.¹³⁹ Dalam konteks Indonesia, tanah negara sering menjadi objek sengketa antara masyarakat penggarap dan pemerintah atau pihak ketiga yang mendapatkan hak formal atas tanah tersebut.¹⁴⁰ Permasalahan ini menjadi semakin signifikan ketika negara melalui kebijakan pertanahan mengabaikan eksistensi sosial masyarakat penggarap yang telah lama mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut.¹⁴¹ Oleh karena itu, perlindungan hukum bagi penggarap tanah negara menjadi sangat penting dalam rangka menjamin keadilan sosial dan perlindungan hak asasi warga negara.¹⁴²

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021 menjadi tonggak penting dalam perkembangan yurisprudensi Indonesia, khususnya terkait pengakuan status hukum penggarap atas tanah negara.¹⁴³ Dalam putusan ini, Mahkamah Agung menolak permohonan kasasi PT. Pertani (Persero) dan menguatkan putusan banding yang menyatakan bahwa ahli waris penggarap

¹³⁷ Sitorus, Oloan. *Hukum Agraria di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015.

¹³⁸ *Ibid*

¹³⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

¹⁴⁰ Parlindungan, A.P. *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju, 2009.

¹⁴¹ *Ibid*

¹⁴² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (4).

¹⁴³ Mahkamah Agung Republik Indonesia.

adalah pihak sah atas objek sengketa.¹⁴⁴ Putusan ini menegaskan pengakuan terhadap penguasaan tanah secara terus-menerus dan tanpa gangguan sejak tahun 1982 sebagai dasar legitimasi, meskipun tanpa sertifikat atau hak formal.¹⁴⁵ Hal ini sejalan dengan dengan Teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo yang mengemukakan perlindungan hukum memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang diberikan kepada masyarakat agar semua agar semua mendapat hak- hak yang diberikan oleh hukum¹⁴⁶ dan sejalan juga dengan pendapat Phillipus M. Hadjon, perlindungan hukum merupakan upaya perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, serta pengakuan atas hak asasi yang melekat pada setiap subjek hukum. Perlindungan ini diberikan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, dengan tujuan untuk mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang, melalui penerapan seperangkat norma atau kaidah hukum yang berfungsi sebagai mekanisme pengamanan terhadap kepentingan hukum tertentu dari potensi pelanggaran oleh pihak lain.¹⁴⁷

Tradisi hukum agraria Indonesia selama ini didominasi pendekatan legalistik-positivistik, di mana bukti formal seperti sertifikat hak atas tanah menjadi penentu utama kepemilikan dan perlindungan hukum.¹⁴⁸ Namun, pendekatan ini seringkali mengabaikan realitas sosial di mana masyarakat telah

¹⁴⁴ *Ibid*

¹⁴⁵ *Ibid*

¹⁴⁶ Satjipto Raharjo, 2000, Ilmu Hukum, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 53 - 54.

¹⁴⁷ Phillipus M. Hadjon, 2018, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Surabaya, Bina Ilmu. Hlm. 2.

¹⁴⁸ Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam dan Huma, 2002..

lama mengelola dan memanfaatkan tanah negara tanpa memiliki dokumen formal.¹⁴⁹ Akibatnya, banyak penggarap yang secara de facto menguasai tanah, namun secara hukum tetap dianggap tidak sah.¹⁵⁰

Putusan Mahkamah Agung Nomor 3420 K/Pdt/2021 mencerminkan pergeseran paradigma menuju pendekatan sosio-yuridis, hal ini dapat dilihat dalam pertimbangannya, hakim menekankan pentingnya fakta penguasaan tanah secara nyata dan berkelanjutan, serta pengakuan sosial dari komunitas setempat.¹⁵¹ Pendekatan ini sejalan dengan doktrin law in action, yang menempatkan fakta sosial sebagai pertimbangan utama dalam penegakan hukum, bukan hanya teks undang-undang semata.¹⁵²

Putusan ini mengafirmasi bahwa keadilan substantif harus menjadi landasan utama dalam penyelesaian sengketa agraria.¹⁵³ Penguasaan tanah secara fisik dan diakui oleh masyarakat setempat menjadi dasar legitimasi, bahkan ketika tidak didukung dokumen formal, karena dengan adanya putusan Mahkamah Agung ini, telah memberikan perlindungan hukum bagi penggarap yang selama ini rentan terhadap penggusuran atau klaim sepihak dari pihak lain yang memiliki hak formal.¹⁵⁴

¹⁴⁹ *Ibid*

¹⁵⁰ Shohibuddin, Mohamad. "Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris." *Jurnal Bhumi*, Vol. 1, No. 1, 2015.

¹⁵¹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *op.cit.*.

¹⁵² Pound, Roscoe, *op.cit.*

¹⁵³ Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

¹⁵⁴ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *op.cit.*

Landasan Hukum Perlindungan Penggarap atas Tanah:

1. UUPA dan Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya membedakan tanah hak dan tanah negara.¹⁵⁵ Penggarap yang menguasai tanah negara tanpa hak formal dapat mengajukan permohonan hak atas tanah ke kantor pertanahan setempat, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.¹⁵⁶
2. Pengakuan Hak Setelah Penguasaan Lama: Seseorang yang menguasai tanah secara sah selama 20 tahun berturut-turut tanpa klaim dari pihak lain berhak mengajukan pengakuan hak pada kantor pertanahan setempat.¹⁵⁷
3. Surat Izin Menggarap: Dalam beberapa kasus, penggarap memperoleh Surat Izin Menggarap dari pemerintah daerah sebagai bentuk pengakuan awal atas hak garap mereka.¹⁵⁸

Tanah negara merupakan sumber daya strategis yang memiliki dimensi hukum, sosial, ekonomi, dan politik yang kompleks.¹⁵⁹ Sengketa tanah negara sering terjadi antara masyarakat penggarap dan pemerintah atau pihak ketiga yang memperoleh hak formal, maka ketika negara mengabaikan eksistensi sosial

¹⁵⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

¹⁵⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 24 ayat (1).

¹⁵⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 24 ayat (2).

¹⁵⁸ Sutedi, Adrian. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

¹⁵⁹ Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. Bogor: Agrarian Resource Center, 2011.

penggarap yang telah lama mengelola tanah, maka timbul ketidakadilan dan potensi konflik sosial yang berkepanjangan.¹⁶⁰

Dalam mengatasi konflik agraria, maka Pendekatan legalistik semata tidak cukup untuk menyelesaikan konflik agraria, sehingga diperlukan pendekatan yang lebih inklusif dan memperhatikan realitas sosial di lapangan.¹⁶¹ Penyelesaian yang hanya berorientasi pada kepastian hukum formal seringkali merugikan masyarakat lokal dan memperparah konflik.¹⁶²

Perlindungan hukum bagi penggarap tanah negara sangat penting untuk menjamin keadilan sosial dan perlindungan hak asasi warga negara.¹⁶³ Negara telah menyediakan mekanisme hukum bagi penggarap untuk memperoleh pengakuan hak, seperti melalui pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah.¹⁶⁴ Namun, dalam praktiknya, banyak penggarap yang masih menghadapi hambatan administratif dan birokrasi.¹⁶⁵ Atas hal tersebut penggarap tanah memerlukan perlindungan hukum seperti:

1. Hak untuk Mengajukan Permohonan Sertifikat: Penggarap yang telah menguasai tanah negara secara fisik dapat mengajukan permohonan hak atas tanah di kantor pertanahan setempat, sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997.¹⁶⁶

¹⁶⁰ *Ibid*

¹⁶¹ Tamanaha, Brian Z. *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

¹⁶² *Ibid*

¹⁶³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁶⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 19.

¹⁶⁵ Badan Pertanahan Nasional. *Laporan Kinerja BPN RI Tahun 2022*. Jakarta: BPN, 2023.

¹⁶⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 24 ayat (1).

2. Jaminan Perlindungan dari Gangguan Pihak Lain: Sertifikat hak atas tanah menjadi bukti kepemilikan yang sah dan berkekuatan hukum, melindungi penggarap dari gangguan individu atau kelompok lain.¹⁶⁷
3. Redistribusi Tanah dalam Program Landreform: Dalam pelaksanaan landreform, tanah negara yang telah ditetapkan sebagai objek redistribusi diberikan izin menggarap, dan setelah redistribusi, penggarap dapat memperoleh hak milik atas tanah tersebut.¹⁶⁸

Putusan Mahkamah Agung Nomor 3420 K/Pdt/2021 membawa implikasi penting bagi perlindungan penggarap tanah negara di Indonesia, karena Putusan ini menjadi preseden bagi pengadilan lain untuk mengedepankan keadilan substantif dan realitas sosial dalam memutus perkara agraria.¹⁶⁹ Namun, tantangan ke depan adalah memastikan implementasi putusan ini di tingkat birokrasi pertanahan dan pemerintah daerah, serta mengatasi hambatan administratif yang masih dihadapi penggarap dalam memperoleh pengakuan hak.¹⁷⁰

Pemerintah perlu melakukan reformasi administrasi pertanahan untuk memudahkan penggarap dalam memperoleh pengakuan hak atas tanah yang telah lama mereka kuasai.¹⁷¹ Penggarap perlu mendapatkan sosialisasi dan pendampingan hukum agar memahami hak-hak mereka dan prosedur pengajuan

¹⁶⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 19 ayat (2) huruf c.

¹⁶⁸ Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

¹⁶⁹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *op.cit.*

¹⁷⁰ *Ibid*

¹⁷¹ Windia, Wayan P. dan Ketut Sudantra. *Pengantar Hukum Adat Bali*. Denpasar: Lembaga Dokumentasi dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2006.

permohonan hak atas tanah.¹⁷² Pengakuan sosial dari komunitas setempat harus menjadi pertimbangan utama dalam penetapan hak atas tanah, sejalan dengan pendekatan sosio-yuridis yang diadopsi Mahkamah Agung.¹⁷³

Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021 menandai pergeseran penting dalam praktik peradilan agraria di Indonesia, dari pendekatan legalistik menuju pendekatan sosio-yuridis yang lebih inklusif terhadap realitas sosial.¹⁷⁴ Pengakuan terhadap penguasaan tanah secara *de facto* dan pengakuan sosial dari komunitas setempat menjadi dasar legitimasi baru dalam penyelesaian sengketa tanah negara¹⁷⁵ sehingga perlindungan hukum bagi penggarap tanah negara menjadi kunci dalam mewujudkan keadilan sosial dan perlindungan hak asasi warga negara di bidang agraria.¹⁷⁶

B. Status Hukum Penggarap Tanah Negara dalam Perspektif Hukum Agraria dan Hukum Administrasi Negara

1. Dalam Perspektif Hukum Agraria

Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, penggarap tidak termasuk sebagai subjek hak atas tanah kecuali telah diberikan hak oleh negara atau telah melakukan pendaftaran.¹⁷⁷ Namun demikian, UUPA tidak secara eksplisit

¹⁷² Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. *Rencana Strategis 2020-2024*. Jakarta: Kementerian ATR/BPN, 2020.

¹⁷³ *Ibid*

¹⁷⁴ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *op.cit.*

¹⁷⁵ *Ibid*

¹⁷⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (4).

¹⁷⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 187.

menutup kemungkinan adanya pengakuan terhadap hak-hak yang lahir dari penguasaan dan pengelolaan tanah secara terus-menerus.¹⁷⁸

Konsep hak menguasai oleh negara (HMN) dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria membuka ruang bagi negara untuk menyusun kebijakan redistribusi tanah dan reforma agraria,¹⁷⁹ termasuk memberikan hak milik kepada penggarap yang telah lama mengelola tanah negara.¹⁸⁰ Oleh karena itu, ketidakjelasan status penggarap lebih banyak disebabkan oleh mandeknya kebijakan implementatif, bukan karena larangan dalam norma hukum substantif.¹⁸¹

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menegaskan atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa negara mempunyai hak menguasai atas bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara.¹⁸² Hak menguasai oleh negara tidak berarti negara menjadi pemilik tanah, melainkan negara bertindak sebagai pengatur dan pengelola, yang berwenang mengatur peruntukan, penggunaan,

¹⁷⁸ .A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999), hlm. 45.

¹⁷⁹ Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹⁸⁰ Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

¹⁸¹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Reforma Agraria Melalui Legalisasi Aset dan Redistribusi Tanah," diakses dari <https://www.medcom.id/properti/news-properti/nbw1le5k-reforma-agraria-melalui-legalisasi-aset-dan-redistribusi-tanah>.

¹⁸² Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 2.

persediaan, dan pemeliharaan tanah, serta hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah tersebut.¹⁸³

Dalam praktiknya, penggarap tanah negara adalah individu atau kelompok yang menguasai dan mengelola tanah negara tanpa hak formal berupa sertifikat atau penetapan hak dari negara.¹⁸⁴ Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, subjek hak atas tanah adalah mereka yang telah diberikan hak oleh negara atau telah melakukan pendaftaran hak atas tanah.¹⁸⁵ Penggarap yang belum memperoleh hak formal tidak diakui sebagai pemegang hak atas tanah secara hukum agraria, kecuali negara melalui kebijakan redistribusi tanah atau reforma agraria memberikan pengakuan atau legalisasi atas penguasaan tersebut.¹⁸⁶

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memang tidak secara eksplisit menutup kemungkinan adanya pengakuan terhadap hak-hak yang lahir dari penguasaan dan pengelolaan tanah secara terus-menerus.¹⁸⁷ Namun, selama belum ada penetapan hak oleh negara, status penggarap tetap sebagai pihak yang menguasai tanpa hak formal.¹⁸⁸ Pengakuan terhadap hak penggarap biasanya baru dapat diberikan melalui proses legalisasi atau redistribusi

¹⁸³Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 156.

¹⁸⁴ Ahmad Hasanuddin, "Status Hukum Penggarap Tanah Negara dalam Perspektif Hukum Agraria," *Jurnal Hukum Agraria*, Vol. 15, No. 2 (2019), hlm. 234.

¹⁸⁵Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 19.

¹⁸⁶Busthanul Arifin, *Reforma Agraria di Indonesia* (Jakarta: Cerdas Pustaka, 2007), hlm. 123.

¹⁸⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Op. Cit., hlm. 201.

¹⁸⁸Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Op. Cit., hlm. 178.

tanah negara kepada penggarap, misalnya melalui program reforma agraria atau mekanisme permohonan hak milik atas tanah negara.¹⁸⁹

Konsep hak menguasai oleh negara (HMN) dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria memberikan negara kewenangan untuk menyusun kebijakan redistribusi tanah dan reforma agraria.¹⁹⁰ Negara dapat memberikan hak milik kepada penggarap yang telah lama mengelola tanah negara, asalkan memenuhi syarat dan melalui prosedur yang telah ditetapkan.¹⁹¹ Pemberian hak milik atas tanah negara diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 yang mengatur tata cara pemberian hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah negara.¹⁹²

Ketidakjelasan status hukum penggarap tanah negara lebih banyak disebabkan oleh mandeknya kebijakan implementatif, bukan karena larangan dalam norma hukum substantif.¹⁹³ Banyak penggarap yang telah mengelola tanah negara secara turun-temurun, namun belum memperoleh legalisasi atau penetapan hak dari negara karena proses administrasi yang rumit, kurangnya sosialisasi, atau kendala birokrasi.¹⁹⁴ Padahal, secara

¹⁸⁹ Indonesia.go.id, "Redistribusi Tanah untuk Rakyat," diakses dari <https://indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/ekonomi/redistribusi-tanah-untuk-rakyat>

¹⁹⁰ Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, Pasal 4.

¹⁹¹ Oloan Sitorus, *Reforma Agraria dan Pengelolaan Tanah*, Op. Cit., hlm. 89.

¹⁹² Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

¹⁹³ Ahmad Hasanuddin, "Status Hukum Penggarap Tanah Negara dalam Perspektif Hukum Agraria," Op. Cit., hlm. 245.

¹⁹⁴ Ibid., hlm. 246.

prinsip, negara dapat mengakui dan memberikan hak atas tanah kepada penggarap melalui mekanisme reforma agraria, redistribusi tanah, atau legalisasi asset.¹⁹⁵

Penggarap tanah negara dapat mengajukan permohonan perubahan status tanah garapan menjadi hak milik, asalkan tanah tersebut belum dilekati hak milik atau hak lain yang sah.¹⁹⁶ Proses ini melibatkan pemeriksaan status tanah di kantor desa atau kelurahan, serta pengajuan permohonan ke kantor pertanahan setempat.¹⁹⁷ Jika permohonan disetujui dan tidak ada pihak lain yang memiliki hak atas tanah tersebut, maka penggarap dapat memperoleh sertifikat hak milik atas tanah negara yang digarapnya.¹⁹⁸

Namun, jika tanah yang digarap telah memiliki status hak milik, hak guna usaha (HGU), atau hak guna bangunan (HGB) yang masih berlaku, penggarap tidak dapat mengubah status tanah tersebut menjadi hak milik atas nama dirinya, kecuali hak-hak tersebut telah dihapus sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁹⁹ Meskipun penggarap belum menjadi pemegang hak atas tanah secara formal, perlindungan hukum tetap diberikan dalam batas tertentu.²⁰⁰ Misalnya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan

¹⁹⁵ Andi Wibowo, "Reforma Agraria dan Redistribusi Tanah: Perspektif Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, Vol. 8, No. 2 (2021), hlm. 167.

¹⁹⁶ Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, Pasal 12.

¹⁹⁷ Ibid., Pasal 13-15.

¹⁹⁸ Ibid., Pasal 16.

¹⁹⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 27.

²⁰⁰ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Op. Cit., hlm. 156.

Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, menegaskan bahwa penggunaan tanah tanpa izin dari pihak yang berhak atau kuasanya adalah dilarang dan dapat dikenai sanksi.²⁰¹ Namun, dalam konteks reforma agraria, negara dapat memberikan pengakuan dan perlindungan hukum kepada penggarap melalui kebijakan redistribusi tanah dan legalisasi asset.²⁰²

Reforma agraria merupakan salah satu instrumen penting dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan hak bagi penggarap tanah negara²⁰³. Melalui program reforma agraria, negara melakukan inventarisasi, redistribusi, dan legalisasi tanah negara yang telah dikuasai dan dikelola oleh masyarakat, khususnya penggarap yang telah lama mengelola tanah tersebut.²⁰⁴ Program ini bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial, pemerataan kepemilikan tanah, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.²⁰⁵

2. Perspektif Hukum Administrasi Negara

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pejabat pertanahan untuk menerbitkan sertifikat atau hak atas tanah harus dilandaskan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).²⁰⁶ Jika pejabat menerbitkan hak atas tanah di atas objek yang telah dikuasai secara sosial

²⁰¹ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya.

²⁰² Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, Konsiderans Menimbang

²⁰³ Busthanul Arifin, *Reforma Agraria di Indonesia*, Op. Cit., hlm. 167.

²⁰⁴ Ibid., hlm. 168.

²⁰⁵ Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, Konsiderans Menimbang.

²⁰⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10.

oleh pihak lain, maka tindakan administratif tersebut dapat dinyatakan cacat hukum atau bahkan batal demi hukum.²⁰⁷

Putusan Mahkamah Agung dalam kasus ini menunjukkan bahwa Sertifikat HGB yang diberikan kepada PT. Jembatan Kencana Raya/JKR tanpa verifikasi atas penguasaan de facto oleh Liyas dan ahli warisnya adalah cacat administratif.²⁰⁸ Hal ini menegaskan prinsip bahwa tindakan administrasi negara tidak dapat dijalankan secara mekanistik dan harus memperhatikan fakta sosial serta asas kepatutan.²⁰⁹

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pejabat pertanahan untuk menerbitkan sertifikat atau hak atas tanah harus berlandaskan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).²¹⁰ AUPB merupakan prinsip-prinsip dasar yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan agar berjalan secara efektif, transparan, dan akuntabel.²¹¹

Dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 10 ayat 1 menyebutkan AUPB mencakup beberapa asas utama yang harus dipatuhi oleh pejabat pemerintahan antara lain:²¹²

1. Asas Kepastian Hukum: Setiap keputusan atau tindakan administratif harus berlandaskan pada peraturan perundang-

²⁰⁷ Nurmayanti Siagian, "Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Penerbitan Sertifikat Tanah," *Administrative Law Journal*, Vol. 3, No. 1 (2020), hlm. 78.

²⁰⁸ [Putusan Mahkamah Agung - referensi spesifik perlu ditambahkan sesuai kasus yang dimaksud]

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10.

²¹¹ Hukumonline, "17 Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan Penjelasannya," diakses dari <https://www.hukumonline.com/klinik/a/17-asas-asas-umum-pemerintahan-yang-baik-dan-penjasannya-lt62d8f9bedcda1/>

²¹² Ibid.

undangan yang jelas dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku (Pasal 10 ayat 1 huruf a).

2. Asas Keadilan dan Kepatutan: Tindakan pemerintah harus adil dan mempertimbangkan kepentingan semua pihak yang terlibat, tidak boleh bersifat sewenang-wenang atau merugikan pihak lain secara tidak wajar (Pasal 10 ayat 1 huruf c).
3. Asas Keterbukaan dan Partisipasi: Proses pengambilan keputusan harus transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat agar tercipta pemerintahan yang responsif dan akuntabel (Pasal 10 ayat 1 huruf f).
4. Asas Akuntabilitas dan Tanggung Jawab: Pejabat pemerintah harus bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan yang diambil serta dapat dipertanggungjawabkan kepada publik (Pasal 10 ayat 1 huruf h).

Dalam konteks penerbitan sertifikat hak atas tanah, pejabat pertanahan harus memastikan bahwa objek tanah yang akan diberikan haknya tidak sedang dikuasai secara sosial oleh pihak lain.²¹³ Jika pejabat menerbitkan sertifikat tanpa memperhatikan fakta sosial tersebut, maka tindakan administratif tersebut dapat dinyatakan cacat hukum atau bahkan batal demi hukum.²¹⁴

Putusan Mahkamah Agung Nomor 3420 K/Pdt/2021 dalam kasus penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) kepada PT. Jembatan

²¹³ Nurmayanti Siagian, "Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Penerbitan Sertifikat Tanah," *Op. Cit.*, hlm. 82.

²¹⁴ *Ibid.*, hlm. 83.

Kencana Raya tanpa verifikasi atas penguasaan *de facto* oleh Liyas dan ahli warisnya menegaskan bahwa tindakan administratif tersebut cacat secara hukum administratif.²¹⁵ Hal ini menunjukkan bahwa penerbitan sertifikat tidak boleh dilakukan secara mekanistik tanpa mempertimbangkan fakta sosial dan asas kepatutan.²¹⁶ Dengan demikian, pejabat pertanahan wajib melakukan verifikasi dan mempertimbangkan keberadaan penguasaan sosial yang sah sebelum menerbitkan sertifikat hak atas tanah.²¹⁷

Sertifikat yang diterbitkan tanpa memperhatikan AUPB dapat dibatalkan karena bertentangan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.²¹⁸ AUPB berfungsi sebagai alat untuk melindungi hak-hak masyarakat yang secara sosial menguasai tanah, sehingga tidak terjadi pengabaian terhadap fakta sosial yang ada.²¹⁹ Dengan menerapkan AUPB, pemerintah dapat mewujudkan good governance yang transparan, akuntabel, dan adil dalam pengelolaan pertanahan.²²⁰

Perspektif hukum administrasi negara menegaskan bahwa kewenangan pejabat pertanahan dalam menerbitkan sertifikat harus berlandaskan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.²²¹ Penerbitan sertifikat tanpa memperhatikan penguasaan sosial yang ada

²¹⁵Mahkamah Agung RI

²¹⁶Ibid

²¹⁷ Nurmayanti Siagian, "Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Penerbitan Sertifikat Tanah," Op. Cit., hlm. 85.

²¹⁸Ibid., hlm. 86.

²¹⁹Ibid., hlm. 87.

²²⁰ Andi Wibowo, "Reforma Agraria dan Redistribusi Tanah: Perspektif Hukum Administrasi Negara," Op. Cit., hlm. 178.

²²¹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10.

merupakan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip tersebut dan dapat menyebabkan tindakan administratif menjadi cacat hukum atau batal demi hukum.²²² Putusan MA yang menolak sertifikat HGB yang diterbitkan tanpa verifikasi penguasaan fisik menegaskan pentingnya penerapan asas kepatutan dan fakta sosial dalam administrasi pertanahan.²²³

Adanya kesenjangan antara hukum formil dan realitas sosial menjadi satu akar konflik agraria di Indonesia adalah kesenjangan antara hukum yang tertulis (*law in the book*) dengan kenyataan sosial (*law in action*).²²⁴ Dalam banyak kasus, penggarap telah mengelola tanah selama puluhan tahun, namun tetap dianggap "tidak sah" karena tidak memegang dokumen formal.²²⁵

Dalam kasus ini, Liyas sebagai penggarap tidak memiliki sertifikat, namun telah menguasai tanah sejak 1982 secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat serta pejabat kelurahan. Ini adalah bentuk dari penguasaan nyata (faktual).²²⁶ Oleh karena itu, pertimbangan hakim yang mengakui penguasaan sebagai dasar hak memperlihatkan keberpihakan pada prinsip keadilan sosial.²²⁷

Putusan Mahkamah Agung ini merefleksikan implementasi Hak Menguasai oleh Negara (HMN) yang ideal, yakni negara sebagai pengelola

²²²Nurmayanti Siagian, "Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Penerbitan Sertifikat Tanah," Op. Cit., hlm. 88.

²²³Ibid., hlm. 90.

²²⁴Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 96

²²⁵Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm.54

²²⁶Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3420 K/Pdt/2021

²²⁷Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kompas, 2003), hlm. 77

dan pelindung kepentingan rakyat, bukan sekadar pemberi hak administratif kepada korporasi besar.²²⁸ Melalui putusan ini, peran negara sebagai pelindung hak-hak masyarakat marjinal terejawantahkan.²²⁹ Dalam kerangka teori Satjipto Rahardjo dan Phillipus M. Hadjon, perlindungan hukum bagi penggarap semestinya mencakup aspek preventif dan represif.²³⁰ Namun, perlindungan preventif dalam kasus ini tidak tersedia, sehingga penggarap harus menempuh jalur litigasi untuk mendapatkan pengakuan.²³¹ Pengadilan, dalam hal ini, mengambil peran sebagai mekanisme perlindungan hukum represif.²³² Hakim tidak hanya menilai aspek legalitas administratif, tetapi juga melakukan penilaian substantif terhadap kondisi sosial.²³³

Putusan ini memberikan dasar penting bagi reformasi kebijakan pertanahan, khususnya dalam konteks perlindungan terhadap penggarap tanah negara.²³⁴ Negara seharusnya tidak hanya bersikap reaktif terhadap konflik, tetapi melakukan langkah proaktif dalam:

²²⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 1997), hlm.122

²²⁹ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 81

²³⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm.34

²³¹ Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), *Catatan Akhir Tahun Konflik Agraria 2024* (Jakarta: KPA, 2025), hlm.7

²³² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm.43

²³³ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3420 K/Pdt/2021

²³⁴ Eko Cahyono, *Tanah, Ruang, dan Konflik: Kajian Kritis atas Politik Agraria di Indonesia* (Yogyakarta: Insist Press, 2009), hlm.22

1. Legalisasi tanah garapan berdasarkan prinsip penguasaan jangka panjang.²³⁵
2. Revisi kebijakan pemberian hak kepada korporasi yang berpotensi mengabaikan hak masyarakat lokal.²³⁶
3. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang dan penggunaan tanah.²³⁷

Putusan ini juga menjadi preseden penting untuk membangun yurisprudensi baru yang mendukung konsep *recognition before formalization* dalam reforma agraria.²³⁸

Sebagai bentuk pengayaan analisis, penting untuk melihat bagaimana negara lain memberikan pengakuan terhadap penggarap tanah negara. Negara-negara seperti Filipina dan India memiliki kerangka hukum yang relatif lebih progresif dalam mengakui eksistensi penggarap. Di Filipina, *Comprehensive Agrarian Reform Program* (CARP) mengakui penggarap yang telah mengelola tanah selama lima tahun atau lebih sebagai subjek penerima hak milik tanah.²³⁹ Hal ini dilaksanakan melalui penerbitan *Certificate of Land Ownership Award* (CLOA) yang diberikan kepada penggarap yang telah memenuhi syarat tertentu.²⁴⁰ Sementara itu, di India,

²³⁵ Ibid., hlm. 24

²³⁶ San Afri Awang, *Politik Agraria dan Lingkungan Hidup* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hlm. 57

²³⁷ Hari Atmoko, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Pertanahan* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2018), hlm. 9

²³⁸ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Selesai* (Yogyakarta: Insist Press, 2009), hlm. 89

²³⁹ Philippines, *Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988* (Republic Act No. 6657).

²⁴⁰ James Putzel, *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1992)

The Land Reforms Act di beberapa negara bagian seperti Kerala dan West Bengal secara eksplisit memberikan hak kepemilikan kepada penggarap (*tenants*) setelah jangka waktu penguasaan tertentu, dengan kompensasi yang sangat rendah atau bahkan tanpa kompensasi kepada pemilik lama.²⁴¹ Indonesia, melalui UUPA dan kebijakan reforma agraria, sebenarnya telah membuka ruang untuk itu.²⁴² Namun, implementasi lemah, tumpang tindih kebijakan, dan dominasi pendekatan administratif formalistik membuat pengakuan terhadap penggarap tetap lemah.²⁴³

Kebijakan pertanahan nasional dalam konteks pelaksanaan reforma agraria dan perlindungan hukum terhadap penggarap tanah negara masih menghadapi beberapa kendala, antara lain:

1. Target reforma agraria pemerintah hingga tahun 2024 sebanyak 9 juta hektar tanah redistribusi belum secara signifikan menyasar penggarap informal.²⁴⁴ Fokus redistribusi cenderung pada tanah eks-HGU dan pelepasan kawasan hutan yang secara administratif lebih mudah, tetapi belum menyentuh konflik struktural antara penggarap dengan pemegang hak formal.
2. Sistem administrasi pertanahan masih terlalu menekankan pada dokumen legal seperti sertifikat, sehingga mengabaikan realitas

²⁴¹ India, *The Kerala Land Reforms Act, 1963*; India, *The West Bengal Land Reforms Act, 1955*.

²⁴² Pasal 2 jo Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)

²⁴³ Noer Fauzi Rachman, *Petani dan Penguasaan Tanah: Sejarah dan Dinamika Gerakan Agraria di Indonesia* (Bandung: AKATIGA, 2005), hlm. 234

²⁴⁴ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Tahunan Reforma Agraria*

sosial bahwa banyak penggarap tidak memiliki akses terhadap legalitas, meskipun menguasai tanah puluhan tahun.²⁴⁵

3. Kebijakan redistribusi belum dibarengi dengan sistem pendataan, pemetaan, dan legalisasi penguasaan berbasis masyarakat. Tanpa instrumen ini, penggarap rentan tergusur oleh pemodal atau klaim formal lain.²⁴⁶
4. Proses pengukuran, penetapan hak, dan penerbitan SHGB/HGU kerap tidak melibatkan masyarakat lokal, termasuk penggarap yang terdampak langsung. Hal ini menyebabkan sertifikat dapat tumpang tindih dengan penguasaan faktual di lapangan.²⁴⁷

Hasil penelitian terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 3420 K/Pdt/2021 memiliki implikasi penting bagi sistem hukum pertanahan di Indonesia antara lain:

1. Mendorong Yurisprudensi Progresif. Putusan ini membuka kemungkinan pembentukan yurisprudensi baru yang mengakui legitimasi penguasaan tanah berbasis fakta sosial dan jangka waktu, bukan semata berdasarkan bukti formil. Putusan Mahkamah Agung menandai langkah penting dalam pembentukan yurisprudensi progresif di bidang pertanahan. Tradisi hukum pertanahan di Indonesia selama ini sangat menekankan aspek formal yakni,

²⁴⁵ Maria S.W. Sumardjono, *Sertifikasi Tanah dan Permasalahan Hukumnya* (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 109

²⁴⁶ KPA, *Catatan Akhir Tahun Konflik Agraria 2024*, hlm. 78

²⁴⁷ Ida Bagus Wirawan, *Hukum Pertanahan: Kajian Sistemik Partisipasi Masyarakat* (Denpasar: Udayana University Press, 2019), hlm. 39

kepemilikan tanah harus dibuktikan melalui dokumen-dokumen resmi seperti sertifikat atau akta tanah.²⁴⁸ Namun, dalam praktiknya, banyak masyarakat, khususnya petani dan penggarap kecil, yang telah menguasai dan memanfaatkan tanah secara turun-temurun tanpa memiliki dokumen formal yang lengkap.²⁴⁹

Putusan ini membuka ruang bagi pengakuan hak atas tanah berdasarkan fakta sosial dan penguasaan nyata dalam jangka waktu tertentu, bukan semata-mata berdasarkan bukti formal. Dengan demikian, Mahkamah Agung memberikan preseden bahwa penguasaan tanah yang bersifat riil dan berlangsung lama dapat diakui secara hukum, selama memenuhi prinsip keadilan dan kemanfaatan sosial. Hal ini sejalan dengan pemikiran hukum progresif yang menempatkan keadilan substansial di atas legalitas formal, serta menuntut hukum untuk berpihak pada kenyataan sosial dan kebutuhan masyarakat.²⁵⁰

Dengan adanya putusan ini, pengadilan-pengadilan di tingkat bawah memiliki legitimasi lebih kuat untuk menafsirkan hukum pertanahan secara progresif, menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kebutuhan keadilan yang lebih

²⁴⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 1997), hlm. 63

²⁴⁹ Noer Fauzi Rachman, *Petani dan Penguasaan Tanah: Sejarah dan Dinamika Gerakan Agraria di Indonesia* (Bandung: AKATIGA, 2005), hlm. 76

²⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm.25

luas.²⁵¹ Yurisprudensi ini dapat menjadi rujukan dalam penyelesaian sengketa agraria yang selama ini sulit diselesaikan karena keterbatasan bukti formal, sehingga diharapkan mampu memberikan perlindungan hukum yang lebih adil bagi masyarakat kecil.²⁵²

2. Memperluas Ruang Tafsir terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 2 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dapat ditafsirkan secara progresif bahwa setiap penguasaan tanah harus berorientasi pada fungsi sosial dan keadilan distributif, termasuk kepada penggarap. Hal tersebut menegaskan bahwa hak atas tanah di Indonesia harus berorientasi pada fungsi sosial dan keadilan distributif.²⁵³ Namun, implementasi prinsip ini seringkali terbentur pada tafsir sempit yang hanya berfokus pada kepemilikan formal dan administrasi pertanahan.

Putusan Mahkamah Agung No. 3420 K/Pdt/2021 mendorong penafsiran yang lebih progresif terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yaitu bahwa penguasaan tanah oleh masyarakat, khususnya penggarap, juga wajib diakui dan dilindungi sepanjang memenuhi

²⁵¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Realitas* (Bandung: Alumni, 2007), hlm. 45

²⁵² *Ibid*, hlm. 48

²⁵³ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 77

fungsi sosial tanah tersebut. Dengan demikian, negara tidak hanya bertugas sebagai administrator hak atas tanah, tetapi juga sebagai pelindung hak-hak masyarakat yang selama ini secara *de facto* telah mengelola dan memanfaatkan tanah untuk kehidupan mereka. Penafsiran progresif ini sangat penting dalam konteks reforma agraria dan penyelesaian konflik agraria yang kerap terjadi di Indonesia.²⁵⁴ Negara didorong untuk lebih aktif menjalankan mandat konstitusi dalam menjamin keadilan agraria, termasuk memberikan akses dan perlindungan hukum bagi kelompok rentan yang selama ini terpinggirkan dalam sistem pertanahan nasional. Hal ini juga sejalan dengan kebutuhan untuk menyesuaikan regulasi pertanahan dengan perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat yang dinamis.

3. Sebagai penguatan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Putusan ini juga memberi dasar bagi kontrol yudisial terhadap tindakan pejabat pertanahan yang maladministratif, serta mendorong pertanggungjawaban hukum terhadap tindakan administratif yang merugikan rakyat kecil. Putusan Mahkamah Agung ini juga menegaskan pentingnya penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam tata kelola pertanahan.

²⁵⁴ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Selesai* (Yogyakarta: Insist Press, 2009), hlm. 13

Selama ini, banyak kasus maladministrasi dan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pertanahan yang merugikan masyarakat kecil, terutama dalam proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau dalam penyelesaian sengketa agraria.²⁵⁵ Dengan putusan tersebut, Mahkamah Agung memberikan landasan yuridis yang kuat bagi kontrol yudisial terhadap tindakan pejabat pertanahan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip AUPB, seperti transparansi, akuntabilitas, imparcialitas, dan pelayanan publik yang adil.²⁵⁶ Hal ini mendorong pertanggungjawaban hukum terhadap tindakan administratif yang merugikan rakyat kecil, serta memperkuat perlindungan hukum bagi masyarakat dalam menghadapi keputusan atau tindakan pejabat yang sewenang-wenang.²⁵⁷ Penguatan AUPB juga berarti bahwa setiap kebijakan dan tindakan administratif di bidang pertanahan harus senantiasa mengutamakan kepentingan umum, keadilan sosial, dan perlindungan hak asasi manusia.²⁵⁸ Dengan demikian, putusan ini menjadi pendorong reformasi birokrasi pertanahan yang lebih responsif, transparan, dan berorientasi pada pelayanan publik.²⁵⁹

²⁵⁵ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm.91

²⁵⁶ *Ibid*, hlm. 93

²⁵⁷ SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Teori Hukum dan Teori Peradilan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 61

²⁵⁸ *Ibid*, hlm. 63

²⁵⁹ *Ibid*, hlm. 64

Dampak Lebih Luas terhadap Pembaruan Hukum Pertanahan Putusan Mahkamah Agung No. 3420 K/Pdt/2021 tidak hanya berdampak pada aspek yurisprudensi, penafsiran undang-undang, dan tata kelola pemerintahan, tetapi juga mendorong agenda pembaruan hukum pertanahan secara menyeluruh. Beberapa implikasi lebih lanjut antara lain:

1. Reformulasi Kebijakan Agraria: Negara dituntut untuk mereformulasi kebijakan agraria agar lebih inklusif dan berpihak pada masyarakat kecil, dengan menyesuaikan regulasi agar mampu mengakomodasi realitas sosial di lapangan.
2. Peningkatan Perlindungan Hukum: Masyarakat, terutama kelompok penggarap dan petani kecil, memperoleh perlindungan hukum yang lebih kuat atas tanah yang mereka kelola, meskipun tanpa bukti formal yang lengkap.
3. Penyelesaian Konflik Agraria: Penyelesaian konflik agraria menjadi lebih efektif karena pengadilan dapat mempertimbangkan bukti penguasaan faktual dan aspek keadilan substantif, bukan sekadar legalitas formal.

Penguatan Peran Negara: Negara diperkuat perannya sebagai pelindung dan penjamin hak-hak masyarakat atas tanah, serta sebagai pengendali agar tanah digunakan sesuai dengan fungsi sosialnya.²⁶⁰ Secara keseluruhan, Putusan Mahkamah Agung No.

²⁶⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 1997), hlm. 205

3420 K/Pdt/2021 merupakan tonggak penting dalam pembaruan hukum pertanahan di Indonesia. Putusan ini mendorong penerapan hukum progresif, memperluas ruang tafsir terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dan memperkuat asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam tata kelola pertanahan. Implikasi yuridisnya tidak hanya dirasakan dalam ranah peradilan, tetapi juga dalam kebijakan publik, perlindungan hak masyarakat, dan arah masa depan reforma agraria di Indonesia.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 3420 K/Pdt/2021Jo Nomor 638/PDT/2020/PT. BDG Jo Nomor 135/Pdt.G/2019/PN.Ckr tentang status hukum Para Penggugat sebagai penggarap tanah negara, Para Penggugat adalah penggarap yang sah dan diberikan hak prioritas atas tanah tersebut karena secara de facto terbukti Para Penggugat sebagai penggarap telah mengelola dan memanfaatkan tanah secara terus menerus sejak orang tua Para Penggugat masih hidup sampai saat ini ($\pm$ 37 Tahun). Pengakuan secara de facto tersebut menjadi dasar legitimasi baru dalam penyelesaian sengketa tanah negara terhadap penggarap.

Perlindungan hukum bagi penggarap atas tanah negara di Indonesia berada dalam posisi yang rentan dan menjadi korban ketidakpastian hukum karena baik dalam Pasal 2 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah maupun Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan hak Pengelolaan tidak mengatur perlindungan hukum bagi penggarap atas tanah negara, tetapi hanya mengatur hak menguasai bagi negara untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa serta tata cara pendaftaran tanah negara harus menguasai fisik dan bukti yuridis. Akan tetapi perlindungan hukum

bagi penggarap atas tanah negara dapat dikaitkan sebagai fungsi sosial sebagaimana bunyi Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Perlindungan hukum bagi penggarap tanah negara tidak cukup hanya bukti fisik menguasai dan mengelola tanah garapan saja, walaupun penggarap mempunyai surat bukti tanah garapan atau surat izin menggarap, tidak dapat dijadikan dasar sebagai kepemilikan atas tanah negara, untuk menjamin kepastian hukum, diperlukan pengakuan atas hak milik sebagai bentuk hak atas tanah yang terkuat dan terpenuh yang memberikan legitimasi kepemilikan dan perlindungan hukum bagi pemegangnya dalam mempertahankan hak tersebut.

B. Saran

Perlu dilakukan revisi atas Peraturan Pelaksana dari UUPA, baik Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri Agraria tentang perlindungan hukum bagi penggarap atas tanah negara, sehingga penggarap yang mengelola dan menggarap tanah negara secara terus-menerus/berkelanjutan dengan itikad baik dapat diakui haknya sebagai dasar penerbitan sertifikat atas tanah negara.

Pemerintah perlu membentuk Tim verifikasi independen di setiap Kantor Pertanahan dengan melibatkan unsur masyarakat sipil, akademisi, dan tokoh masyarakat lokal untuk menilai klaim penggarap atas tanah negara secara objektif dan transparan.

Pengadilan harus mengintegrasikan pendekatan sosio-historis dalam memutus sengketa tanah negara dengan mempertimbangkan fakta penguasaan fisik dan kontribusi penggarap terhadap pemanfaatan tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmoko, Hari. 2018. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Pertanahan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti
- Arifin, Busthanul. 2007. *Reforma Agraria di Indonesia*. Jakarta: Cerdas Pustaka
- Awang, San Afri. 2011. *Politik Agraria dan Lingkungan Hidup*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Chomzah, Ali Achmad. 2002. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka
- Dimiyati, Khudzaifah. 2010. *Teorisasi Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing
- Faried Ali. 1997. *Hukum tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Hadjon, Philipus M. 2018. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hadjon, Philipus M. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administration Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Harsono, Boedi. 2020. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, , Isi dan Pelaksanaannya*. Cetakan ke-14. Jakarta: Djambatan.
- Indrayana, Denny. 2007. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Realitas*. Bandung: Alumni, 2007
- Indroharto. 2003. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Ismail, Tjip. 2021. *Kebijakan Pertanahan dan Pembangunan Ekonomi di Indonesia*, Jakarta: UI Press.
- Jimly Asshiddiqie . 2021. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sinar Grafika.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. 2022. *Catatan Akhir Tahun 2021: Konflik Agraria dan Nasib Penggarap Tanah Negara*. Jakarta: KPA.
- Limbong, Bernhard. 2012. *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Margaretha Pustaka
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat

Studi Hukum FH UII

- Mertokusumo, Soedikno. 2007. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty
- Muhammad Bakri. 2018. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reforma Agraria*. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Murad, Rusmadi. 2013. *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek.*, Jakarta: Mandar Maju.
- Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria. 2000. *Menuju Keadilan Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Rachman, Noer Fauzi, dan Mia Siscawati. 2020. *Reforma Agraria di Indonesia: Tantangan dan Peluang*. Jakarta: LIPI Press.
- Ridwan HR. 2021. *Hukum Administrasi Negara*: Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers.
- Santoso, Urip. 2019. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Santoso, Urip. 2012. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012
- Saleng, Abrar. 2004. *Hukum Pertambangan*. Yogyakarta: UII Press
- Sembiring, Julius. 2016. *Tanah Negara*. Jakarta: Prenadamedia Group
- SF Marbun . 2019. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press
- SF Marbun dan Moh. Mahfud MD. 2011. *Teori Hukum dan Teori Peradilan*. Yogyakarta: FH UII Press
- Sitorus, Oloan. 2015. *Hukum Agraria di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Sodiki, Achmad. 2013. *Politik Hukum Agraria*, Jakarta: Konstitusi Press
- Sudrajat, Tedi. 2020. *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika
- Sumardjono, Maria S.W. 2001. *Sertifikasi Tanah dan Permasalahan Hukumnya*.

Jakarta: Rineka Cipta

Sumardjono, Maria S.W. 2019. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.

Sumardjono, Maria S.W. 2010. *Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat*. Yogyakarta: Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada

Sumardjono, Maria S.W. 2007. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas

Sutedi, Adrian. 2006. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika

Parlindungan, A.P. 2009. *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju

Rachman, Noer Fauzi. 2005. *Petani dan Penguasaan Tanah: Sejarah dan Dinamika Gerakan Agraria di Indonesia*. Bandung: AKATIGA

Rahardjo, Satjipto 2020. *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-8, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Rahardjo, Satjipto. 2003. *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas

Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing

Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press

Tamanaha, Brian Z. 2006. *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam dan Huma

Windia, Wayan P. dan Ketut Sudantra. 2006. *Pengantar Hukum Adat Bali*. Denpasar: Lembaga Dokumentasi dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Udayana

Wiradi, Gunawan. 2009. *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: STPN Press

Wirawan, Ida Bagus. 2019. *Hukum Pertanahan: Kajian Sistemik Partisipasi Masyarakat*. Denpasar: Udayana University Press

- Andi Wibowo, 2021, *"Reforma Agraria dan Redistribusi Tanah: Perspektif Hukum Administrasi Negara," Jurnal Hukum Administrasi Negara*, Vol. 8, No. 2
- Ahmad Hasanuddin, 2019, *"Status Hukum Penggarap Tanah Negara dalam Perspektif Hukum Agraria," Jurnal Hukum Agraria*, Vol. 15, No. 2
- Arie S. Hutagalung, 2004, *"Konsistensi dan Korelasi antara UUD 1945 dan UUPA 1960," Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 9, No. 1, 2004
- Akbar, D., Tanawijaya, H., 2021, *"Analisis Tentang Keabsahan Jual-Beli Tanah Garapan Bekas Tanah Partikelir Verponding (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor : 1870 K/PDT/2017)" Jurnal Hukum Adigama* Vol. 4 No. 1
- Arizona, Yance, 2021, *"Konflik Agraria dan Penyelesaiannya: Tantangan Reforma Agraria di Indonesia." Jurnal Hukum Lingkungan* 8(1).
- Ayang Fristia Maulana, Herlina, dkk, 2024, *"Perlindungan Hukum terhadap HAM (Hak Asasi Manusia) dalam Memperoleh Hak Atas Tanah di Indonesia", Jurnal Pendidikan Tambusasi*, Vol. 8 No. 1 2024.
- Dian Aries Mujiburohman, 2021, *"Legalisasi Tanah-Tanah Bekas Hak Eigendom, Kajian Putusan Nomor 17/Pdt.G/ 2014/PN.Pkl", Jurnal Yudisial*, 14.1
- Firman Freaddy Busroh, 2017, *"Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan," Jurnal Arena Hukum*, 10.2, 2017.
- Gabriel Nugeraha Silalahi, Gunawan Djajaputra, 2024, *"Analisis Perlindungan Hukum bagi Pihak yang Memiliki Hak Atas Tanah", Jurnal Unes Law Review*, Vol. 6, No. 4, Juni 2024.
- Hariadi Kartodihardjo dan Grahat Nagara, 2014, *"Hak Menguasai Negara di Kawasan Hutan: Beberapa Indikator Menilai Pelaksanaannya", Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 1, No. 1, 2014
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *"Ideologi Welfare State Konstitusi: Hak Menguasai Negara Atas Barang Tambang", Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4
- Mira Nova Ardiani. 2019. *"Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional," Administrative Law and Governance Journal*, 2.3, 2019.

- Muchsin, 2001, "*Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*", Jurnal Hukum, No. 17 Vol. 8.
- Muh Arif Suhattanto, 2017, *Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya, Reforma Agraria, Pendaftaran Tanah dan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum agraria -Fakultas Hukum Universitas Trisakti.
- Nurmayanti Siagian, 2020, "*Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Penerbitan Sertifikat Tanah*," Administrative Law Journal, Vol. 3, No. 1 (2020)
- Rachman, Noer Fauzi. 2019. "*Ketimpangan Penguasaan Tanah di Indonesia: Tinjauan Historis dan Struktural*." Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan 5(1)
- Rachseria Isneni Hakim, Yani Pujiwatib, Betty Rubiatic. 2018. "*Hak Prioritas Dalam Perolehan Tanah Hak Guna Bangunan Yang Habis Jangka Waktunya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998*". Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. 2.1 (2018),
- Safitri, Myrna A, 2021, "*Pengadilan dan Penyelesaian Sengketa Tanah: Studi Putusan Mahkamah Agung dalam Perkara Tanah Negara*." Jurnal Yudisial 14(2).
- Shohibuddin, Mohamad. 2015. "*Perspektif Agraria Kritis: Teori, Kebijakan dan Kajian Empiris*." Jurnal Bhumi, Vol. 1, No. 1
- Sutedi, Adrian. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018. Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi.
- Urip Santoso, 2015, "*Hak Menguasai Negara Atas Tanah*", Jurnal Perspektif, Vol. XX No. 3.
- Usman, 2022, "*Evaluasi Peraturan Bupati Kutai Kertanegara Nomor 36 Tahun 2013 Penyelenggaraan Administrasi Penguasaan Tanah atas Tanah Negara di Kecamatan Samboja*", Jurnal Paradigma, Vol. 11, No. 1.
- Asmoro Ambarwati Wardono, Tesis : "Hak Ahli Waris atas Tanah Negara (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3640/K/PDT/2016)", (Depok: Universitas Indonesia, 2018).
- Gerry Makagiansar, Tesis : "Hak Prioritas Masyarakat terhadap Tanah Garapan berdasarkan Hukum Adat dan Hukum Negara yang berlaku di Indonesia:

Suatu Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Reg. Nomor 582 PK/PDT/2011”, (Depok: Universitas Indonesia, 2014).

Gunanegara, 2022, “*Pengambilalihan Hak Prioritas Bekas Pemegang Hak Untuk Distribusi Tanah Obyek Reforma Agraria*”, Journal of Comprehensive Science (JCS), Vol. 1 No. 4 Juli 2022

Heri Herdiansyah, Tesis : “Paradoks Hak Menguasai Negara dalam Pengelolaan Atas Tanah berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 171 PK/TUN/2016”, (Depok: Universitas Indonesia, 2020).

James Putzel. 1992. *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1992)

Miranda Hasna Dea, Tesis: “Sertipikat Hak Atas Tanah di Atas Tanah Milik Orang Lain (Studi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 29/G/2017/PTUN-SRG)”, (Depok: Universitas Indonesia, 2022).

Pound, Roscoe. "Law in Books and Law in Action." *American Law Review*, Vol. 44, 1910.

Stephanie Amanda Bintoro, Tesis : “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Hak Pengelolaan (Analisis Putusan Peninjauan Kembali Nomor 276 PK/Pdt/2011)”. (Depok: Universitas Indonesia, 2013).

Stephani Dwi Sari, Tesis: “Sengketa Tumpang Tindih Tanah Girik dengan Tanah Hak Guna Bangunan (Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 01/G.TUN/2005/PTUN.JKT Tanggal 19 Mei 2005 *Juncto* Nomor 141/B/2005/PT.TUN.JKT Tanggal 12 Mei 2006)”, (Depok: Universitas Indonesia, 2013).

Arie Sukanti Hutagalung, “Pengaturan Pengelolaan Tanah Negara Bekas Hak dan Tanah Negara Bekas Kawasan Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Perundang-undangan”. Makalah disampaikan pada *Lokakarya Pengelolaan tanah Negara Bekas Hak dan Tanah Negara Bekas Kawasan*, diselenggarakan oleh BPN di Golden Boutique Hotel pada tanggal 24 - 26 November 2010

Badan Pertanahan Nasional. *Laporan Kinerja BPN RI Tahun 2022*. Jakarta: BPN, 2023

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. *Rencana Strategis 2020-2024*. Jakarta: Kementerian ATR/BPN

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "Reforma Agraria Melalui Legalisasi Aset dan Redistribusi Tanah," diakses dari <https://www.medcom.id/properti/news-properti/nbw1le5k-reforma-agraria-melalui-legalisasi-aset-dan-redistribusi-tanah>.

India, *The Kerala Land Reforms Act, 1963*; India, *The West Bengal Land Reforms Act, 1955*.

Philippines, *Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988* (Republic Act No. 6657).

Soegiarto dalam Bhumi Bhakti, Majalah terbitan Badan Pertanahan Nasional No. 7 Tahun 1984

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang
Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9
Tahun 1999 Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara
dan Hak Pengelolaan.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3420 K/Pdt/2021