

**SENGKETA PENERBITAN HAK PAKAI
DI ATAS BEKAS TANAH PARTIKELIR
(ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 315 K/Pdt/2019)**

Yohanes Aditya, Suparjo

jhon_rx@ymail.com

Abstrak

Penghapusan bekas tanah partikelir seharusnya telah selesai setelah dikeluarkannya Undang-Undang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir dan Undang-Undang Pokok Agraria dikarenakan sifat-sifatnya yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Permasalahan yang dibahas mengenai faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya sengketa atas tanah partikelir yang telah dihapus berdasarkan Undang-Undang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir dan dinamika kebijakan penghapusan tanah partikelir pada Undang-Undang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir berdasarkan Putusan Perkara Nomor 315K/Pdt/2019. Tesis ini, menggunakan metode penelitian hukum normatif dianalisis secara kualitatif untuk mendapat hasil penelitian menjelaskan adanya penghapusan tanah partikelir sampai sekarang belum selesai dikarenakan adanya faktor-faktor penyebab terjadinya sengketa atas tanah partikelir salah satunya mengenai penyalahgunaan wewenang Lurah yang mengeluarkan bukti penguasaan (girik) atas bekas tanah Partikelir. Dinamika kebijakan penghapusan tanah partikelir menjelaskan keberadaan tanah partikelir sebelum dan setelah Undang-Undang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir serta permasalahan hukum sengketa tanah partikelir berdasarkan Putusan Perkara Nomor 315K/Pdt/2019.

Kata Kunci : Sengketa, Penghapusan Bekas Tanah Partikelir, Hak Pakai

I. PENDAHULUAN

Kepemilikan tanah partikelir dikuasai oleh masyarakat Belanda maupun masyarakat Timur Asing yang tinggal di Indonesia pada zaman kolonialisme Pemerintahan Hindia Belanda awalnya didapat melalui pembelian tanah-tanah partikelir yang dijual akibat adanya suatu kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur Herman Willem Daendles pada kurun tahun 1800-1811.¹ Peralihan hak atas sebidang tanah partikelir selayaknya dapat dilakukan sebagaimana peralihan hak pada sebuah tanah *eigendom*. Peralihan hak atas sebidang tanah partikelir biasanya dilakukan melalui pewarisan bidang tanah partikelir dan penjualan maupun pembelian dari sebidang tanah partikelir dari seorang tuan tanah.

Tanah partikelir merupakan sebuah tanah yang kepemilikannya pada awalnya merupakan tanah *eigendom* yang dimiliki oleh tuan-tuan tanah yang berasal dari Belanda ataupun tuan-tuan tanah lainnya yang berasal dari daerah Timur Asing. Tanah partikelir memiliki corak khusus yang disebut dengan *landheerlijke rechten*, yang mana memberikan hak-hak pertuanan kepada pemilik sebidang tanah partikelir.

Hak-hak pertuanan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:²

- 1) Hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilihan serta memperhentikan kepala-kepala kampung atau desa dan kepala-kepala umum;
- 2) Hak untuk menuntut kerja paksa atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk;
- 3) Hak mengadakan pungutan-pungutan, baik yang berupa uang atau hasil tanah dari penduduk;
- 4) Hak untuk mendirikan pasar-pasar memungut biaya pemakaian jalan dan penyebrangan; dan
- 5) Hak-hak lainnya yang sederajat dengan yang disebut dalam poin 1 sampai 5 seperti hak untuk memungut biaya pemakaian jalan dan penyebrangan.

Dapat disimpulkan bahwa tuan tanah yang menduduki sebidang tanah partikelir dapat menyewakan bagian-bagian tanah partikelir kepada masyarakat pribumi ataupun lainnya kepada masyarakat yang menyewa sebidang tanah partikelir tersebut untuk membayarkan biaya sewa ataupun upeti kepada tuan tanah dari sebidang tanah partikelir. Selain itu tuan tanah partikelir juga mampu menarik upeti berupa hasil panen dari sebidang tanah partikelir yang dijadikan lahan pertanian ataupun perkebunan bagi masyarakat yang mengelola sebidang tanah pertanian ataupun perkebunan yang dimiliki oleh tuan tanah dari sebidang tanah partikelir.

Pada tahun 1958 Menteri Agraria Soenarjo menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Pehapusan Tanah-Tanah Partikelir. Sejak tertanggal 24 Januari 1958, hak-hak pemilik tanah partikelir beserta hak-hak pertuanan yang melekat pada tanah partikelir tersebut terhapus dan tanah-tanah bekas partikelir

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, (Jakarta: Prenada Media, 2010), hlm. 17.

² H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria: Pertanahan di Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003). hlm. 81.

tersebut secara hukum seluruhnya menjadi tanah negara.³ Menurut Urip Santoso, ketentuan mengenai kepemilikan lebih lanjut atas sebuah tanah bekas tanah partikelir setelah adanya penghapusan tanah-tanah partikelir berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir baru terbit setelah dua tahun kemudian yakni ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terbit.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir sejak tanggal 24 Januari 1958 menghapus segala bentuk hak penguasaan atas sebidang tanah partikelir di Indonesia.⁴ Seluruh bidang tanah partikelir yang dimiliki oleh masyarakat Belanda, Eropa maupun Timur Asing beralih status menjadi tanah negara. Dua tahun kemudian pada saat terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal II Ketentuan Konversi yang mulai berlaku pada tanggal 24 September 1960 memberikan ketentuan-ketentuan terhadap konversi-konversi beberapa hak kepemilikan warisan zaman kolonialisme Belanda yakni hak *agrarisch eigendom*, *yaan*, *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe desa*, *pesini*, *grant sultan*, *landrijenbezitrecht*, *altijddurende erpacht* dan hak usaha atas bekas tanah partikelir agar dapat dikonversikan bentuk penguasaan atas bidang tanah tersebut menjadi Hak Milik.

Pelaksanaan dan penghapusan tanah bekas partikelir seharusnya telah selesai setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir (UU Penghapusan Tanah-tanah Partikelir) yang kemudian ditegaskan atau dikukuhkan dengan UUPA dengan maksud untuk dapat benar-benar mengakhiri berlakunya sisa hak-hak Barat atas tanah di Indonesia dengan segala sifat-sifatnya yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945. Sehingga terhadap hak-hak atas tanah bekas hak Barat dapat menjadi tanah negara karena terkena ketentuan asas nasionalitas atau karena tidak dikonversi menjadi hak menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan dikonversi menjadi hak yang diatur menurut UUPA seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.⁵

Maksud baik dari pembentuk UU Penghapusan Tanah-tanah Partikelir ternyata tidak mudah dalam prakteknya karena hingga kini setelah undang-undang ini berumur lebih dari setengah abad, konflik dan sengketa berkaitan tanah partikelir masih terus terjadi. Bahkan Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) menjadikan sengketa atas tanah partikelir sebagai salah satu permasalahan dari delapan tipologi konflik pertanahan.⁶

³ *Ibid.*, hlm. 28..

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Prenada Media, 2013), hlm. 34.

⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, Cetakan kedua, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm. 73.

⁶ Sumarto, *Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip Win Win Solution* oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Direktorat Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2012, hlm. 6-7

Namun faktanya, permasalahan-permasalahan hukum terkait tanah partikelir yang seharusnya telah selesai setelah Kementerian Agraria mengeluarkan UU Penghapusan Tanah-tanah Partikelir masih terjadi di masyarakat. Permasalahan hukum tersebut dapat dilihat berdasarkan Putusan Perkara Nomor 315K/Pdt/2019, diketahui bahwa Kiman Bin Riban memiliki dan menguasai tanah partikelir (objek sengketa) berdasarkan Surat Keterangan Departemen Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Pajak Kantor Wilayah X Jakarta Raya Nomor Ris 1277/WPJ/10RI.2404/1977 tertanggal 19 Agustus 1977 dan Nomor Ris 1278/WPJ/10RI.2404/1977 tertanggal 19 Agustus 1977. Kepemilikan dan penguasaan tersebut beralih kepada ahli waris Kiman Bin Riban dikarenakan Kiman Bin Riban telah meninggal dunia, sehingga penguasaan dan hak kepemilikan objek sengketa beralih kepada para ahli warisnya. Pada tanggal 29 September 2014, pihak ahli waris Kiman Bin Riban menguatkan dasar kepemilikan atas bekas tanah partikelir tersebut dengan membuat surat keterangan dari Kelurahan setempat. Kemudian, terbit Surat Keterangan Nomor 092/2014 yang dikeluarkan oleh Kelurahan Kelapa Gading Timur yang menegaskan bahwa tanah seluas 21,407 m² sesuai akta girik Nomor 783 Blok. S.II Kohir 661 dan seluas 22,405 m² sesuai akta girik Nomor 781 S.II Kohir Nomor 752 keduanya tercatat atas nama Kiman Bin Riban. Para ahli waris Kiman Bin Riban diketahui telah melakukan jual beli terhadap bekas tanah partikelir tersebut pada tanggal 28 Oktober 2014 dengan pihak Tan Heng Lok. Adapun jual beli tersebut dilakukan ke dalam Perjanjian Pelepasan Hak di bawah tangan dengan harga Rp. 10.000.000.000,- (sepuluh miliar rupiah) dan telah dilegalisir oleh Notaris Jimmy Tanal, di Jakarta Selatan.

Setelah beralihnya kepemilikan hak atas tanah, pihak Tan Heng Lok mengajukan permohonan konversi kepada pihak Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Utara. Namun, Pihak Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Utara menolak permohonan tersebut dikarenakan di atas tanah tersebut telah terbit Sertipikat Hak Pakai atas nama Perusahaan Umum Bulog yang diperoleh berdasarkan pembebasan tanah oleh Departemen Keuangan melalui Panitia Sembilan dan terhadap pembebasan tanah dimaksud telah balik nama menjadi atas nama Perusahaan Umum Bulog sebagaimana Sertipikat Hak Pakai Nomor 5/Kelapa Gading Barat yang diterbitkan pada tanggal 30 Desember 1993 dan Sertipikat Hak Pakai Nomor 6/Kelapa Gading Barat yang diterbitkan pada tanggal 11 Oktober 1994.

Pihak Tan Heng Lok membutuhkan kepastian hukum terhadap tanah Girik yang telah dibelinya dari ahli waris Kiman Bin Riban tersebut dengan mengajukan pembatalan Surat Jawaban dari Pihak Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Utara Nomor 3625/31.72-300.7/11/2014 ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta.

Pengadilan Tingkat Pertama pada Putusan Pengadilan Negeri Nomor 564/Pdt.G/2015/PN. Jkt.Utr memutuskan bahwa Tan Heng Lok sebagai pemilik tanah Girik C Nomor 661 Persil 783 Blok S JS seluas 21,407 m² dan Girik C Nomor 752 Persil 781 Blok S JS seluas 22,405 m² berdasarkan perjanjian pelepasan hak di bawah tangan yang dilegalisir oleh Notaris Jimmy Tanal, di Jakarta Selatan dan

menyatakan sah serta berkekuatan hukum Girik C Nomor 661 Persil 783 Blok S JS seluas 21,407 m² dan Girik C Nomor 752 Persil 781 Blok S JS seluas 22,405 m² serta menyatakan bahwa Perusahaan Umum Bulog dan Kantor Pertanahan Administrasi Jakarta Utara melakukan Perbuatan Melawan Hukum sehingga Sertipikat Hak Pakai Nomor 5/Kelapa Gading Barat dan Sertipikat Hak Pakai Nomor 6/Kelapa Gading Barat dinyatakan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Hal tersebut juga telah dikuatkan oleh Majelis Hakim Pengadilan Tinggi pada Putusan Pengadilan Tinggi Nomor 24/Pdt/2018/PT.Dki sehingga pihak Tan Heng Lok merupakan pemilik yang sah atas objek sengketa bekas tanah partikelir dengan bukti surat Girik C Nomor 661 Persil 783 Blok S JS seluas 21,407 m² dan Girik C Nomor 752 Persil 781 Blok S JS seluas 22,405 m² yang dikeluarkan oleh Kelurahan Kelapa Gading Timur.

Pihak Perusahaan Umum Bulog mengajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung dengan alasan Pengadilan Tinggi salah dalam menerapkan hukum terkait perbuatan jual beli antara pihak Ahli waris Kiman bin Riban dengan Tan Heng Lok berdasarkan Surat Pelepasan Hak yang dibuat dihadapan Notaris, dan penerbitan Girik sebagai bukti penguasaan atas objek sengketa tanah partikelir yang dikeluarkan Kelurahan Kelapa Gading merupakan pernyataan sepihak dari ahli waris Kiman Bin Riban dibuat baru pada tahun 2014-2015. Terhadap hal ini, Majelis Hakim Mahkamah Agung membatalkan putusan pengadilan tinggi tersebut, sehingga kepemilikan objek sengketa bekas tanah partikelir dengan alas hak sertipikat hak pakai tersebut adalah sah dan bukan merupakan perbuatan melawan hukum.⁷

Uraian fakta hukum sengketa tanah partikelir tersebut di atas, para pihak yang terlibat sengketa terlebih dahulu berusaha menyelesaikan perkara melalui mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan berupa negosiasi, mediasi atau konsolidasi. Pihak BPN dalam hal ini dapat melakukan penyelesaian konflik agraria dengan penyelesaian secara mediasi selama konflik tersebut dilaporkan, masuk dalam terminologi pertanahan dan mempunyai payung hukum.⁸ Akan tetapi sebagian besar justru tidak selesai-selesai, malah kemudian berlanjut menjadi perkara di pengadilan.

Tujuan pendaftaran konversi tanah adalah semata-mata untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah yang berupa pemberian Surat Tanda Bukti Hak (sertipikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Hal tersebut juga diatur dalam Pasal 19 UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin adanya kepastian hukum, pemerintah wajib melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, hal ini dilakukan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat serta keperluan lalu lintas sosial ekonomis masyarakat. Secara legal formal pendaftaran tanah menjadi dasar bagi status/kepemilikan tanah bagi individu atau badan hukum selaku pemegang hak

⁷ Putusan Perkara Nomor 315K/Pdt/2019

⁸ Kus Sri Antoro, Anatomi Konsep Penyelesaian Konflik Agraria: Studi Perbandingan Antara Ranah Kebijakan Dan Ranah Perjuangan Agraria, *Jurnal Agraria dan Pertanahan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional*, ISSN : 24426954, EISSN : 25802151, 2013, hlm. 95.

yang sah secara hukum. Akan tetapi, permasalahan hukum di atas membuktikan bahwa Pasal 19 UUPA tersebut dalam pelaksanaannya tidak memberikan kepastian dan perlindungan hukum pelaksanaan pendaftaran tanah.⁹

Sengketa tanah partikelir yang terjadi di masyarakat sampai saat ini membuktikan bahwa UU Penghapusan Tanah Partikelir sebagai peraturan yang bersifat represif dalam menertibkan dan menghapuskan hanya sementara. Isu hukum dalam penelitian ini bahwa pihak BPN dalam menertibkan dan menghapuskan tanah partikelir tanpa menggunakan data-data yang valid sehingga kepala daerah seperti Lurah dapat mengeluarkan bukti penguasaan-penguasaan atas tanah partikelir yang berakibat sengketa tanah.

1. Teori Sistem Hukum

Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman, mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, sebagai berikut:

a. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Dalam teori Lawrence M. Friedman hal ini disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

Dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka. Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan:¹⁰

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal structure*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.¹¹

b. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Sistem substansial menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh

⁹ Luthvi Febryka Nola, Sengketa Tanah Partikelir, *Jurnal Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI*, 2017, hlm. 12.

¹⁰ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 1984), hlm. 5-6.

¹¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), hlm. 8.

orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *civil law* dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum.

Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan. Substansi hukum menurut Friedman adalah:¹² “*Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in lawbooks*”. Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

c. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.¹³ Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum.

Jika dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat dijadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum.

Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana

¹² Lawrence M. Friedman, *Sistem.....*, hlm. 5-6.

¹³ *Ibid.*, hlm. 8.

yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

II. PEMBAHASAN

Berdasarkan uraian kasus diatas, apabila dikaitkan dengan teori kepastian hukum, hukum yang resmi ialah hukum yang diperundangkan dan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Kepastian hukum berarti setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan, dari tuntutan itu harus dipenuhi.¹⁴ Kepastian hukum mengenai penghapusan bekas tanah partikelir telah dipastikan melalui diundangkannya atau diberlakukannya UU Penghapusan Tanah-tanah Partikelir oleh Negara agar tanah-tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh pejabat-pejabat Belanda dan orang asing dihapuskan dan dirampas untuk dikuasai Negara. Konteks dari penghapusan dilakukan karena konsep pemilikan oleh tuan tanah bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM). Selain itu keberadaan tanah partikelir juga sangat mengganggu proses pembangunan karena berada di areal strategis dengan luas tanah yang begitu besar namun hanya dimiliki oleh segelintir orang.¹⁵

1. Faktor-faktor penyebab terjadinya sengketa tanah partikelir apabila dikaitkan dengan teori efektifitas sistem hukum yaitu dikarenakan struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Dalam pembahasan ini, penulis melakukan penelitian terkait permasalahan sengketa bekas tanah partikelir dari sudut pandang sosiologis yaitu untuk mengetahui mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya sengketa tanah partikelir yang telah dihapuskan berdasarkan UU tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir sehingga mengakibatkan tidak efektifnya UU tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir di Indonesia dikaitkan dengan teori hukum sistem hukum Lawrence M. Friedman, yakni struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Untuk substansi hukum (*legal substance*) diketahui bahwa terhadap eksistensi bekas tanah partikelir telah dikeluarkan kebijakan tentang penghapusan

¹⁴ Jarot Widya Muliawan, *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, (Yogyakarta: Buku Litera, 2015), hlm. 18.

¹⁵ Mirda Juniasri, *Proses Permohonan Hak Atas Tanah Bekas Tanah Partikelir di Kelurahan Cipinang Kecamatan Pulo Gadung Jakarta Timur*, Tesis, Semarang: Universitas Diponegoro, 2004, hlm. 10.

bekas tanah partikelir berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Peraturan Pokok-pokok Dasar Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sehingga dari segi substansi hukum (*legal substance*) telah jelas ada aturan penghapusan bekas tanah partikelir di Indonesia yang harus dilakukan.

Untuk analisis struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*), penulis akan menguraikan sebagai berikut:

a. Struktur hukum (*legal structure*)

Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Dapat ditegaskan bahwa faktor penegak hukum sangat berperan penting dalam memfungsikan hukum.

Dalam penelitian ini, faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum, yaitu peran dari Pemerintah dan Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Peraturan Pokok-pokok Dasar Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah agar permasalahan bekas tanah Partikelir dapat selesai. Akan tetapi, pada penelitian masih terdapat permasalahan sengketa bekas tanah partikelir sebagaimana faktor penyebabnya berdasarkan dari struktur hukum (*legal structure*), yaitu:

a) Penyalahgunaan wewenang Lurah yang mengeluarkan bukti Penguasaan (girik) atas bekas tanah Partikelir

Pada tanggal 22 Mei 1984, Menteri Dalam Negeri Soepardjo, mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6 Tahun 1972, tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, seperti yang tercantum pada Pasal 11 dan mencabut wewenang Kepala Kecamatan untuk memberikan ijin membuka tanah, melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707.Sj. tahun 1984, karena banyak ditemui Surat Keterangan Tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah yang diketahui juga oleh Camat yang banyak menimbulkan sengketa dan sengketa tersebut tidak terselesaikan karena terdapat kebijakan-kebijakan yang dibuat kepala desa/lurah tidak sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah diterbitkan yang mengakibatkan kepemilikan yang tumpang tindih.

Kepala Desa/Lurah dalam prakteknya jarang atau bahkan tidak sempurna mencatat ataupun memelihara daftar induk atau mencatat semua peralihan tersebut, dan yang ada hanya pengetahuan umum bahwa tanah tersebut memang milik seseorang dan berbatasan dengan tanah-tanah orang lain menurut patok-patok yang telah mereka sepakati. Selain itu, tidak menutup kemungkinan juga kepala desa/lurah melakukan penyalahgunaan wewenangnya mengeluarkan bukti penguasaan atas tanah kepada masyarakat untuk tujuan tertentu. Akibatnya masyarakat yang menggunakan bukti alas penguasaan atas tanah

tersebut tidak mendapatkan kepastian hukum dalam penguasaannya.

Tanah girik merupakan sebutan untuk tanah adat atau tanah yang belum memiliki sertifikat dan belum terdaftar pada Kantor Pertanahan setempat, serta belum memiliki status hak tertentu (Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Milik). Tanah girik tidak memiliki status hukum yang kuat. Keberadaan Surat Girik yang digunakan oleh sebagian masyarakat sebagai alat bukti kepemilikan tanahnya, sebenarnya hanya merupakan alat bukti pembayaran pajak atas tanah adat, atau bukti bahwa atas tanah tersebut telah terdaftar sebagai obyek pajak dan dengan demikian harus dibayar pajaknya. Dalam konteks yuridis, status hukum tanah yang hanya menggunakan dokumen lain sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah menjadi tidak kuat, karena tidak diakomodasi dengan undang-undang agraria yang berlaku.¹⁶

Seharusnya pihak Lurah Kelapa Gading Timur mengetahui bahwa saat ini diatas objek sengketa bekas tanah partikelir tersebut kurang lebih dari 30 tahun telah dikuasai dan diduduki oleh pihak Perusahaan Umum Bulog untuk digunakan sebagai gudang dan perkantoran Perusahaan Umum Bulog. Akan tetapi, Lurah Kelapa Gading Timur tetap mengeluarkan bukti penguasaan berupa Surat Girik atas nama Ahli Waris Kiman Bin Riban, yang kemudian dijadikan sebagai dasar penguasaan hak atas tanah oleh pihak ahli waris Kiban Bin Riban dan sebagai dasar dalam hal melakukan perbuatan jual beli melalui perjanjian pelepasan hak atas tanah dibawah tangan yang dilegalisir oleh Notaris.

Terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh Lurah tersebut, pihak Pemerintah dalam hal ini harus memberikan tindakan tegas kepada Lurah-lurah yang mengeluarkan bukti surat Girik tidak sesuai dengan fakta di lapangan terkait penguasaan atas tanah-tanah di masyarakat yang berakibat terjadinya sengketa tanah di masyarakat.

b) Permasalahan Pendaftaran Tanah di Indonesia Belum Tuntas

Tertib administrasi pertanahan merupakan sasaran dari usaha memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. UUPA telah meletakkan kewajiban pada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah-tanah yang ada di seluruh Indonesia yang kegiatannya meliputi pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak- hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut serta pemberian surat- surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Meskipun telah ada pengaturan mengenai pendaftaran tanah di Indonesia, tidak menjamin tuntasnya masalah pendaftaran tanah di Indonesia dikarenakan harus didukung dengan peran Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Pemerintahan Daerah agar selesainya masalah pendaftaran pertanahan di Indonesia. Salah satu akibat tidak tuntasnya permasalahan pendaftaran tanah di Indonesia yaitu timbulnya atau terjadinya sengketa bekas tanah partikelir yang masih ada sampai sekarang walaupun

¹⁶ Andy Hartanto, *Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak atas Tanahnya*, (Surabaya: LaksBang Justitia, 2014), hlm. 83.

ketentuan terhadap bekas tanah partikelir telah dihapuskan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir yang kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-pokok Dasar Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah agar terhadap bekas tanah partikelir ini dapat didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional.

Sebagaimana pada fakta hukum berdasarkan Putusan Perkara Nomor 315K/Pdt/2019 mengenai sengketa bekas tanah partikelir antara Tan Heng Lok dengan Perusahaan Umum Bulog Kelapa Gading. Dimana pihak Tan Heng Lok mengklaim bahwa objek sengketa yaitu bekas tanah partikelir dengan dasar Perjanjian Pelepasan Hak atas Tanah melalui jual beli dari pihak ahli waris Kiman Bin Riban dengan dasar bukti Girik yang dikeluarkan oleh Lurah Kelapa Gading Barat. Sedangkan pihak Perusahaan Umum Bulog Kelapa Gading mengklaim bahwa objek sengketa yaitu bekas tanah partikelir dengan dasar pembebasan lahan dari Pihak Kementerian Keuangan.

Berdasarkan uraian perkara tersebut di atas, seharusnya permasalahan bekas tanah partikelir oleh Tan Heng Lok dengan Perusahaan Umum Bulog dapat diselesaikan apabila Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Pemerintahan Daerah dapat menyelesaikan permasalahan pendaftaran tanah dari dulu, sehingga memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat terkait kepemilikan hak atas tanah dengan alas hak yang kuat.

c) Kearsipan dokumen pihak Badan Pertanahan Nasional kurang tertib dan tidak valid

Dengan dikeluarkannya UU Penghapusan Tanah-tanah Partikelir dan peraturan pelaksanaannya maka mengenai penghapusan tanah partikelir telah mendapatkan kepastian hukum. Akan tetapi, pada pelaksanaannya masih terdapat permasalahan-permasalahan terkait penguasaan dan kepemilikan bekas tanah partikelir dengan alas hak kepemilikan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Salah satu alasan yang menyebabkan terjadinya permasalahan di atas yaitu kearsipan dokumen pihak Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan yang tidak tertib dan tidak valid.

Hal ini, sebagaimana dijelaskan Boedi Harsono pada Seminar Sengketa Tanah bahwa administrasi pertanahan yang kurang tertib dan tidak valid juga menjadi salah satu faktor pemicu terjadinya sengketa pertanahan. Bukti penguasaan atas tanah yang tidak jelas dan tidak ada dokumentasinya di administrasi kantor pertanahan setempat akan menyebabkan pertikaian antar warga dalam memperebutkan hak atas tanah yang bersangkutan.¹⁷

Apabila dikaitkan dengan fakta hukum berdasarkan Putusan Perkara Nomor 315K/Pdt/2019, mengenai kearsipan dokumen yang dilakukan oleh Badan

¹⁷ Budi Harsono, Sengketa-sengketa tanah dewasa ini, akar permasalahan dan penanggulangannya, makalah yang disampaikan dalam "Seminar Sengketa Tanah", Permasalahan dan Penyelesaiannya, yang diselenggarakan di Hotel Borubudur, Jakarta tanggal 20 Agustus 2003, hlm. 3.

Pertanahan Nasional mengenai data-data bekas tanah-tanah partikelir yang telah dilakukan pelepasan hak ataupun pembebasan lahan dan telah dilakukan pendaftaran tanah untuk mendapat sertipikat tertib dan datanya valid, apabila terhadap penguasaan dan kepemilikan objek sengketa tersebut telah diterbitkan sertipikat hak pakai atas nama Perusahaan Umum Bulog maka seharusnya pihak dari Kelurahan Kelapa Gading tidak akan mengeluarkan bukti surat Girik sebagai alas hak penguasaan atas objek sengketa bekas tanah partikelir tersebut.

b. Budaya hukum (*legal culture*)

Budaya hukum menurut Lawrence M. Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.¹⁸ Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Menurut Soekanto, kesadaran hukum merupakan konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang dikehendaki atau sepantasnya. Kesadaran hukum sering dikaitkan dengan penataan hukum, pembentukan hukum, dan efektivitas hukum. Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang ada atau tentang hukum yang ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan.¹⁹

Kurangnya kesadaran hukum masyarakat apabila dikaitkan dengan sengketa bekas tanah partikelir berdasarkan Putusan Perkara Nomor 315K/Pdt/2019, terhadap Kiman bin Riban dan ahli waris Kiman Bin Riban seharusnya melakukan permohonan konversi atas bekas tanah partikelir ke Kantor Pertanahan Setempat setelah UUPA disahkan pada tahun 1960. Akan tetapi, dikarenakan kurangnya kesadaran hukum yang dimiliki Kiman Bin Riban dan Ahli warisnya terhadap penguasaan bekas tanah partikelir sampai saat bekas tanah partikelir tersebut akan dijual kepada Tan Heng Lok tidak juga dilakukan permohonan konversi ke Kantor Pertanahan.

Selain itu, pihak Tan Heng Lok yang membeli bekas tanah partikelir tersebut dari ahli waris Kiman Bin Riban juga memiliki kesadaran hukum yang kurang, dimana Tan Heng Lok seharusnya sebelum membeli bekas tanah partikelir tersebut dapat melakukan pengecekan ke Kantor Pertanahan Setempat untuk mengetahui apakah objek tanah yang akan dibeli apakah bermasalah atau terdaftar atas nama orang lain. Hal ini, sesuai dengan prinsip kehati-hatian dalam membeli tanah yang kerap ada permasalahan hukum dan penyelesaian hukumnya menghabiskan waktu dan biaya.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1982), hlm. 182.

2. Dinamika Kebijakan Penghapusan Tanah Partikelir Pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir

a. Eksistensi Tanah Partikelir Pra Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir

Dahulu ketika kaum penjajah masuk pertama kalinya di Indonesia dalam wujud armada dagang pada Tahun 1602 yang disebut VOC, di samping VOC menerapkan sistem monopoli dan pungutan paksa, VOC juga menjual tanah kepada orang-orang partikelir (swasta). Tanah-tanah ini kemudian dikenal sebagai tanah partikelir. VOC menjual tanah-tanah ini karena terdesak oleh alasan keuangannya di negeri Belanda. Penjualan tanah partikelir didasarkan pada hukum hak milik tanah di bawah feodalisme, di mana raja sebagai pemilik tanah mutlak termasuk penduduk di dalamnya. Dengan penjualan tanah kepada orang-orang partikelir, beralih pula kekuasaan atas tanah beserta penduduknya ke tangan orang partikelir. Para tuan-tuan tanah ini lalu berlaku seperti raja dan memiliki kekuasaan untuk mengangkat kepala-kepala kampung serta memungut penghasilan dari penduduk dan berhak menggunakan tenaga penduduk untuk kepentingannya. Bisa dikatakan bahwa tanah partikelir adalah negara dalam negara. Rakyat di tanah itu tak memiliki hak apa-apa, hanya beban berupa pajak, cukai, penyerahan hasil, kerja rodi, dan lain-lain.

Selama masa Pemerintahan Pendudukan Jepang masalah tanah dianggap sebagai masalah yang penting maka Pemerintah Jepang mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2602 (1942) tentang Tanah Partikelir yang bertaku mulai tanggal 1 Juni 1942 tentang perubahan tanah partikelir menjadi tanah negeri. Hal ini berbeda dengan pengambilalihan tanah partikelir oleh negara pada saat zaman pemerintahan kolonial Belanda. Menurut Staatsblad 1913 Nomor 702 jo. Staatsblad 1926 Nomor 421, pada saat kembalinya tanah partikelir menjadi tanah negara, tanah-tanah tersebut khususnya tanah usaha diatur sebagai berikut.

- a. Tanah yang dimiliki orang-orang Indonesia asli karena hukum menjadi hak milik (pasal 12).
- b. Tanah yang dimiliki orang-orang Timur Asing (Tionghoa, Arab) karena hukum menjadi tanah yang dihaki dengan apa yang disebut mula-mula sebagai "*Altijddurende Erfpacht*" kemudian sejak tahun 1926 menjadi "*Landerijenbezitsrecht*" (pasal 13).".

Meskipun secara *defacto* tanah partikelir masih dikuasai dan dikerjakan oleh rakyat, namun secara *dejure* rakyat hanya sebagai penggarap. Oleh karena itu, peralihan terhadap tanah partikelir kepada pihak lain tidak mungkin dilakukan oleh masyarakat. Apalagi secara tegas ada larangan dari pemerintah Balatentara Dai Nippon, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2602 (1942).

Hukum pertanahan yang berlaku pada saat zaman pemerintahan pendudukan Jepang adalah seperti hukum yang berlaku pada saat zaman

Kolonial Belanda. Terhadap tanah hak Barat berlaku ketentuan hukum tanah Barat (termasuk Jepang), dan terhadap tanah adat berlaku hukum tanah adat (bagi pribumi).

Kondisi ini menyisakan transisi bidang pertanahan yang terus menerus dari mulai penjajahan Belanda hingga penjajahan Jepang. Hal tersebut menimbulkan embrio awal munculnya sengketa pertanahan baik yang terjadi secara horisontal (rakyat dengan rakyat) atau (vertikal) rakyat dengan penguasa perkebunan (pemerintah atau swasta). Tidak ada kepastian kepemilikan hak terhadap tanah-tanah yang dikuasi oleh penduduk setempat berlanjut hingga negara Indonesia merdeka tahun 1945.

b) Kebijakan Penghapusan Tanah Partikelir Pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir

Reforma agraria era orde lama dimulai sejak Pemerintah Indonesia yang baru merdeka dituntut untuk mempelajari dengan seksama peraturan perundang-undangan agraria lama dan melakukan pembaharuan. Karena hukum agraria pada zaman kolonial Hindia Belanda telah menunjukkan bahwa hukum agraria zaman kolonial sangat eksploitatif, dualistik, dan feodalistik, dengan asas *domein verkelaring* yang jelas sangat bertentangan dengan kesadaran hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat.²⁰

Langkah-langkah yang ditempuh pemerintah untuk mengakhiri produk hukum agraria kolonial itu dapat dibedakan dalam dua jalur yaitu pengundangan berbagai peraturan agraria yang sifatnya parsial artinya menyangkut bagian-bagian tertentu dari lingkup hukum agraria, dan membentuk panitia-panitia perancang UU agraria yang bulat dan bersifat nasional.²¹

Inti dari UU tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir bahwa penghapusan tanah-tanah partikelir tersebut sejalan dengan kebijakan Pemerintah yang ingin mendistribusikan tanah kepada masyarakat khususnya yang bergolongan ekonomi lemah melalui program landreform.

Permasalahan yang menjadi beban tanggungan pemerintahan baru pasca kolonial adalah tanah-tanah partikelir. Untuk menghilangkan kekuasaan negara dalam negara, dan menghilangkan pemerasan dan penindasan kaum petani oleh kaum tuan tanah feodal, pemerintah mengeluarkan Peraturan pokok terkait penghapusan tanah-tanah partikelir berdasarkan prinsip keadilan sosial, transparansi (keterbukaan), kepemilikan/hak rakyat, dan prinsip perlindungan hukum, yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir.

Penghapusan tersebut didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945 (saat itu berlaku UUD RIS) yang dimaknai secara imperatif sebagai perintah kepada negara supaya bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya,

²⁰ Mahfud, MD, *Politik hukum di Indonesia (cetakan kelima)*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 119.

²¹ *Ibid.*, hlm. 120.

diletakkan dalam penguasaan negara dan dipergunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Hak-hak tersebut meliputi hak pertuanan, yang berarti hak untuk mengangkat dan memberhentikan kepala desa, menuntut kerja paksa, mendirikan pasar-pasar, memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan. Pencabutan hak-hak pertuanan yang sangat menindas menyebabkan dasar kekuatan hukum dan kebebasan kekuasaan tuantuan tanah partikelir yang pada masa lalu dengan leluasa mengelola tanah-tanahnya, sehingga mirip dengan kekuasaan negara yang berakibat merugikan kepentingan rakyat petani menjadi berakhir.²²

Dengan hapusnya status tanah partikelir membuktikan Pemerintah telah memberikan keadilan kepada masyarakat terhadap penggunaan dan pemanfaatan tanah serta melalui Menteri Agraria, Pemerintah memberikan perlindungan hukum terkait kepemilikan dan penggunaan tanah bagi masyarakat atas bekas tanah Partikelir sebagaimana diatur didalam UU tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir ini.

Setelah 2 (dua) tahun pembentukan UU tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria bagi rakyat Indonesia yang merupakan refleksi Pemerintah terhadap amanah UUD 1945 yang tercantum pada Pasal 33 ayat (3) sebagai awal dari perombakan struktur pemilikan tanah yang dahulu berada di bawah kekuasaan golongan feodal dan kaum kapitalis asing. Secara perlahan-lahan penguasaan tanahnya didorong untuk kembali berada di bawah penguasa negara dan warga negara Indonesia.

c) Permasalahan Sengketa Tanah Partikelir Pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir

Pasca Indonesia merdeka, secara bertahap keberadaan tanah partikelir mulai dihapuskan. Penghapusan dilakukan karena konsep pemilikan oleh tuan tanah bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM). Selain itu keberadaan tanah partikelir juga sangat mengganggu proses pembangunan karena berada di areal strategis dengan luas tanah yang begitu besar namun hanya dimiliki oleh segelintir orang.²³

Terdapat beberapa pertimbangan hukum dalam UU tentang Penghapusan Tanah Partikelir ini, diantaranya sebagai berikut:

- a. Bahwa adanya lembaga tanah partikelir dengan hak-hak pertuanannya di dalam wilayah Republik Indonesia, adalah bertentangan dengan azas dasar keadilan sosial yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan Negara;
- b. Bahwa untuk kebulatan kedaulatan dan kewibawaan Negara, demi kepentingan umum lembaga tersebut harus dihapuskan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya;

²² Sudargo Gautama, *Masalah Agraria: Berikut Peraturan-Peraturan dan Contoh*, (Bandung: Alumni Bandung, 1973), hlm. 15-20

²³ Mirda Juniasri, *Proses*, hal.10.

- c. Bahwa usaha likwidasi yang dijalankan hingga sekarang, melalui kata sepakat antara Pemerintah dan pemilik-pemilik tanah partikelir atas dasar kebijaksanaan, ternyata tidak membawa hasil yang memuaskan;
- d. Bahwa peraturan-peraturan yang mengenai pencabutan hak, sebagai tercantum dalam "*Onteigeningsordonnantie*" (S. 1920 - 574) dan peraturan-peraturan tentang "Pengembalian tanah-tanah partikelir menjadi tanah Negara" (S. 1911 - 38 jis S. 1912 - 480 dan S. 1912 - 481) tidak cukup untuk dapat mencapai likwidasi tanah-tanah itu secara integral dalam waktu yang singkat;
- e. Bahwa berhubung dengan itu diperlukan suatu Undang-undang khusus;
- f. Bahwa tanah-tanah eigendom yang luasnya lebih dari 10 bau perlu diturut sertakan dalam likwidasi tersebut di atas, karena bertentangan dengan maksud dan jiwa dari ketentuan dalam Pasal 51 ayat 2 *Indische Staatsregeling* (S. 1925 - 417) jo Pasal 8 Agrarisch Besluit (S. 1870 - 18);²⁴

Berdasarkan berdasarkan Putusan Perkara Nomor 315K/Pdt/2019, dinamika kebijakan penghapusan tanah partikelir pada UU tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir belum memberikan kepastian dalam penerapannya dan masih menjadi persoalan dibidang agraria sampai saat ini.

Apabila dikaitkan dengan teori sisten hukum yang dikemukakan oleh Lawrance M. Firedman berdasarkan struktur hukum (*legal structure*) dalam sistem hukum, maka dapat diketahui bahwa seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Aparat penegak hukum sebagaimana dimaksud dalam pelaksanaan UU tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir adalah pihak Badan Pertanahan Nasional dalam penetapan luas, batas dan kepemilikan tanah sangat bergantung kepada data administrasi pertanahan yang ternyata tidak semua data benar atau tidak valid. Selain itu, terdapat pula masalah terkait nomor *eigendom verponding* (EV) yang berbeda pada SK penegasan dengan data sebenarnya sebagai akibat mengacu kepada data administrasi pertanahan yang tidak valid. EV adalah tanda bukti pembayaran pajak atas tanah eigendom.²⁵

Terkait fakta hukum berdasarkan Putusan Perkara Nomor 315K/Pdt/2019 dalam penelitian ini, diketahui peran aparat penegak hukum terkait dikeluarkannya Surat Girik oleh Kelurahan Kelapa Gading Timur kepada ahli waris Kiman Bin Riban mengajukan permohonan bukti penguasaan atas bekas tanah partikelir kepada Lurah dan Lurah mengeluarkan bukti penguasaan atas tanah dengan Girik C Nomor 661 Persil 783 Blok S JS seluas 21,407 m² dan Girik C Nomor 752 Persil 781

²⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 36.

²⁵ Abdurrahman, *Tebaran Pemikiran mengenai Hukum Agraria*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 232.

Blok S JS seluas 22,405 m² yang mana kedua bidang tanah tersebut terdaftar dalam buku letter C Kelurahan Kelapa Gading Timur, Kecamatan Kelapa Gading, Kota Administrasi Jakarta Utara. Dimana kepentingan ahli waris Kiman Bin Riban mengeluarkan bukti penguasaan atas tanah tersebut adalah untuk melakukan perbuatan jual beli atas bekas tanah partikelir tersebut kepada Tan Heng Lok melalui pelepasan hak atas tanah di bawah tangan yang dilegalisir Notaris.

Sebagaimana diketahui bahwa pihak Perusahaan Umum Bulog telah menguasai dan menduduki objek tanah partikelir kurang lebih 30 (tiga puluh) tahun lamanya dengan memiliki Sertipikat Hak Pakai. Menurut penulis, permasalahan hukum disini mengenai kebijakan yang dibuat oleh Kelurahan Kelapa Gading Timur yang mengeluarkan Surat Girik kepada ahli waris Kiman Bin Riban, dimana seharusnya Kelurahan Kelapa Gading Timur mengetahui dan memeriksa ke Badan Pertanahan Nasional terkait kepemilikan Sertipikat Hak Pakai Perusahaan Umum Bulog.

III. PENUTUP

a. Kesimpulan

Kesimpulan dalam penulisan ini:

1. Faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya sengketa atas tanah partikelir yang telah dihapus berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, yaitu penyalahgunaan wewenang Lurah yang mengeluarkan bukti penguasaan (girik) atas bekas tanah Partikelir, permasalahan pendaftaran tanah yang belum tuntas, kearsipan dokumen pihak Badan Pertanahan Nasional kurang tertib dan tidak valid dan kurangnya kesadaran hukum masyarakat yang masih memiliki bekas tanah partikelir.
2. Dinamika kebijakan penghapusan tanah partikelir pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir berdasarkan memberikan penjelasan bahwa permasalahan tanah partikelir belum selesai sehingga tidak memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaannya oleh Kepala Daerah (Lurah Kelapa Gading Timur) yang mengeluarkan Surat Girik atas tanah partikelir diatas Sertipikat Hak Pakai dasar kepemilikan Perusahaan Umum Bulog melalui Pembebasan Lahan oleh Kementerian Keuangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Saran

Saran dalam penulisan ini, mengenai:

1. Setelah diketahui faktor-faktor penyebab terjadinya permasalahan bekas tanah partikelir, maka diharapkan adanya penindakan yang tegas dari Pemerintah terhadap Lurah yang menyalahgunakan kewenangannya

mengeluarkan bukti surat girik.

2. Secara yuridis terhadap bekas tanah partikelir telah selesai, diharapkan Pemerintah mengeluarkan kebijakan sebagai policy untuk menyelesaikan permasalahan bekas tanah partikelir dengan tujuan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

i. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*

_____. *Undang-Undang tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir*, UU No. 1 Tahun 1958,

_____. *Undang-Undang tentang Peraturan Pokok-pokok Dasar Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah*, PP No. 24 Tahun 1997

ii. Buku

Abdurrahman. *Tebaran Pemikiran mengenai Hukum Agraria*. Bandung: Alumni, 1985.

Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002.

Chomzah, H. Ali Achmad. *Hukum Agraria: Pertanahan di Indonesia*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.

Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media, 1984.

Gautama, Sudargo. *Masalah Agraria: Berikut Peraturan-peraturan dan Contoh*, Bandung: Alumni Bandung, 1973.

Hartanto, Andy. *Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak atas Tanahnya*, Surabaya: LaksBang Justitia, 2014.

MD, Mahfud, *Politik hukum di Indonesia*, Cetakan ke-5. Jakarta: PT. Raja Grafindo

Persada, 2012.

Muliawan, Jarot Widya. *Cara Mudah Paham Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*. Yogyakarta: Buku Litera, 2015.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2009.

_____. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media, 2013.

_____. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.

Soekanto, Soerjono. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali, 1982.

iii. Jurnal, Makalah

Antoro, Kus Sri. Anatomi Konsep Penyelesaian Konflik Agraria: Studi Perbandingan Antara Ranah Kebijakan Dan Ranah Perjuangan Agraria, *Jurnal Agraria dan Pertanahan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional*, ISSN : 24426954, EISSN : 25802151, 2013.

Harsono, Budi. Sengketa-sengketa tanah dewasa ini, akar permasalahan dan penanggulangannya, Makalah yang disampaikan dalam “Seminar Sengketa Tanah”, Permasalahan dan Penyelesaiannya, yang diselenggarakan di Hotel Borubudur, Jakarta tanggal 20 Agustus 2003.

Juniasri, Mirda. “Proses Permohonan Hak Atas Tanah Bekas Tanah Partikelir di Kelurahan Cipinang Kecamatan Pulo Gadung Jakarta Timur”, Tesis, Semarang: Universitas Diponegoro, 2004.

Nola, Luthvi Febryka. Sengketa Tanah Partikelir, *Jurnal Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI*, 2017.

Sumarto. Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip *Win Win Solution* oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Direktorat Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2012.

