
Penertiban Terhadap Penguasaan Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Di Provinsi Dki Jakarta

Rahaditya Afif Sedjati

Kementerian Dalam Negeri, Indonesia

Email Korespondensi: rahadityafif@gmail.com

Article received: 01 November 2025, Review process: 11 November 2025

Article Accepted: 25 Desember 2025, Article published: 20 Januari 2026

ABSTRACT

The enactment of Jakarta Special Capital Region Governor Regulation No. 207 of 2016 is the response of the DKI Jakarta Provincial Government in handling agrarian conflicts, particularly unauthorized land occupation. Normatively, the Governor has the authority based on PRP Law No. 51 of 1960, but in practice there is still a gap between das sollen and das sein. Both in terms of norms and implementation, this regulation is considered to raise issues related to justice, authority, and social impact on the affected communities. This study aims to analyze the implementation of the control of unauthorized land occupation after the enactment of Governor Regulation No. 207 of 2016 and to formulate an ideal regulatory and implementation framework. The research method uses a socio-legal approach with descriptive analytical specifications. Data was obtained through interviews with Legal Analysts and Policy Analysts of the DKI Jakarta Provincial Government and the People's Coalition Against Evictions, and supported by literature studies. Data analysis was conducted qualitatively on primary, secondary, and tertiary data. The results of the study show that, in general, the crackdown has been effective in preventing unauthorized land use and realizing orderly land administration. However, technical guidelines need to be developed to make its implementation more equitable and provide legal certainty.

Keywords: DKI Jakarta; Land Issuance; Land Control.

ABSTRAK

Penetapan Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 merupakan respons Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menangani konflik agraria, khususnya penguasaan tanah tanpa izin. Secara normatif, Gubernur memiliki kewenangan berdasarkan Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960, namun dalam praktik masih terdapat kesenjangan antara das sollen dan das sein. Baik dari aspek norma maupun implementasi, peraturan ini dinilai menimbulkan persoalan terkait keadilan, kewenangan, dan dampak sosial bagi masyarakat terdampak. Penelitian ini bertujuan menganalisis pelaksanaan penertiban penguasaan tanah tanpa izin yang berhak pasca berlakunya Peraturan Gubernur Nomor 207 Tahun 2016 serta merumuskan konstruksi pengaturan dan pelaksanaan yang ideal. Metode penelitian menggunakan pendekatan socio-legal dengan spesifikasi deskriptif analitis. Data diperoleh melalui wawancara dengan Analis Hukum dan Analis Kebijakan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta serta Koalisi Rakyat Menolak Penggusuran, dan didukung studi kepustakaan. Analisis data dilakukan secara kualitatif terhadap data primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penertiban secara umum berjalan efektif dalam mencegah pemakaian tanah tanpa izin dan

mewujudkan tertib administrasi pertanahan. Namun demikian, diperlukan penyusunan petunjuk teknis agar pelaksanaannya lebih berkeadilan dan memberikan kepastian hukum.

Kata Kunci: DKI Jakarta, Penerbitan Tanah, Penguasaan Tanah.

PENDAHULUAN

Tanah dalam suatu negara tidak dapat dimiliki atau dimanfaatkan secara bebas oleh individu, melainkan harus tunduk pada pengaturan negara sebagai pemegang kewenangan umum di bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam UUPA. Negara berwenang mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah demi kepentingan bersama (Hartanto, 2013). Hal ini sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Prinsip tersebut dipertegas dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan hubungan hukum atas bumi, air, dan ruang angkasa.

Pemberian hak atas tanah oleh negara kepada perorangan maupun badan hukum ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa berdasarkan hak menguasai dari negara sebagaimana Pasal 2, negara menetapkan berbagai jenis hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh subjek hukum. Penguasaan tanah tidak hanya bersifat fisik, tetapi juga yuridis, baik dalam aspek privat maupun publik, di mana penguasaan yuridis didasarkan pada hak yang dilindungi hukum dan memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai serta memanfaatkan tanah secara langsung (Santoso, 2012).

Tanah memiliki peranan penting dalam kehidupan manusia sehingga mendorong upaya penguasaan melalui berbagai cara yang sah demi meningkatkan kesejahteraan, namun tingginya nilai dan keterbatasan ketersediaannya justru memicu berbagai persoalan. Perkembangan pembangunan dan industrialisasi menjadikan tanah sebagai aset bernilai tinggi (Siahaan, 2003). Sehingga kebutuhan terus meningkat dan menimbulkan sengketa pertanahan, baik terkait kepemilikan maupun pemanfaatan (Sutedi, 2010). Konflik ini juga dipengaruhi oleh pergeseran pola pikir masyarakat dari komunal ke individualistik serta penguatan nilai ekonomi tanah, yang kerap dimanfaatkan melalui penguasaan tanah tanpa izin atau penyerobotan. Praktik tersebut merupakan tindakan menguasai tanah yang bukan haknya dan bertentangan dengan hukum, di mana kewenangan pemegang hak atas tanah pada dasarnya dibatasi oleh kewenangan umum dan khusus sebagaimana dikemukakan Soedikno Mertokusumo sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (Kesuma, 2016).

Meskipun UUPA dirancang dengan tujuan mulia untuk menciptakan keadilan agraria, menyelesaikan konflik pertanahan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, realitas menunjukkan masih terjadinya ketimpangan dan ketidakadilan dalam penguasaan tanah. Kondisi ini menjadi akar berbagai konflik agraria yang terus berulang. Dalam lima tahun terakhir tercatat 2.288 kasus konflik agraria di Indonesia, dan Provinsi DKI Jakarta termasuk wilayah dengan laporan konflik yang cukup tinggi, terutama terkait klaim penguasaan lahan. Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya memberikan kewenangan kepada Gubernur selaku penguasa daerah

untuk melakukan penertiban terhadap penguasaan tanah tanpa izin. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa Gubernur berwenang menyelesaikan pemakaian tanah tanpa izin yang sah di wilayahnya dengan tetap memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan. Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam melakukan penertiban penguasaan tanah tanpa izin yang berhak.

Dalam konteks Provinsi DKI Jakarta, upaya pencegahan dan penanganan konflik agraria, khususnya terkait penguasaan tanah tanpa izin, mendorong Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menetapkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tentang Penertiban Pemakaian/Penguasaan Tanah Tanpa Izin yang Berhak. Peraturan ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penguasaan tanah tanpa izin, mewujudkan ketertiban administrasi pertanahan serta pemanfaatan tanah, dan memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan penertiban. Namun dalam praktiknya, keberlakuan peraturan gubernur tersebut justru menimbulkan persoalan, karena dinilai memberi legitimasi bagi pemerintah daerah untuk melakukan penggusuran tanpa prosedur yang adil serta tanpa memberikan ruang yang memadai bagi masyarakat untuk menguji dan membuktikan hak atas tanah yang mereka kuasai.

Berdasarkan penelitian terdahulu, terlihat adanya perbedaan fokus, pendekatan, dan kedalaman analisis terkait penguasaan tanah tanpa izin. Penelitian Karli (2014) mengkaji pemakaian tanah tanpa izin dari perspektif hukum pidana berdasarkan Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960, dengan fokus pada efektivitas penerapan sanksi pidana dan pelaksanaan putusan pengadilan, namun masih terbatas pada analisis normatif dan belum menyentuh aspek kebijakan administratif penertiban serta implikasinya terhadap masyarakat. *Research gap* dari penelitian tersebut terletak pada belum adanya kajian yang secara komprehensif menghubungkan norma hukum, kebijakan penertiban pemerintah daerah, dan realitas sosial yang ditimbukannya. Oleh karena itu, penelitian ini hadir sebagai pembaharuan dengan mengkaji penertiban penguasaan tanah tanpa izin yang berhak di Provinsi DKI Jakarta pasca berlakunya Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 melalui pendekatan *socio-legal*, yang tidak hanya menganalisis aspek normatif, tetapi juga menilai dampak hukum dan sosial serta merumuskan konstruksi pengaturan dan pelaksanaan yang ideal berdasarkan teori keadilan, efektivitas hukum, dan struktur hukum.

Berangkat dari persoalan tersebut, penelitian ini diarahkan mengkaji secara kritis pelaksanaan penertiban penguasaan tanah tanpa izin yang berhak setelah berlakunya Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016, khususnya dalam kaitannya dengan dampak hukum dan dampak sosial yang ditimbulkan dalam praktik. Selain itu, penelitian ini juga diarahkan untuk menganalisis dan merumuskan konstruksi pengaturan serta pelaksanaan yang ideal guna menjawab berbagai permasalahan yang muncul dalam penertiban penguasaan tanah tanpa izin yang berhak di Provinsi DKI Jakarta.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan pendekatan socio-legal yang menempatkan hukum dalam kaitannya dengan realitas sosial untuk menilai efektivitas penerapan peraturan, tingkat kepatuhan masyarakat, peran lembaga penegak hukum, serta hubungan antara norma hukum dan persoalan sosial yang berkembang (Sugondo, 2002). Pendekatan ini mengombinasikan kajian normatif dan empiris guna mengkaji pelaksanaan penertiban penguasaan tanah tanpa izin di Provinsi DKI Jakarta beserta dampak sosialnya setelah berlakunya Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016, sekaligus merumuskan pengaturan dan praktik yang lebih ideal di masa mendatang. Penelitian bersifat deskriptif analitis dengan pengumpulan data primer melalui wawancara dengan Analis Hukum dan Analis Kebijakan Biro Hukum Setda Provinsi DKI Jakarta serta Koalisi Rakyat Menolak Penggusuran, serta data sekunder melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan. Data dianalisis secara kualitatif melalui pengolahan normatif dan empiris, pemaparan deskriptif, serta penafsiran preskriptif untuk memperoleh gambaran yang cermat mengenai kondisi sosial yang diteliti (Soekanto, 1983). Analisis dilakukan secara interpretatif dengan mengacu pada teori dan hukum positif, kemudian disimpulkan secara induktif, dengan keabsahan data dijaga melalui teknik triangulasi berbagai sumber, metode, dan perspektif teoretis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Penertiban terhadap Penguasaan Tanah Tanpa Izin yang Berhak pasca Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tentang Penertiban Pemakaian/Penguasaan Tanah Tanpa Izin Yang Berhak menimbulkan Dampak Hukum dan Dampak Sosial

Dalam penertiban pemakaian atau penguasaan tanah tanpa izin yang berhak, hukum berperan sebagai payung hukum bagi tindakan negara yang menjalankan kewenangannya demi kepentingan umum. Dalam Salle (2007) gagasan kepentingan umum sendiri telah dikenal sejak Yunani Kuno melalui pemikiran kaum Sofis yang memandang polis sebagai entitas bagi kepentingan bersama, kemudian berkembang dalam pandangan Plato yang menempatkan kepentingan polis di atas kepentingan individu serta pemikiran Grotius yang menegaskan kemutlakan kekuasaan negara demi keteraturan, meskipun dalam negara modern kekuasaan tersebut pada dasarnya bersumber dari kehendak warga negara (Budiman, 2000).

1. Payung Hukum Penertiban terhadap Penguasaan Tanah di Provinsi DKI Jakarta

Penguasaan tanah di Provinsi DKI Jakarta berlandaskan pada ketentuan konstitusional yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi merupakan dokumen hukum tertinggi yang memiliki kedudukan fundamental sebagai sumber hukum utama, baik dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis. Keistimewaannya terletak pada fungsinya sebagai dasar pengaturan organisasi negara, pembagian kekuasaan, serta

pembatasan kewenangan negara, sehingga tidak ada peraturan perundang-undangan yang boleh bertentangan dengannya. Dalam konteks ini, konstitusi dipahami sebagai hukum dasar tertinggi (*fundamental law*) yang mencerminkan pandangan hidup dan cita-cita bangsa.

Secara teoretis, UUD NRI Tahun 1945 dapat dipandang sebagai konstitusi politik, ekonomi, dan sosial. Ketiga perspektif tersebut penting untuk memahami dasar konseptual pengaturan penguasaan tanah, khususnya dalam menilai kesesuaian kebijakan pertanahan dengan prinsip-prinsip yang diamanatkan oleh konstitusi. Dengan demikian, setiap pengaturan mengenai penguasaan tanah harus selaras dengan nilai dan tujuan yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945.

Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengertian penguasaan oleh negara tidak dimaknai sebagai kepemilikan mutlak, melainkan sebagai kewenangan yang bersumber dari kedaulatan rakyat atas sumber daya alam, termasuk konsep kepemilikan publik secara kolektif. Atas dasar mandat tersebut, negara diberi kewenangan untuk menetapkan kebijakan, melakukan pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan guna mewujudkan kemakmuran rakyat, yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut melalui undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

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

UUPA lahir sebagai jawaban atas kebutuhan akan pengaturan pertanahan setelah Indonesia merdeka, dengan tujuan membangun dasar hukum agraria nasional yang mampu mewujudkan kemakmuran, keadilan, dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat, khususnya petani, sekaligus menciptakan kesatuan, kesederhanaan, dan kepastian hukum dalam bidang pertanahan. Dalam kerangka tersebut, UUPA menegaskan bahwa hak atas tanah dapat dikuasai oleh negara maupun dimiliki oleh orang perseorangan atau badan hukum, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, serta menjamin kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk memperoleh dan memanfaatkan hak atas tanah. Di sisi lain, UUPA juga membuka kemungkinan penggunaan tanah oleh pihak yang bukan pemiliknya dengan batasan ketat berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang tidak dapat dimaknai sebagai pemberanah penguasaan tanah tanpa izin, melainkan menunjukkan bahwa perbedaan antara pemilik dan pengguna tanah hanya dibenarkan sepanjang hubungan hukumnya sah dan sesuai ketentuan yang berlaku.

- c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya (Perppu No. 51/1960)

Perppu ini diterbitkan untuk menanggapi maraknya penggunaan tanah tanpa izin dari pihak berwenang, baik di perkotaan maupun pedesaan.

Pemerintah memahami hal ini sebagai akibat terbatasnya ketersediaan tanah untuk perumahan dan pertanian. Namun, pemanfaatan tanah harus tertib dan sesuai hukum, karena penggunaan yang tidak teratur menghambat pembangunan dan menimbulkan risiko serius, seperti kebakaran dan gangguan ketertiban umum, sehingga praktik tersebut tetap tidak dibenarkan dan harus dilarang. Tanah yang sah dapat berada di bawah penguasaan negara maupun dimiliki oleh orang atau badan hukum, sehingga setiap pemakaian tanah tanpa izin dari pihak-pihak tersebut dilarang. Pelanggaran terhadap ketentuan ini dikenakan sanksi pidana berupa kurungan paling lama tiga bulan dan/atau denda. Ketentuan tersebut menjadi dasar normatif lahirnya Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 886 Tahun 1983 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penertiban Penguasaan/Pemakaian Tanah Tanpa Hak di Wilayah DKI Jakarta, yang selanjutnya disempurnakan dan digantikan dengan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tentang Penertiban Pemakaian/Penguasaan Tanah Tanpa Izin yang Berhak.

- d. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tentang Penertiban Pemakaian/Penguasaan Tanah Tanpa Izin Yang Berhak (Pergub 207/2016) Peraturan Gubernur ini merupakan regulasi pelaksana yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berdasarkan kewenangan konstitusional dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, yang memberikan hak kepada pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pergub tersebut diarahkan untuk menanggulangi praktik penguasaan dan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak di wilayah DKI Jakarta, baik terhadap tanah milik pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, maupun perorangan dan badan hukum, melalui langkah-langkah pencegahan, pengamanan, dan penertiban guna menumbuhkan disiplin serta tanggung jawab masyarakat demi terwujudnya ketertiban dan ketenteraman umum. Secara tegas, Pergub Nomor 207 Tahun 2016 merumuskan tujuan pengundangannya sebagai upaya mencegah terjadinya pemakaian atau penguasaan tanah tanpa izin, mewujudkan tertib administrasi di bidang pertanahan serta pemanfaatan tanah, dan memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan penertiban terhadap pelanggaran tersebut.
2. Pelaksanaan dalam Penertiban terhadap Penguasaan Tanah Tanpa Izin yang Berhak pasca Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tentang Penertiban Pemakaian/Penguasaan Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Di Indonesia, prinsip kedaulatan rakyat ditegaskan dalam UUD 1945, yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Meskipun demikian, kekuasaan tersebut tidak bersifat mutlak karena harus dijalankan sesuai dengan konstitusi dan dipertanggungjawabkan kepada MPR sebagai lembaga pemberi mandat. Dalam konteks pengadaan tanah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 memberikan kewenangan yang luas kepada Presiden untuk melakukan pencabutan hak atas

tanah milik warga negara, namun pelaksanaan kewenangan tersebut tetap harus berlandaskan pada hukum dasar Negara Republik Indonesia (Budiman, 2000).

Sejalan dengan itu, penertiban pemakaian atau penguasaan tanah tanpa izin yang berhak di Indonesia bertumpu pada UUPA sebagai landasan utama, yang mengatur susunan dan jenjang hak atas tanah dalam hukum tanah material. Melalui pengaturan tersebut, UUPA menempatkan hak bangsa, hak menguasai oleh negara, hak ulayat masyarakat hukum adat, serta hak perorangan sebagai satu kesatuan sistem hukum pertanahan yang menjadi dasar normatif dalam pelaksanaan penertiban penguasaan tanah tanpa hak.

Lebih lanjut, Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960 menegaskan larangan penggunaan tanah tanpa izin pihak yang berhak atau kuasanya yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 2. Dalam rangka penyelesaiannya, Pengguna Daerah diberikan kewenangan untuk mengambil tindakan terhadap pemakaian tanah non-perkebunan dan non-kehutanan tanpa izin yang sah di wilayahnya masing-masing, dengan tetap memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

Ketentuan dalam Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960 menjadi dasar pembentukan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tentang Penertiban Pemakaian/Penguasaan Tanah Tanpa Izin yang Berhak, yang sekaligus berfungsi sebagai instrumen penegakan Pasal 2 Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960 mengenai larangan penggunaan tanah tanpa izin pihak yang berhak atau kuasanya yang sah.

Pasal 1 angka 18 Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 menyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin yang berhak adalah penggunaan tanah tanpa bukti kepemilikan yang sah dan/atau tanpa izin dari pihak yang berhak atau kuasanya, sehingga ketiadaan unsur tersebut dapat menjadi dasar dilakukannya penertiban. Adapun objek penertiban mencakup penguasaan tanah tanpa izin atas tanah milik pemerintah, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, perorangan, maupun badan hukum.

Berdasarkan wawancara dengan Wahyu Abdillah, S.H., M.H., Analis Hukum Ahli Muda pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta tanggal 1 Maret 2024, pelaksanaan penertiban pemakaian/penguasaan tanah tanpa izin yang berhak di DKI Jakarta dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu:

- a. Untuk tanah milik Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan BUMN/BUMD, permohonan penertiban diajukan oleh pengguna aset kepada Gubernur;
- b. Untuk tanah milik perorangan atau badan hukum, permohonan diajukan oleh pihak perorangan atau badan hukum kepada Gubernur;
- c. Setiap permohonan terlebih dahulu dilakukan penelitian dan verifikasi data yuridis serta data fisik oleh SKPD/UKPD yang memperoleh disposisi dari Gubernur; dan
- d. Hasil penelitian dan verifikasi tersebut diekspos kepada Asisten Pemerintahan dan Kepala SKPD/UKPD terkait untuk memperoleh rekomendasi, yang dituangkan dalam berita acara dan disampaikan kepada Gubernur sebagai dasar persetujuan pelaksanaan penertiban.

Tahapan memperoleh persetujuan Gubernur dalam penertiban pemakaian atau penguasaan tanah tanpa izin yang berhak sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 merupakan prosedur wajib dalam setiap permohonan penertiban. Tahapan ini menjadi pintu awal untuk memastikan status kepemilikan tanah melalui penelusuran dan pengujian data yuridis serta data fisik yang mendukung keabsahan hak atas tanah tersebut. Setelah persetujuan Gubernur diperoleh, pelaksanaan penertiban dilaksanakan oleh Walikota atau Bupati dengan dukungan Satpol PP.

Penertiban dilakukan secara bertahap, dimulai dari upaya pembinaan, dilanjutkan dengan pemberitahuan dan peringatan, hingga tindakan penertiban apabila tahapan sebelumnya tidak dipatuhi. Pembinaan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Peraturan Gubernur Nomor 207 Tahun 2016 dilakukan dalam jangka waktu paling lama 14 hari kerja oleh Walikota/Bupati atau Camat yang ditugaskan, melalui pendekatan langsung kepada masyarakat yang menempati tanah tanpa izin atau dengan mengundang mereka untuk diberikan arahan agar mematuhi ketentuan hukum yang berlaku.

Apabila masa pembinaan tidak dipatuhi, Walikota/Bupati mengeluarkan surat peringatan agar pihak terkait secara sukarela mengosongkan tanah atau membongkar bangunan dalam jangka waktu tujuh hari, yang dapat dilanjutkan hingga tiga kali peringatan dan berujung pada penertiban paksa oleh pemerintah daerah. Sebelum tindakan paksa dilakukan, dilaksanakan koordinasi lintas instansi yang melibatkan SKPD/UKPD terkait, Kepolisian, TNI, Kejaksaan, Pengadilan, dan pihak lain untuk menyusun rencana operasi yang mencakup waktu, personel, sarana, serta pola penertiban, dengan Kepala Satpol PP sebagai koordinator lapangan.

Berdasarkan wawancara dengan Firdaus, Analis Kebijakan Ahli Muda pada Biro Pemerintahan Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta (Jakarta, 5 Maret 2024), secara yuridis rencana operasi penertiban masih memerlukan peninjauan, karena Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tidak mengatur secara tegas bentuk dokumen fisik atau yuridis yang dijadikan dasar rencana operasi. Dokumen tersebut pada praktiknya berupa sertifikat tanah, izin mendirikan bangunan, dan/atau surat keterangan pejabat setempat mengenai status tanah dan bangunan. Setelah penertiban dilaksanakan, pemilik tanah atau pengguna aset wajib melakukan pengamanan aset dengan berkoordinasi dengan Lurah setempat melalui:

- a. Pemasangan pagar atau tanda batas tanah;
- b. Pemasangan tanda kepemilikan tanah;
- c. Pemanfaatan sementara tanah; dan
- d. Pelaksanaan penjagaan.

Dalam tahap pengamanan, Lurah berperan memberikan dukungan sesuai kewenangannya, namun dilarang menerbitkan surat keterangan atau riwayat tanah atas tanah milik atau yang dikuasai negara/daerah untuk kepentingan perorangan atau badan hukum. Adapun pembiayaan penertiban tanah milik Pemerintah Daerah dibebankan pada APBD, sedangkan penertiban tanah milik Pemerintah

Pusat, BUMN/BUMD, perorangan, dan badan hukum menjadi tanggung jawab pemohon sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Permasalahan dalam Penertiban terhadap Penguasaan Tanah Tanpa Izin yang Berhak pasca Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tentang Penertiban Pemakaian/Penguasaan Tanah Tanpa Izin Yang Berhak yang Menimbulkan Dampak Hukum dan Dampak Sosial

Pelaksanaan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 menimbulkan akibat hukum berupa tindakan penertiban terhadap penguasaan tanah yang dilakukan tanpa izin dari pihak yang berhak, sebagai konsekuensi hukum atas suatu perbuatan hukum, di mana akibat tersebut merupakan hasil akhir dari peristiwa atau keadaan yang mendahuluinya.

Penertiban yang dilakukan dapat diambil contoh berada di Sunter Agung yang dilakukan pada tahun 2019 untuk keperluan akses utilitas umum. Lain halnya dengan di Kawasan Menteng Dalam, penertiban dilakukan atas dasar instruksi pengamanan aset daerah yang nantinya kawasan yang dilakukan penertiban tersebut digunakan dalam rangka penataan saluran kalibaru. Dalam hal penertiban lain yang dilakukan atas dasar pelaksanaan Peraturan Gubernur ini juga terjadi di Pancoran Buntu II, dimana masyarakat menduduki lahan yang dimiliki PT. Pertamina (Persero) sebagai badan hukum yang secara sah memiliki hak atas tanah tersebut.

Berdasarkan wawancara dengan Koalisi Rakyat Menolak Penggusuran (KRMP) di Jakarta pada 21 Februari 2024 mencatat permasalahan akibat Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016, dimana

- a. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 dinilai bermasalah karena tidak mencerminkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, khususnya asas kemanusiaan dan kekeluargaan, sebab peraturan tersebut membenarkan praktik penggusuran paksa yang berpotensi melanggar hak asasi manusia serta tidak mewajibkan adanya musyawarah yang tulus dengan masyarakat sebelum penertiban dilakukan.
- b. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 melanggar berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan karena bertentangan dengan asas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 serta sejumlah undang-undang lain, termasuk UU TNI, Kovenan Ekosob dan UU HAM, UU Kekuasaan Kehakiman, serta UU Pemerintahan Daerah, sebab membenarkan penggusuran paksa tanpa musyawarah yang berimbang dan tanpa mekanisme pengujian hak kepemilikan melalui pengadilan, sehingga mencerminkan penggunaan kekuasaan yang mengabaikan prosedur hukum dan perlindungan hak asasi manusia.
- c. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 dinilai melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik karena tidak menjamin kepastian hukum dalam pembuktian kepemilikan tanah, melegitimasi penggusuran paksa yang berpotensi memicu kekerasan, serta bersifat tidak netral karena hanya mengakomodasi kepentingan pemohon tanpa memberi ruang pembelaan bagi warga terdampak

- d. Peraturan Gubernur Nomor 207 Tahun 2016 dinilai melanggar hak konstitusional warga terdampak penggusuran paksa, khususnya hak atas perlindungan dari penggusuran, perumahan layak, serta pekerjaan dan penghidupan yang layak, karena menimbulkan dampak sosial serius berupa hilangnya fungsi rumah sebagai ruang sosial keluarga, penurunan penghasilan warga seperti dalam kasus Kalijodo, serta terganggunya pendidikan dan kondisi psikologis anak-anak korban penggusuran

Melihat permasalahan yang timbul akibat Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016, berdasarkan wawancara dengan Koalisi Rakyat Menolak Penggusuran (KRMP) di Jakarta pada 21 Februari 2024, disampaikan tuntutan kepada Gubernur DKI Jakarta sebagai berikut:

- a. Mencabut Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tentang Penertiban Pemakaian/Penguasaan Tanah Tanpa Izin yang Berhak;
- b. Menggantinya dengan peraturan baru yang selaras dengan standar hak asasi manusia dan prinsip reforma agraria sejati;
- c. Melibatkan partisipasi aktif masyarakat serta Komnas HAM dan Komnas Perempuan dalam proses penyusunannya; dan
- d. Bersama masyarakat menyusun Peraturan Gubernur mengenai peta jalan reforma agraria di DKI Jakarta yang mengatur kelembagaan, pembiayaan, serta penyelesaian konflik dan sengketa agraria berdasarkan prinsip pemenuhan hak atas tanah sesuai Undang-Undang Pokok Agraria

Secara *socio-legal*, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 terkait dengan Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960, yang melarang pemakaian tanah tanpa izin pihak berhak. Pergub ini bertujuan mencegah penguasaan tanah ilegal, menertibkan administrasi pertanahan, dan memberikan kepastian hukum, sejalan dengan Pasal 3 UU Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960 dan Pasal 5 Pergub yang mewajibkan penelitian yuridis dan fisik sebelum penertiban (Usman, 2009). Meskipun Pergub ini efektif secara normatif dalam mencegah pelanggaran dan menata administrasi, praktik koersif aparat dan perbedaan persepsi masyarakat menunjukkan perlunya pendekatan hukum yang lebih dialogis agar penertiban tidak dianggap ancaman fisik (Soekanto, 1979).

Pelaksanaan penertiban yang dilandasi Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tentang Penertiban Pemakaian/Penguasaan Tanah Tanpa Izin Yang Berhak telah mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditentukan, dimana Peraturan Gubernur disusun untuk mencegah terjadinya pemakaian tanah tanpa izin serta mewujudkan tertib administrasi pertanahan serta administrasi pemakaian dan pemanfaatan tanah.

Efektivitas penertiban berdasarkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 tetap memerlukan pembenahan agar tidak menimbulkan persoalan di kemudian hari. Dalam praktiknya, aparat penegak hukum, termasuk Satpol PP, seharusnya menjalankan kewenangannya dengan menjunjung etika profesi, namun kenyataan di lapangan masih ditemukan penertiban yang menggunakan pendekatan kekerasan sehingga menyimpang dari peran ideal penegakan hukum. Di sisi lain, masyarakat terdampak kerap memaknai hukum secara berbeda dengan

pemerintah, khususnya terkait penguasaan tanah tanpa izin, yang memicu ketidaksepahaman dan resistensi karena hukum dipersepsikan melekat pada sosok aparat dan identik dengan potensi konflik fisik. Kondisi ini menunjukkan bahwa selain pembaruan regulasi, pembuat kebijakan juga perlu membangun pemahaman dan kesadaran hukum masyarakat agar tercipta keserasian dalam pelaksanaan penertiban.

Konstruksi yang Ideal dalam Menjawab Permasalahan yang timbul terkait Penertiban Penguasaan Tanah Tanpa Izin yang Berhak di Provinsi DKI Jakarta

Pembahasan mengenai konstruksi ideal tidak dapat dilepaskan dari konsep *ius constitutum* yang berkaitan erat dengan politik hukum. Soedarto menjelaskan bahwa politik hukum merupakan arah kebijakan negara melalui lembaga yang berwenang dalam membentuk peraturan hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat serta diarahkan untuk mewujudkan tujuan yang dicita-citakan bersama (Soedarto, 1983). Pandangan ini menempatkan hukum sebagai sarana untuk menerjemahkan aspirasi sosial ke dalam kebijakan normatif.

Sejalan dengan itu, Satjipto Rahardjo memandang politik hukum sebagai proses penentuan pilihan dan metode yang digunakan guna mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat (Satjipto Raharjo, 2000). Sementara itu, Abdul Hakim Garuda Nusantara menegaskan bahwa politik hukum merupakan kebijakan hukum yang dijalankan oleh pemerintah dalam suatu negara. Dalam konteks Indonesia, politik hukum mencakup hubungan antara hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) dan hukum yang diharapkan berlaku di masa mendatang (*ius constituendum*) (Sudikno Mertokusumo, 1994).

Soekanto & Purbacaraka (1994) memperjelas perbedaan keduanya dengan menyatakan bahwa *ius constitutum* adalah hukum positif yang telah dibentuk dan berlaku dalam suatu negara pada waktu tertentu, sedangkan *ius constituendum* merupakan hukum yang masih bersifat cita-cita dan belum diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, politik hukum memiliki keterkaitan langsung dengan *ius constituendum* karena berfungsi sebagai instrumen perubahan hukum melalui pengintegrasian gagasan-gagasan baru ke dalam sistem hukum yang berlaku.

1. Aspek Historis dan Rasionalisasi Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 lahir sebagai respons terhadap maraknya pemakaian tanah tanpa izin di perkotaan, pedesaan, dan perkebunan, yang menimbulkan ketidakteraturan, risiko sosial, serta kerugian ekonomi. Sebelumnya, larangan ini diatur melalui peraturan militer dan darurat yang bersifat sementara dan sulit diterapkan, sehingga dibentuk UU permanen melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960 menegaskan setiap penggunaan tanah tanpa izin pihak yang sah sebagai perbuatan terlarang dengan sanksi pidana Pasal 2 jo Pasal 6 ayat (1) huruf a, berlaku juga untuk pemakaian sebelumnya. Penyelesaian dapat melalui

musyawarah atau keputusan Menteri Agraria dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan UU PRP Nomor 51 Tahun 1960, pengosongan tanah dapat dilakukan tanpa putusan pengadilan, meskipun penuntutan pidana tetap memungkinkan jika diperlukan. Penanganan pemakaian tanah tanpa izin bersifat fleksibel, disesuaikan dengan kondisi setempat, waktu, karakteristik tanah, dan kepentingan pihak terkait. Dalam keadaan bahaya, pelaksanaan melibatkan penguasa setempat dengan peran utama pemerintah daerah. Pemakaian tanah perkebunan dan kehutanan dibedakan: sebelum 12 Juni 1954 diselesaikan sesuai ketentuan lama, sesudahnya ditertibkan sesuai larangan tanpa penuntutan pidana. Perbuatan yang dapat dikenai sanksi pidana diatur dalam Pasal 6 UU PRP Nomor 51 Tahun 1960 sebagai berikut:

- a. Barang siapa yang memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah,
 - b. Barang siapa yang mengganggu pihak yang berhak atau kuasanya yang sah dalam menggunakan suatu bidang tanah,
 - c. Barang siapa menyuruh, mengajak, membujuk atau menganjurkan dengan lisan maupun tulisan untuk memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah, atau mengganggu yang berhak dalam menggunakan suatu bidang tanah,
 - d. Barang siapa memberi bantuan dengan cara apapun untuk memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah dalam menggunakan suatu bidang tanah.
2. Telaah Sosio-Yuridis terhadap Permasalahan Penguasaan Tanah di Provinsi DKI Jakarta

Konstitusi menegaskan penguasaan negara atas tanah harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat, yang diperkuat UUPA sebagai dasar hukum agraria nasional untuk mewujudkan kemakmuran dan keadilan. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 hadir sebagai instrumen perlindungan hak atas tanah sesuai norma hukum yang lebih tinggi, sejalan dengan teori hierarki Hans Kelsen, di mana norma memperoleh keabsahan dari norma superior hingga *grundnorm* (Syamsuddi, 2011). Hubungan antar norma bersifat superordinasi-subordinasi, membentuk tatanan hukum bertingkat, sedangkan norma sendiri menjadi pedoman perilaku masyarakat yang wajib dipatuhi.

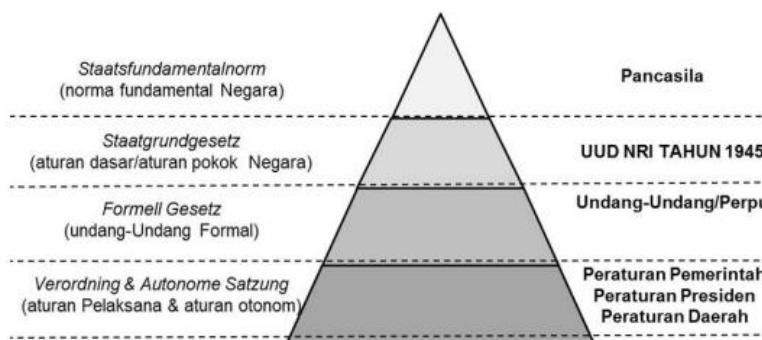
- a. Norma membentuk norma, dan norma pembentuk selalu lebih tinggi daripada norma yang dibentuk hingga mencapai norma yang paling rinci.
- b. Dalam kehidupan bernegara, susunan norma dimulai dari:
 - 1) Konstitusi.
 - 2) Norma hukum yang dibentuk berdasarkan konstitusi.
 - 3) Hukum substantif atau materiil dan seterusnya.

Konsekuensinya, norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum, UUD NRI 1945 berkedudukan sebagai hukum dasar yang membatasi penyelenggaraan pemerintahan melalui paham konstitutionalisme dan menempatkan UUD di

puncak hierarki peraturan perundang-undangan, suatu bangunan bertingkat yang dikenal sebagai *stufenbau theory* Hans Kelsen.

Hans Kelsen menjelaskan tertib hukum sebagai suatu sistem norma yang terbentuk melalui proses pembentukan hukum yang bersifat bertingkat dan dinamis, di mana keabsahan setiap norma bergantung pada norma lain yang lebih tinggi. Menurutnya, suatu tatanan hukum merupakan satu kesatuan norma yang validitasnya saling berkaitan, sehingga muncul pertanyaan mengenai faktor yang menjadikan sekumpulan norma tersebut sebagai sebuah sistem hukum yang utuh (Kelsen, 1965). Dalam kerangka ini, Kelsen memandang hukum sebagai bangunan berjenjang (*stufenbau*), di mana kewenangan pembentukan norma pada tingkat yang lebih rendah bersumber dari pendeklasian norma yang lebih tinggi, dan pada akhirnya seluruh keabsahan tertib hukum tersebut bermuara pada suatu norma dasar (*grundnorm*).

Melalui konsep *grundnorm*, Kelsen menegaskan adanya kesatuan dalam proses pembentukan hukum yang tidak lagi dapat ditelusuri pada norma yang lebih tinggi. *Grundnorm* dipahami sebagai norma dasar yang tidak berasal dari hukum positif, melainkan menjadi sumber legitimasi bagi hukum positif itu sendiri. Norma ini bukanlah aturan tertulis, melainkan asumsi dasar yang secara transcendental-logis menopang keberlakuan konstitusi positif yang dibentuk melalui kehendak manusia (Kayris, 1982). Pengembangan lebih lanjut mengenai jenjang norma hukum dikemukakan oleh Hans Nawiasky, yang tidak hanya menyusun norma secara hierarkis tetapi juga mengelompokkannya. Melalui pendekatan ini, struktur kedudukan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016 dapat ditelusuri hingga mencapai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) (Nawiasky, 2010).



Gambar 1.

Iustrasi Jenjang Norma Hans Nawiasky dan Hukum Indonesia

Pengelompokan tersebut menunjukkan bahwa seluruh peraturan hukum di Indonesia bersumber dari norma yang lebih tinggi sampai pada Pancasila, di mana Pergub 207/2016 sebagai *verordning* dan *autonome satzung* merupakan pelaksanaan dari Perppu 51 Tahun 1960 sebagai *formell gesetz*, yang pada hakikatnya merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pancasila sebagai norma dasar negara.

Keseluruhan jenjang norma ini saling berkaitan dan memengaruhi satu sama lain dalam satu kesatuan sistem hukum yang tidak terpisahkan.

3. Konstruksi Hukum yang Ideal terkait Penertiban Penguasaan Tanpa Izin yang Berhak di Provinsi DKI Jakarta

Keadilan pada hakikatnya bersifat relatif karena ukuran adil sangat bergantung pada konteks sosial dan pandangan masyarakat tempat keadilan itu diterapkan. Apa yang dianggap adil oleh satu pihak belum tentu diterima sebagai keadilan oleh pihak lain, sehingga klaim keadilan harus selalu dikaitkan dengan ketertiban umum yang hidup dalam masyarakat tersebut. Skala keadilan pun berbeda-beda antarwilayah karena sepenuhnya dibentuk oleh nilai dan kesepakatan sosial setempat. Dalam konteks Indonesia, konsep keadilan yang harus menjadi rujukan kebijakan, termasuk Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016, berakar pada Pancasila, khususnya sila kelima tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai keadilan ini tidak berdiri sendiri, melainkan dijewali oleh keadilan kemanusiaan yang mengatur relasi manusia dengan dirinya, sesama, masyarakat, negara, dan Tuhan. Oleh karena itu, perumusan dan pelaksanaan peraturan yang tidak mampu mencerminkan relasi kemanusiaan yang adil berpotensi melemahkan ketaatan masyarakat karena norma tersebut tidak dipersepsi sebagai representasi keadilan sosial.

Bagi Indonesia, keadilan harus diwujudkan sesuai nilai Pancasila, sehingga hukum tidak hanya ideal tetapi nyata melindungi warga. Hak atas tanah harus dijalankan adil, menjamin kesejahteraan, dan membuka ruang bagi semua pihak membuktikan klaimnya. Penertiban harus objektif, memperlakukan setiap orang setara sebelum putusan sah. Pasal 3 ayat (1) UU PRP No. 51/1960 memberi kewenangan Penguasa Daerah, termasuk DKI Jakarta, menertibkan penggunaan tanah tanpa izin, sementara ayat (2) menuntut kesesuaian dengan rencana tata ruang. Hal ini sejalan UU No. 5/1960 tentang Agraria yang mengatur peruntukan, penggunaan, dan pendaftaran tanah demi kemakmuran rakyat. Berbagai produk tata ruang di tingkat pusat maupun daerah kemudian menjadi dasar pertimbangan dalam kebijakan pertanahan, antara lain:

- a. pemberian hak atas tanah;
- b. pertimbangan teknis dalam rangka pemberian/penolakan izin lokasi;
- c. pertimbangan teknis dalam rangka perubahan penggunaan tanah;
- d. pertimbangan teknis dalam penetapan lokasi;
- e. rekomendasi penguasaan atas tanah timbul; dan
- f. pertimbangan dalam penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah.

Frasa "rencana peruntukan dan penggunaan tanah" merujuk pada produk tata ruang, yakni perencanaan pemanfaatan wilayah atau rencana tata guna tanah, sebagaimana ditegaskan PP Nomor 21 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 27 Tahun 2019, yang menekankan analisis kesesuaian ruang berdasarkan RTRW/RDTR. Pertimbangan teknis ini perlu diperluas dalam pelaksanaan penertiban tanah tanpa izin sebagai penyempurnaan Pergub DKI Nomor 207 Tahun 2016.

Berdasarkan uraian tersebut, penguasaan tanah dapat dipandang sebagai tahap awal lahirnya pemilikan yang harus memperoleh pengakuan dan

perlindungan hukum agar pemegangnya terlindungi dari gangguan pihak lain yang menguasai tanah tanpa izin yang sah. Salah satu mekanisme penyelesaian pemakaian tanah tanpa hak dapat ditempuh melalui penegakan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 2 juncto Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960, yang meskipun tergolong tindak pidana ringan, memiliki kekuatan hukum setelah adanya putusan sehingga memungkinkan penguasa daerah melakukan eksekusi secara efektif, cepat, dan efisien. Perlindungan hukum sendiri mencakup perlindungan terhadap tindakan pemerintah serta perlindungan hak individu atau kelompok dari gangguan pihak lain, yang secara fungsional dibedakan menjadi perlindungan vertikal terhadap tindakan negara dan perlindungan horizontal antarwarga.

Selain itu, ditinjau dari tujuannya, perlindungan hukum meliputi perlindungan preventif untuk mencegah sengketa dan perlindungan represif untuk menyelesaikan sengketa melalui lembaga peradilan. Pemberian hak atas tanah oleh negara kepada individu, kelompok, atau badan hukum bertujuan membentuk hubungan hukum konkret antara subjek dan objek tanah yang memberikan dasar penguasaan secara sah dan kemampuan mempertahankannya, sehingga diperlukan instrumen hukum yang menjamin kepastian hak. Jaminan kepastian hukum tersebut sejalan dengan tujuan hukum untuk mewujudkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan, serta memungkinkan pemulihan keadaan melalui penegakan hukum apabila terjadi pelanggaran yang menimbulkan kerugian (Mertokusumo, 1999).

Beberapa langkah ideal dan konkret dalam menangani pemakaian atau penguasaan tanah tanpa izin yang berhak, jika dikaitkan dengan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, dapat dirumuskan sebagai berikut:

a. Substansi Hukum

Menurut Friedman, substansi hukum berkaitan dengan isi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016, yang dinilai belum sepenuhnya mengakomodasi kepentingan masyarakat dan tujuan kesejahteraan umum. Penertiban tanah seharusnya adil, memberi ruang klarifikasi dan pembelaan bagi warga, serta membatasi tindakan Satpol PP untuk mencegah pelanggaran HAM. Partisipasi masyarakat juga perlu dilibatkan. Penyempurnaan substansi ini diharapkan menjadikan peraturan lebih berpihak pada rakyat, sejalan dengan tujuan hukum agraria, dan memperkuat orientasi pada kesejahteraan masyarakat.

b. Struktur Hukum

- 1) Satpol PP perlu diperkuat peran dan kualitas sumber daya manusianya agar mampu melaksanakan penertiban secara mandiri dan profesional tanpa bergantung pada institusi lain, seperti TNI dan Polri, yang berpotensi memicu konflik dan penyalahgunaan kewenangan. Penguatan ini penting karena praktik di lapangan menunjukkan penertiban sering dilakukan oleh aparat lain serta masih ditemukannya perilaku Satpol PP yang kurang kondusif, sehingga peningkatan kompetensi dan etika aparat menjadi kebutuhan mendesak.

- 2) Pendekatan persuasif perlu ditegaskan dalam proses penertiban agar tidak sekadar bersifat formalitas, melainkan benar-benar mengedepankan komunikasi dan dialog dengan masyarakat. Dengan pendekatan ini, masyarakat tidak diposisikan sebagai pihak pasif, tetapi sebagai subjek yang diajak berdiskusi untuk mencari solusi yang adil dan mempertimbangkan kepentingan seluruh pihak yang terlibat dan terdampak.

c. Budaya Hukum

Budaya hukum berkaitan dengan persepsi dan perilaku masyarakat terhadap hukum, termasuk dalam memandang penggunaan atau penguasaan tanah tanpa izin yang berhak. Dalam konteks Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016, budaya hukum berperan penting sebagai sarana pencegahan melalui peningkatan kesadaran dan pemberdayaan masyarakat mengenai pemisahan dan kepastian hak atas tanah. Upaya peningkatan kesadaran tersebut dapat dilakukan melalui beberapa langkah berikut.

- 1) Pemerintah perlu memberikan penyuluhan berkala mengenai pentingnya legalitas tanah agar masyarakat memahami status hukum tanah yang ditempati atau dimanfaatkan. Kurangnya pemahaman masyarakat selama ini diperparah oleh praktik pemberian, sehingga edukasi menjadi langkah preventif yang sejalan dengan tujuan regulasi.
- 2) Kemudahan akses informasi mengenai status hukum tanah perlu disediakan agar masyarakat dapat mengetahui secara jelas kepemilikan tanah yang ditempati, baik melalui media fisik maupun platform daring. Transparansi ini akan mendorong meningkatnya kesadaran masyarakat akan pentingnya tanah yang berstatus legal.
- 3) Pemilik tanah juga perlu didorong untuk memanfaatkan dan memelihara tanahnya sesuai ketentuan hukum, sehingga tidak dibiarkan terlantar. Kesadaran ini penting untuk meminimalkan pelanggaran penggunaan tanah tanpa izin dan menekan kebutuhan penertiban di kemudian hari.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa konstruksi ideal dalam penertiban penguasaan tanah tanpa izin yang berhak di Provinsi DKI Jakarta mencakup beberapa langkah utama. Pertama, pemerintah perlu segera menyusun petunjuk teknis sebagai pedoman pelaksanaan Peraturan Gubernur Nomor 207 Tahun 2016 agar seluruh pihak memiliki pemahaman dan persepsi yang sama dalam proses penertiban, sehingga potensi persoalan di lapangan dapat diminimalkan. Kedua, dalam pelaksanaan penertiban, pemerintah melalui aparat penegak hukum dapat menerapkan sanksi pidana kurungan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Perppu Nomor 51 Tahun 1960, dengan tetap memperhatikan kesesuaian rencana peruntukan dan penggunaan tanah berdasarkan RTRW dan/atau RDTR.

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa penertiban pemakaian atau penguasaan tanah tanpa izin yang berhak di Provinsi DKI Jakarta secara yuridis berlandaskan pada UUPA dan Undang-Undang PRP Nomor 51 Tahun 1960, serta secara

operasional dilaksanakan melalui Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 207 Tahun 2016. Implementasi peraturan tersebut terbukti efektif dalam mencapai tujuan utama, yakni mencegah penggunaan tanah tanpa izin dan mendorong terwujudnya ketertiban administrasi pertanahan serta pemanfaatan tanah. Temuan lain menunjukkan bahwa penyempurnaan kerangka pelaksanaan masih diperlukan agar penertiban berjalan lebih konsisten, adil, dan tidak menimbulkan persoalan baru di lapangan. Konstruksi ideal ke depan menuntut kejelasan pedoman teknis pelaksanaan serta keberanian penegakan hukum, termasuk penerapan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan rencana tata ruang dan peruntukan tanah.

Secara ilmiah, penelitian ini berkontribusi dalam memperkaya kajian hukum pertanahan melalui analisis *socio-legal* yang mengintegrasikan norma hukum, kebijakan daerah, dan praktik penertiban di lapangan, khususnya dalam konteks kewenangan pemerintah daerah. Adapun keterbatasan penelitian ini terletak pada ruang lingkup kajian yang terbatas pada wilayah Provinsi DKI Jakarta serta bergantung pada data kualitatif hasil wawancara dan dokumen kebijakan, sehingga temuan penelitian ini belum sepenuhnya dapat digeneralisasikan untuk wilayah lain dengan karakteristik sosial dan kebijakan pertanahan yang berbeda.

DAFTAR RUJUKAN

- Budiman, A. (2000). *Teori Negara, Kekuasaan dan Ideologi*. PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Hartanto, J. A. (2013). *Hukum Pertanahan Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*. Laksbang Justitia.
- Kayris, D. (1982). *The Politics of Law, A Progressive Critique*. Pantheon Books.
- Kelsen, H. (1965). "General Theory of Law and State". University Press Cambridge.
- Kesuma, D. A. (2016). Implementasi Pasal 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya. *Jurnal Lex Librum*, 3(1), 467.
- Mertokusumo, S. (1999). *Mengenal Hukum (Suatu pengantar)*. Liberty.
- Nawiasky, H. (2010). *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius.
- Salle, H. A. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Kreasi Total Media.
- Santoso, U. (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Kencana.
- Satjipto Raharjo. (2000). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Siahaan, M. P. (2003). *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan* (ke-1). Raja Grafindo Persada.
- Soedarto. (1983). *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat Dalam Kajian Hukum Pidana*. Sinar Baru.
- Soekanto, S. (1979). *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Universitas Indonesia.
- Soekanto, S. (1983). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press.
- Soekanto, S., & Purbacaraka, P. (1994). *Aneka Cara Pembedaan Hukum*. PT Citra Aditya Bakti.

Sudikno Mertokusumo. (1994). *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. PT Citra Aditya Bakti.

Sugondo, B. (2002). *Metodologi Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada.

Sutedi, A. (2010). *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya* (ke-1). Sinar Grafika.

Syamsuddi, A. (2011). *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang* (ke-1). Sinar Grafika.

Usman, S. (2009). *Dasar-Dasar Sosiologi*. Pustaka Belajar.