



Ketidakpastian Hukum Aset Daerah dalam Perspektif Sistem Hukum Friedman di Cilandak Barat

Yuli Kiswanto¹, Listyowati Sumanto²

^{1,2} Universitas Trisakti, Indonesia

Email: ¹ykiswanto542@gmail.com, ²listyowati@trisakti.ac.id

Info Artikel :

Diterima :

17 November 2025

Disetujui :

20 Desember 2025

Dipublikasikan :

15 Januari 2026

ABSTRAK

Permasalahan ketidakpastian hukum dalam pengelolaan aset daerah merupakan isu fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang berimplikasi langsung terhadap legitimasi aset publik dan efektivitas pembangunan. Penelitian ini bertujuan menganalisis ketidakpastian hukum atas aset milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman sebagai kerangka analisis utama melalui studi kasus penerbitan Sertifikat Hak Pakai (SHP) No.169/Cilandak Barat dan Putusan Mahkamah Agung No.690 K/Pdt/2025 (Kasus Djawahir). Metode yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif bersifat deskriptif, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus; data sekunder dianalisis secara kualitatif dengan penalaran deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakpastian hukum muncul akibat kelemahan koordinasi antar lembaga (struktur hukum), inkonsistensi penerapan norma pertanahan (substansi hukum), dan rendahnya budaya hukum birokrasi (*legal culture*). Dalam kasus SHP No.169, kepastian hukum formal lebih diutamakan melalui perlindungan sertifikat, sedangkan dalam kasus Djawahir klaim aset daerah runtuh karena pemerintah tidak mampu membuktikan alas hak yang sah dan pencatatan dalam KIB A tidak diakui sebagai dasar kepemilikan. Temuan ini sejalan dengan penelitian terdahulu tentang lemahnya administrasi aset daerah, tetapi memperluasnya dengan menunjukkan bahwa akar masalah terletak pada ketidakseimbangan tiga unsur sistem hukum, sehingga reformasi pengelolaan aset daerah harus menyentuh integrasi kelembagaan, konsistensi norma, dan pemberianan budaya hukum aparatur secara simultan.

Kata Kunci: ketidakpastian hukum, aset daerah, teori sistem hukum Friedman, kepastian hukum, pertanahan

ABSTRACT

Legal uncertainty in the management of regional government assets is a fundamental issue in public governance, directly affecting the legitimacy of public property and the effectiveness of development policies. This study analyzes legal uncertainty over assets owned by the Provincial Government of DKI Jakarta by applying Lawrence M. Friedman's Legal System Theory as the main analytical framework, using the issuance of Land Use Right Certificate (SHP) No.169/Cilandak Barat and Supreme Court Decision No.690 K/Pdt/2025 (the Djawahir case) as case studies. The research employs a normative juridical and descriptive method, combining statutory, conceptual, and case approaches; secondary data are analyzed qualitatively using deductive reasoning. The findings show that legal uncertainty arises from weak inter-agency coordination (legal structure), inconsistent implementation of land law norms (Legal Substance), and a low level of bureaucratic legal culture. In the SHP No.169 case, formal legal certainty is prioritized through the protection of the certificate, whereas in the Djawahir case the government's asset claim collapses because it fails to prove a lawful legal basis and entries in the asset inventory (KIB A) are not recognized as evidence of ownership. These findings are consistent with earlier studies on weak asset administration, yet extend them by demonstrating that the root problem lies in the imbalance among the three elements of the legal system. Consequently, any reform of regional asset management must simultaneously address institutional integration, normative consistency, and the transformation of bureaucratic legal culture.

Keywords : legal uncertainty, regional assets, Friedman's legal system theory, legal certainty, land law



©2025 Yuli Kiswanto, Listyowati Sumanto. Diterbitkan oleh Arka Institute. Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi Creative Commons Attribution NonCommercial 4.0 International License.
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

PENDAHULUAN

Kepastian hukum dalam pengelolaan aset daerah merupakan unsur fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada tata kelola yang baik (*good governance*)¹. Aset daerah tidak hanya berfungsi sebagai sarana penyelenggaraan pelayanan publik, tetapi juga merupakan modal ekonomi yang dapat menunjang pembangunan serta memperkuat pendapatan asli daerah². Aset yang memiliki dasar hukum jelas menjamin efektivitas pemanfaatan, memberikan perlindungan bagi pemerintah daerah, dan menumbuhkan kepercayaan hukum bagi masyarakat maupun investor³. Namun dalam praktik, masih banyak aset pemerintah daerah yang belum memiliki legitimasi hukum yang kuat, baik karena kesalahan administratif, ketidaksesuaian dokumen alas hak, maupun lemahnya verifikasi historis. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang berpotensi memicu sengketa kepemilikan, menghambat optimalisasi pemanfaatan aset, bahkan berujung pada hilangnya aset publik⁴.

Permasalahan ketidakpastian hukum atas aset daerah tidak dapat dipandang sebagai persoalan teknis administrasi pertanahan semata, melainkan mencerminkan tidak bekerjanya sistem hukum secara efektif. Tidak sedikit aset pemerintah yang hanya tercatat dalam Kartu Inventaris Barang (KIB A) tanpa didukung sertifikat hak atas tanah, sehingga terjadi kesenjangan antara aspek administratif dan aspek yuridis⁵. Lemahnya koordinasi antara Badan Pengelola Aset Daerah (BPAD), Badan Pertanahan Nasional (BPN), dan unit hukum pemerintah daerah mengakibatkan ketidakterpaduan data fisik dan yuridis. Akibatnya, pemerintah sering kali kesulitan mempertahankan klaimnya di pengadilan, terutama ketika berhadapan dengan ahli waris tanah eks hak barat yang masih memegang dokumen kolonial seperti *Eigendom Verponding*.⁶

Dari perspektif hukum agraria, situasi tersebut menunjukkan belum optimalnya penerapan asas kepastian hukum dan asas kehati-hatian administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah⁷. Secara normatif, peraturan tersebut menegaskan bahwa setiap pemberian hak atas tanah harus didasarkan pada data yang sah dan terbukti secara yuridis melalui sertifikat. Namun, implementasinya sering diabaikan karena

¹ Gerriyent Gerriyent, Marzuki Marzuki, and Ibnu Affan, “Pertanggungjawaban Hukum Bappeda Kota Binjai Dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah Untuk Mewujudkan Good Governance,” *Jurnal Ilmiah Metadata* 3, no. 3 (2021): 1047–71, <https://doi.org/10.10101/metadata.v3i3>.

² Hasan Basri, “Kajian Hukum Terhadap Pengelolaan Aset Daerah,” *REUSAM: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 1 (May 2021): 86–105, <https://doi.org/10.29103/reusam.v9i1.4869>.

³ Reyza Septiadi Gurianto and Agus Sarono, “Tinjauan Yuridis Pengelolaan Administrasi Tanah Aset Daerah Guna Menciptakan Kepastian Hukum Di Kabupaten Kutai Kartanegara,” *Notarius; Vol 17, No 2 (2024): NotariusDO - 10.14710/Nts.V17i2.49050* 17, no. 2 (August 2024): 711–30.

⁴ Icha Choerunnisa, Maman Sudirman, and Benny Djaja, “Sertifikasi Barang Milik Negara : Langkah Strategis Memperkuat Kepastian Hukum Dan Keamanan Aset Negara,” *Jurnal Justitia* 6, no. 2 (2023): 628–42.

⁵ Basri, “Kajian Hukum Terhadap Pengelolaan Aset Daerah.”

⁶ Billa Amara Bittaqwa and Lutfian Ubaidillah, “Analisis Yuridis Pembatalan Sertifikat Hak Milik No.325/Desawongsorejo Dalam Perkara Putusan Nomor. 578/K/TUN/2020 Jo Putusan Nomor. 112/B/2020/PT.TUN SBY Jo Putusan Nomor. 128/G/2019/PTUN.SBY,” *Indonesian Journal of Law and Justice* 1, no. 4 (July 2024): 10, <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i4.2812>.

⁷ *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria* (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 104 Tahun 1960, 1960); Government The Republic Of Indonesia, “Peraturan Presiden Republik Indonesia No.24 Tahun 1997,” Pub. L. No. PP No.24 Thn.1997, Pasal 5 ayat (1) (1997); Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah,” 2021.

lemahnya tata kelola, kurangnya integrasi sistem informasi, dan rendahnya pengawasan internal birokrasi.

Berdasarkan kajian Pustaka penelitian terdahulu mengenai pengelolaan aset daerah dan administrasi pertanahan, pada umumnya menyoroti lemahnya inventarisasi aset, ketidaksinkronan data fisik dan yuridis antara pemerintah daerah dan BPN, serta maladministrasi dalam penerbitan dan pembatalan sertifikat tanah. Kajian Hasan Basri⁸ menyoroti lemahnya inventarisasi dan legalisasi aset daerah yang menyebabkan banyak aset belum memiliki status hukum kuat; penelitian Reyza Septiadi Gurianto dan Agus Sarono⁹ menunjukkan bahwa ketidaksinkronan data fisik dan yuridis antara pemerintah daerah dan BPN menjadi sumber utama ketidakpastian hukum; sedangkan studi Angga Septika Chandra dan Hudali Mukti menegaskan bahwa cacat administratif dalam proses pendaftaran tanah pemerintah, khususnya ketiadaan verifikasi historis alas hak, berujung pada pembatalan sertifikat aset pemerintah¹⁰. Sementara itu, penelitian Billa Amara Bittaqwa dan Lutfian Ubaidillah memperlihatkan bahwa lemahnya pengawasan internal dan rendahnya integritas aparatur berdampak pada terbitnya sertifikat ganda dan sengketa pertanahan yang berkepanjangan, yang dalam penelitian ini dipahami sebagai gejala lemahnya budaya hukum birokrasi¹¹. Fokus penelitian tersebut banyak berkaitan dengan mekanisme sertifikasi, pembatalan sertifikat, dan digitalisasi sistem pertanahan, namun belum menjelaskan secara mendalam bagaimana kelemahan administratif tersebut terkait dengan struktur kelembagaan dan budaya hukum birokrasi.

Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada dua hal. Secara teoritis, penelitian ini merupakan salah satu yang pertama menggunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman secara mendalam untuk menganalisis ketidakpastian hukum atas aset daerah di Indonesia. Teori Friedman memandang hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari tiga unsur yang saling terkait, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*Legal Substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).¹² Ketidakseimbangan di antara ketiga unsur inilah yang diduga menjadi akar ketidakpastian hukum aset publik. Secara kontekstual, penelitian ini menelaah dua kasus konkret di Jakarta Selatan, yaitu penerbitan Sertifikat Hak Pakai (SHP) No.169/Cilandak Barat dan Putusan Mahkamah Agung No.690 K/Pdt/2025 (Kasus Djawahir), sebagai bukti empiris bagaimana ketidaktertiban data, kelemahan koordinasi kelembagaan, dan rendahnya budaya hukum aparatur berkontribusi pada ketidakpastian hukum¹³.

Berdasarkan latar belakang dan kesenjangan penelitian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor penyebab ketidakpastian hukum atas aset daerah serta menilai efektivitas sistem hukum Indonesia dalam menjamin kepastian atas aset publik dengan menggunakan Teori Sistem Hukum Friedman sebagai kerangka analisis utama. Melalui analisis tersebut, penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan bagaimana ketidakseimbangan antara struktur, substansi, dan budaya hukum berpengaruh terhadap legalitas aset daerah, sekaligus memberikan dasar argumentatif bagi rekomendasi reformasi sistem hukum pertanahan yang lebih integratif, transparan, dan berkeadilan.

METODE PENELITIAN

⁸ Basri, "Kajian Hukum Terhadap Pengelolaan Aset Daerah." REUSAM: Jurnal Ilmu Hukum 9, no. 1 (May 9, 2021): 86–105, <https://doi.org/10.29103/reusam.v9i1.4869>

⁹ Reyza Septiadi Gurianto and Agus Sarono, "Tinjauan Yuridis Pengelolaan Administrasi Tanah Aset Daerah Guna Menciptakan Kepastian Hukum Di Kabupaten Kutai Kartanegara," *Notarius,UNDIP* 17, no. 2 (2024): 711–30. Notarius,UNDIP 17, no. 2 (2024): 711–30, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/view/49050>.

¹⁰ Angga Septika Chandra and Hudali Mukti, "Tinjauan Hukum Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Pakai Tanah Sebagai Aset Pemerintah Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Samarinda (Di Tinjau Dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian D," *Yuriska : Jurnal Ilmiah Hukum* 11, no. 1 (February 2019): 13–31, <https://doi.org/10.24903/yrsl11i1.454>.

¹¹ Amara Bittaqwa and Ubaidillah, "Analisis Yuridis Pembatalan Sertifikat Hak Milik No.325/Desawongsorejo Dalam Perkara Putusan Nomor. 578/K/TUN/2020 Jo Putusan Nomor. 112/B/2020/PT.TUN SBY Jo Putusan Nomor. 128/G/2019/PTUN.SBY."

¹² Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (Russell Sage Foundation, 1975).

¹³ Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Agung Nomor 690 K/Pdt/2025," 2025; Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Agung Nomor 462 PK/Pdt/2015 Tentang Sengketa Hak Atas Tanah Di Cilandak Barat," Pub. L. No. Nomor 462 PK/Pdt/2015, 32 (2015).

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normative. Menurut Soerjono Soekanto, pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menilai kesesuaian antara *das sollen* (hukum ideal yang tertulis) dan *das sein* (realitas pelaksanaan hukum di lapangan)¹⁴. Pendekatan ini digunakan untuk meneliti kepastian hukum terhadap pengelolaan aset daerah dan untuk menganalisis hubungan antara norma hukum positif dengan praktik kelembagaan dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia¹⁵. Sifat penelitian ini adalah deskriptif yaitu menggambarkan peristiwa hukum yang terjadi dan menganalisisnya berdasarkan teori hukum yang relevan¹⁶.

Dalam penelitian hukum normatif, digunakan beberapa pendekatan (*approach*), yaitu: Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) menelaah ketentuan yang mengatur hak atas tanah, pendaftaran tanah, dan pengelolaan aset pemerintah. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*): menggunakan teori dan doktrin hukum, khususnya Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, yang menjelaskan hubungan antara *struktur hukum*, *substansi hukum*, dan *budaya hukum* dalam menciptakan kepastian hukum¹⁷. Pendekatan kasus (*case approach*) mengkaji Putusan Mahkamah Agung No.2233 K/Pdt/2012 jo Putusan No.462 PK/Pdt/2015 (Kasus Cilandak Barat) dan Putusan Mahkamah Agung No.690 K/Pdt/2025 (Kasus Djawahir), untuk menggambarkan penerapan hukum dan problematika ketidaksesuaian antara norma dan praktik¹⁸.

Data sekunder yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan dokumen resmi pemerintah terkait pengelolaan aset daerah. Bahan hukum sekunder, berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu. Bahan hukum tersier, meliputi kamus hukum, yang memberikan pemahaman tambahan terhadap istilah hukum dan konteks normatif.

Teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah literatur akademik dan dokumen hukum yang relevan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, dengan menafsirkan dan mengkonstruksi hubungan antara norma, praktik kelembagaan, dan nilai budaya hukum yang berpengaruh terhadap kepastian hukum aset publik. Penarikan kesimpulan menggunakan logika deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma hukum umum ke kasus konkret. Pendekatan ini membantu menilai efektivitas hukum sebagai sistem yang hidup dan dinamis dalam konteks pembangunan hukum nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Ketidakpastian Hukum atas Penerbitan SHP No.169 di Cilandak Barat (Putusan Mahkamah Agung No.2233 K/Pdt/2012 jo Putusan No.462/PK/Pdt/2015)

Kasus penerbitan Sertifikat Hak Pakai (SHP) No.169 atas nama Pemerintah Provinsi DKI Jakarta di Kelurahan Cilandak Barat merupakan contoh konkret terjadinya ketidakpastian hukum dalam pengelolaan aset daerah. Berdasarkan kasus gugatan Saman bin Melim atas SHP 169 milik Pemprov DKI Jakarta di di Kampung Terogong antara Jalan Kartini dan Jalan TB. Simatupang, RT 016/RW 06, Kelurahan Cilandak Barat, Kecamatan Cilandak, Jakarta Selatan, ditemukan bahwa sertifikat tersebut menggunakan Nomor *Eigendom Verponding* (EV) yang salah yaitu No. 6551 dimana sesuai dengan catatan pada buku partikelir bahwa No. 6551 berada di Kampung Tjawang (Kramat jati) sedangkan obyek sengketa berada di atas bekas Eigendom verponding 6554 di Kawasan lebak bulus/cilandak barat, sehingga menimbulkan keraguan terhadap legalitas alas haknya (cacat administratif)¹⁹.

Secara administratif, tanah tersebut semula tercatat dalam Kartu Inventaris Barang (KIB A) milik Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai aset tetap. Namun, tidak ditemukan dokumen yang menunjukkan perolehan tanah tersebut secara sah melalui pembelian, hibah, atau penetapan pemerintah

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2007). Hal 52

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019), Hal.46-47

¹⁶ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Hal 56

¹⁷ Lawrence M. Friedman, "The Legal System: A Social Science Perspective," 1975.

¹⁸ Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Putusan Nomor 2233 K/Pdt/2012 Tentang Sengketa Kepemilikan Tanah Di Cilandak Barat" (Republik Indonesai, 2012); Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Agung Nomor 690 K/Pdt/2005 Tentang Sengketa Kepemilikan Tanah Antara Pemerintah Daerah Dan Pihak Swasta," Pub. L. No. Nomor 690/K/Pdt/2025, 15 (2005).

¹⁹ Direktori Putusan et al., "Mahkamah Agung RI," Pub. L. No. 2233 K/Pdt/2012 (2012); Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 462 PK/Pdt/2015," 2015.

pusat. Ketidaksesuaian antara data KIB A dan dokumen yuridis menjadi indikasi lemahnya koordinasi antara Badan Pengelola Aset Daerah (BPAD) dan Kantor Pertanahan Jakarta Selatan (BPN). Masalah ini semakin kompleks karena penerbitan Sertifikat Hak Pakai dilakukan tanpa verifikasi historis terhadap nomor Eigendom Verponding yang tercantum pada sertifikat. Hasil penelusuran pada buku tanah partikelir menunjukkan bahwa Nomor Eigendom Verponding yang digunakan dalam Sertifikat Hak Pakai tersebut merujuk pada bidang tanah lain yang tidak berlokasi di Cilandak Barat. Kesalahan ini menyebabkan ketidaksesuaian antara data yuridis (dokumen hukum) dan data fisik (lokasi dan batas tanah).

Dalam proses pengamanan aset, pemerintah beralasan bahwa tanah tersebut sudah “dikuasai secara fisik” selama puluhan tahun dan tercatat dalam inventaris daerah. Namun, dari sudut pandang hukum agraria, penguasaan fisik tidak serta-merta menciptakan hak atas tanah apabila tidak disertai bukti perolehan yang sah dan pencatatan yuridis yang benar. Oleh karena itu, secara teoretis penerbitan Sertifikat Hak Pakai (SHP) No.169 menimbulkan keraguan terhadap kekuatan legitimasi alas haknya, karena dasar alas hak yang digunakan keliru dan prosedur administratifnya mengandung cacat formil²⁰. Namun, melalui Putusan Mahkamah Agung No.2233 K/Pdt/2012 jo Putusan No.462 PK/Pdt/2015, SHP No.169/Cilandak Barat tetap dinyatakan sah dan dilindungi sebagai alat bukti yang kuat, sehingga ketidakpastian tersebut lebih mencerminkan kelemahan sistem administrasi sebelum adanya putusan berkekuatan hukum tetap. Kesalahan administratif ini menunjukkan lemahnya sistem validasi dokumen dalam proses sertifikasi aset daerah. Dalam doktrin hukum agraria, setiap data yang tercantum dalam sertifikat tanah memiliki kekuatan pembuktian selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya. Namun, apabila ditemukan adanya cacat hukum administratif, maka sertifikat tersebut dapat dibatalkan²¹.

Menurut prinsip *due process of law*, setiap penerbitan sertifikat tanah pemerintah harus didahului dengan verifikasi menyeluruh terhadap alas hak, batas wilayah, dan riwayat perolehan. Dalam kasus ini, proses tersebut tidak dilakukan secara memadai, sehingga melanggar asas kehati-hatian administratif dan asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 3 PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kasus ini juga memperlihatkan lemahnya pengawasan internal dalam sistem pengelolaan aset daerah. Pejabat terkait tidak melakukan cross-check antara data KIB A dan data pertanahan, sehingga kesalahan nomor EV tidak terdeteksi sejak awal. Perkara ini menunjukkan bahwa secara potensial pemerintah daerah dapat kehilangan klaim atas aset apabila tidak mampu membuktikan alas hak yang sah ketika digugat oleh pihak lain yang memiliki bukti lebih kuat. Hal ini sejalan dengan prinsip hukum pertanahan yang menegaskan bahwa sertifikat tanah bukanlah bukti hak mutlak, melainkan alat bukti yang kuat (*strong evidence*) sepanjang data fisik dan yuridis sesuai dengan data dalam Buku Tanah dan sertifikat hak. Kecuali ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya, sehingga sertifikat tetap dapat dibatalkan melalui mekanisme administratif oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional apabila ditemukan kesalahan (cacat administrasi atau cacat yuridis) dalam proses penerbitannya²².

Dengan demikian menunjukkan bahwa struktur hukum yang bertanggung jawab terhadap legalisasi asset belum bekerja secara efektif. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa penegakan hukum tidak hanya dipengaruhi oleh keberadaan aturan, tetapi juga oleh perilaku aparatur penegak hukum dan dukungan sarana administratif.²³ Dalam konteks ini, aparatur pertanahan sering kali lebih berorientasi pada penyelesaian administratif cepat daripada ketelitian yuridis, yang pada akhirnya menimbulkan cacat hukum dalam produk sertifikat.

²⁰ Maissy T P Dotulung, “Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah Akibat Cacat Hukum Administrasi,” *Lex Privatum* 6, no. 1 (2018); Andina Rizqi, “Perlindungan Hukum Pemilik Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Hal Terjadi Kesalahan Data Penerbitannya (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Semarang),” *Noutarius* 11, no. 2 (2018): 141–53, [https://doi.org/https://doi.org/10.14710/nts.v11i2.23459](https://doi.org/10.14710/nts.v11i2.23459).

²¹ Khairina, “Sertifikat Cacat Hukum Dalam Hukum Pertanahan Di Indonesia,” *Juris: Jurnal Ilmu Hukum* 13, no. 1 (2014): 27–39; Ni Made Silvia Gayatri, I Putu Gede Seputra, and Luh Putu Suryani, “Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Cacat Administrasi,” *Jurnal Analogi Hukum* 3, no. 1 (2021): 79–83, <https://doi.org/10.22225/ah.3.1.2021.79-83>.

²² Khairina, “Sertifikat Cacat Hukum Dalam Hukum Pertanahan Di Indonesia”; Gayatri, Seputra, and Suryani, “Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Cacat Administrasi.”

²³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2007). Cetakan ke-17 (Jakarta: Rajawali Pers, 2021), 9–10.

Dengan demikian, kasus SHP No.169 mencerminkan bahwa ketidakpastian hukum tidak hanya disebabkan oleh kekeliruan administratif, tetapi juga oleh kelemahan sistem hukum dalam memastikan koordinasi antar lembaga dan pengawasan internal terhadap aset publik.

Analisis Putusan Mahkamah Agung No.690 K/Pdt/2025

Kasus H. Djawahir bin H. Irih melawan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta merupakan salah satu perkara pertanahan yang menggambarkan konflik antara hak historis individu dan klaim kepemilikan pemerintah daerah atas aset publik. Dalam Putusan Mahkamah Agung No.690 K/Pdt/2025, Mahkamah Agung menolak klaim Pemerintah Daerah dan memenangkan pihak penggugat, H. Djawahir, karena pemerintah tidak mampu membuktikan alas hak dan perolehan yang sah atas tanah yang disengketakan.

Objek sengketa merupakan tanah seluas ± 8.094 m², beralamat di Jalan Puskesmas Karang Tengah RT 001/RW 003, Kelurahan Lebak Bulus, Kecamatan Cilandak, Kota Jakarta Selatan, DKI Jakarta. Tanah ini dalam putusan dinyatakan sebagai *Tanah Sisa Oper Garap Ex Eigendom Verponding Nomor 6554* yang semula seluas 8.145 m² dan kemudian menjadi 8.094 m² berdasarkan Surat Keterangan Tanah Nomor 211/2016 tanggal 19 Agustus 2016. Pemerintah Daerah mengklaim tanah tersebut sebagai aset daerah yang tercatat dalam KIB A No. 11.09.0576.74.00.00. Namun, penggugat membuktikan bahwa tanah tersebut berasal dari sisa oper garap tanah ex. *Eigendom Verponding* 6554, yang telah dikuasai dengan itikad baik sejak tahun 1971 diperkuat dengan Surat Keterangan Tanah Nomor 211/2016 serta Nomor Objek Pajak (NOP) 31.71.020.023-0240.0 atas nama H. Djawahir B. H. Irih.

Mahkamah Agung menilai bahwa klaim Pemerintah Daerah tidak memiliki dasar yuridis karena tidak ditemukan bukti perolehan hak maupun sertifikat hak pakai yang sah, namun hanya berupa pencatatan pada KIB A berdasarkan hibah tahun 1996 yang juga tidak jelas perolehannya (cacat yuridis)²⁴. Data inventarisasi daerah tersebut tidak memiliki kekuatan pembuktian sebagai alas hak kepemilikan, karena KIB A pada dasarnya merupakan dokumen administratif internal pemerintah, bukan bukti hak atas tanah²⁵.

Pertimbangan Mahkamah Agung juga menyoroti kecerobohan birokrasi dalam proses pencatatan aset pemerintah, di mana tidak ada dasar perolehan yang jelas atas pencatatan aset daerah pada KIB A. Kesalahan administratif ini mengakibatkan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta gagal mempertahankan klaimnya. Putusan tersebut sejalan dengan prinsip hukum agraria bahwa pemerintah tidak dapat memperoleh hak atas tanah tanpa dasar perolehan yang sah dan pencatatan yang benar sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan 4 UUPA²⁶.

Kasus Djawahir memperlihatkan secara nyata ketidakefektifan hukum dalam menjamin kepastian hukum aset publik. Ketidakterpaduan antara struktur hukum Badan Pengelolaan Aset Daerah Provinsi DKI Jakarta, Badan Pertanahan Nasional, dan Biro Hukum Pemerintah Daerah) serta rendahnya budaya hukum (*legal culture*) aparatur menyebabkan kekalahan pemerintah di pengadilan. Fenomena ini menegaskan bahwa masalah kepastian hukum bukan semata akibat kekurangan peraturan, tetapi hasil dari ketidakseimbangan unsur-unsur dalam sistem hukum itu sendiri.

Tabel 1. Analisis Kasus SHP No.169 Cilandak Barat dan Putusan MA No.690 K/Pdt/2025

Aspek Analisis	Kasus SHP No.169 – Cilandak Barat – Putusan Mahkamah Agung No.2233 K/Pdt/2012 jo. 462 PK/Pdt/2015	Kasus Djawahir – Putusan MA No.690 K/Pdt/2025
Objek Sengketa / Aset	Tanah negara eks hak barat yang berada di atas bekas Eigendom Verponding No. 6554,	Tanah “sisa oper garap ex Eigendom Verponding No. 6554” seluas kurang

²⁴ Mahkamah Agung Republik Indonesia, “Putusan Mahkamah Agung Nomor 690 K/Pdt/2025.”

²⁵ Asyiffa Kusumah Wardhani and Candradewini Candradewini, “Pengamanan Aset Tetap Tanah Oleh Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah (Bpkad) Kota Cimahi,” *JANE - Jurnal Administrasi Negara* 15, no. 2 (2024): 104–12, <https://doi.org/10.24198/jane.v15i2.48700>.

²⁶ Indonesia, “Putusan Nomor 2233 K/Pdt/2012 Tentang Sengketa Kepemilikan Tanah Di Cilandak Barat”; Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA),” 1960.

Aspek Analisis	Kasus SHP No.169 – Cilandak Barat – Putusan Mahkamah Agung No.2233 K/Pdt/2012 jo. 462 PK/Pdt/2015	Kasus Djawahir – Putusan MA No.690 K/Pdt/2025
Permasalahan Utama	yang kemudian disertifikatkan sebagai Sertifikat Hak Pakai (SHP) No.169/Cilandak Barat seluas kurang lebih 18.287 m ² di Kelurahan Cilandak Barat, Kecamatan Cilandak, Jakarta Selatan, atas nama Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.	lebih 8.094 m ² beralamat di Jalan Puskesmas Karang Tengah RT 001/RW 003, Kelurahan Lebak Bulus, Kecamatan Cilandak, Kota Jakarta Selatan, yang diklaim Pemprov DKI sebagai aset daerah berdasarkan KIB A, tetapi secara historis dikuasai oleh H. Djawahir B. H. Irih. Pemerintah gagal membuktikan dasar perolehan hak. KIB A digunakan sebagai dasar klaim, namun tidak memiliki kekuatan hukum sebagai bukti kepemilikan. Terdapat tumpang tindih antara dokumen pemerintah dan hak historis warga.
Posisi Para Pihak	Penggugat mempersoalkan dasar penerbitan SHP No.169/Cilandak Barat, khususnya perbedaan data historis mengenai nomor dan lokasi eigendom/verponding yang dijadikan rujukan administratif dalam sertifikasi. Perbedaan ini diajukan sebagai novum, tetapi oleh Mahkamah Agung tidak dianggap cukup untuk membatalkan sertifikat.	Penggugat: H. Djawahir (ahli waris pemilik lama). Tergugat: Pemprov DKI Jakarta dan instansi terkait.
Fakta Hukum Penting	Penggugat: Saman bin Melin sebagai penggarap dan pihak yang menguasai tanah sejak lama. Tergugat/Terbanding/Pemohon Kasasi/PK: Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, instansi terkait, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pihak yang menerbitkan SHP No.169/Cilandak Barat. - SHP No.169/Cilandak Barat diterbitkan sebagai hak pakai atas tanah negara eks hak barat yang dikaitkan secara administratif dengan nomor eigendom/verponding tertentu. - Penggugat mengajukan surat Kepala Kanwil BPN Provinsi DKI Jakarta yang menjelaskan bahwa nomor eigendom/verponding yang dipakai dalam administrasi tidak berlokasi di Cilandak Barat, melainkan di wilayah lain, sehingga dianggap menunjukkan kekeliruan rujukan historis. - Rangkaian putusan PN, PT, MA, hingga PK menyatakan bahwa surat Kanwil BPN tersebut hanya merupakan informasi bidang tanah dan tidak membuktikan hak keperdataan Penggugat atas objek sengketa, sehingga tidak cukup sebagai dasar pembatalan SHP No.169.	- Pemerintah hanya memiliki data administratif (KIB A) tanpa dokumen alas hak yang sah dan tanpa sertifikat atas nama Pemprov DKI Jakarta. - Penggugat memiliki Surat Keterangan Tanah (SKT) No. 211/2016, riwayat penguasaan sejak tahun 1971, serta Nomor Objek Pajak atas nama H. Djawahir B. H. Irih sebagai bukti penguasaan dan hak historis. - Pemerintah kalah di semua tingkat peradilan hingga Mahkamah Agung.
Pertimbangan Yuridis / Hasil Putusan	Kasus SHP No.169/Cilandak Barat telah diperiksa sampai tingkat kasasi dan peninjauan kembali. Mahkamah Agung dalam Putusan No.2233 K/Pdt/2012 jo. No.462 PK/Pdt/2015 menolak gugatan dan permohonan PK Penggugat, dengan pertimbangan bahwa penerbitan SHP No.169 telah memenuhi prosedur pertanahan dan bahwa surat Kanwil BPN yang diajukan sebagai novum tidak membuktikan adanya hak keperdataan Penggugat atas objek sengketa. Sertifikat hak pakai tersebut dinyatakan tetap sah dan dilindungi sebagai alat bukti yang kuat.	Mahkamah Agung menolak kasasi Pemprov DKI. Putusan MA menegaskan bahwa pemerintah tidak memiliki bukti alas hak yang sah; KIB A bukan bukti kepemilikan tanah. Hak Penggugat diakui dan putusan judex facti dikuatkan.
Asas Hukum yang Dilanggar	- Asas kehati-hatian administratif dalam verifikasi alas hak tanah eks hak barat sebelum sertifikasi. - Ketegangan antara asas kepastian hukum	- Asas kepastian hukum (Pasal 2 & 4 UUPA). - Asas perlindungan hukum terhadap hak perorangan.

Aspek Analisis	Kasus SHP No.169 – Cilandak Barat – Putusan Mahkamah Agung No.2233 K/Pdt/2012 jo. 462 PK/Pdt/2015	Kasus Djawahir – Putusan MA No.690 K/Pdt/2025
Kelemahan Struktural (<i>Legal Structure</i>)	dalam arti perlindungan sertifikat dengan asas kebenaran materiil dan keadilan substantif terkait riwayat historis tanah.	Koordinasi antar lembaga (BPN–BPAD–Biro Hukum Pemprov) tidak berjalan. Pemerintah tidak menyiapkan bukti hukum yang kuat di pengadilan.
Kelemahan Substansi Hukum (<i>Legal Substance</i>)	Tidak ada koordinasi antara BPAD dan BPN. Pengawasan hukum internal lemah. Prosedur sertifikasi dilakukan tanpa audit hukum yang memadai atas riwayat tanah eks hak barat.	Regulasi sudah ada, tetapi implementasi tidak konsisten. PP No.24 Tahun 1997 tidak dilaksanakan secara ketat pada tahap verifikasi data historis dan alas hak tanah eks hak barat.
Kelemahan Budaya Hukum (<i>Legal culture</i>)	Budaya hukum birokrasi permisif dan formalistik: penerbitan sertifikat dianggap rutinitas administratif, bukan proses hukum substantif yang menuntut klarifikasi riwayat historis dan kepemilikan tanah.	Norma hukum jelas, tetapi diabaikan dalam praktik. Pemerintah menggunakan data administratif sebagai dasar hak hukum, yang tidak diatur dalam peraturan pertanahan sebagai alas hak.
Analisis Teori Friedman	Ketidakseimbangan antara struktur (koordinasi lembaga), substansi (regulasi yang tidak sepenuhnya diterapkan secara substansial), dan budaya hukum (orientasi formalistik birokrasi) menyebabkan ketegangan antara kepastian formal sertifikat dan keadilan substantif dalam penerbitan SHP No.169.	Aparatur pemerintah rendah kesadaran hukumnya, tidak siap menghadapi gugatan warga. Tanggung jawab hukum sering dialihkan antar lembaga.
Implikasi Hukum	SHP No.169/Cilandak Barat tetap sah dan dilindungi secara formil berdasarkan putusan pengadilan. Namun, secara akademik, perkara ini menunjukkan adanya residu ketidakpastian hukum substantif karena masih terdapat perdebatan mengenai akurasi data historis eigendom/verponding dan riwayat perolehan tanah sebagai aset daerah.	Ketiga unsur sistem hukum tidak bekerja secara sinergis: lembaga tidak efektif, norma diabaikan, dan budaya hukum tidak mendukung kepastian hukum, sehingga klaim pemerintah atas tanah kalah oleh hak historis warga.
Rekomendasi Reformasi Sistem Hukum	- Audit yuridis seluruh SHP milik Pemprov DKI yang bersumber dari tanah eks hak barat. - Integrasi data antara BPN, BPAD, dan arsip historis (termasuk arsip eigendom/verponding). - Peningkatan profesionalisme aparatur dalam sertifikasi aset daerah.	Pemerintah daerah kehilangan hak klaim atas tanah. Putusan MA menjadi preseden penting bagi kasus aset pemerintah lainnya bahwa pencatatan dalam KIB A tidak cukup sebagai alas hak tanpa bukti perolehan yang sah.
		- Penegakan disiplin hukum dalam proses litigasi aset pemerintah. - Penerapan sistem <i>legal due diligence</i> wajib untuk aset publik sebelum klaim kepemilikan diajukan dan dicatat dalam KIB A

Berdasarkan tabel dari kedua kasus tersebut, terlihat pola yang sama: struktur hukum tidak terkoordinasi, substansi hukum diabaikan, dan budaya hukum birokrasi lemah. Dalam kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, ketidakseimbangan tiga unsur tersebut menyebabkan sistem hukum tidak berfungsi efektif. Akibatnya, kepastian hukum atas aset pemerintah tidak dapat terwujud, dan negara justru kehilangan legitimasi atas tanah yang dikuasainya sendiri.

Analisis Ketidakpastian Hukum Berdasarkan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman

Untuk memahami secara komprehensif mengapa ketidakpastian hukum atas aset daerah masih terjadi, digunakan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, yang memandang hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari tiga unsur utama: struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Ketiganya bekerja secara terpadu dan saling memengaruhi efektivitas hukum ²⁷

²⁷ Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*.

a. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Struktur hukum mencakup lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pelaksanaan hukum. Dalam konteks ini, kelemahan struktur hukum terlihat dari tidak efektifnya koordinasi antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Badan Pengelolaan Aset Daerah (BPAD) Provinsi DKI Jakarta, dan Biro Hukum Pemerintah Provinsi DKI Jakarta²⁸. Dalam kasus Cilandak Barat maupun Djawahir, masing-masing lembaga bekerja secara sektoral tanpa sistem integrasi data yang memadai.

Sistem inventarisasi aset (KIB A) tidak terkoneksi dengan sistem pertanahan nasional, menyebabkan data aset daerah berbeda dengan data BPN. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi struktur hukum sebagai “mesin pelaksana hukum” gagal menjalankan prinsip efisiensi dan akurasi yang menjadi prasyarat kepastian hukum.

Dari aspek struktur hukum (*legal structure*), ketidakefektifan koordinasi antar lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Pengelola Aset Daerah (BPAD), dan Biro Hukum Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menunjukkan lemahnya mekanisme kelembagaan dalam menjamin akurasi dan integrasi data aset publik. Struktur hukum yang seharusnya menjadi pelaksana sistem justru terfragmentasi, sehingga tanggung jawab atas verifikasi alas hak menjadi kabur dan tidak terkendali. Dalam konteks teori Friedman, struktur hukum yang tidak tertata dan budaya hukum birokrasi yang lemah menyebabkan hukum kehilangan efektivitasnya dalam menjamin tertib administrasi pertanahan²⁹. Efektivitas hukum bergantung pada kemampuan lembaga hukum menjalankan fungsi sosialnya melalui penegakan prinsip legalitas, keadilan, dan efisiensi³⁰.

b. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Substansi hukum berkaitan dengan norma, regulasi, dan kebijakan yang berlaku. Secara normatif, regulasi yang mengatur pendaftaran tanah telah memadai seperti UUPA, PP No.24 Tahun 1997, dan PP No.18 Tahun 2021 namun pelaksanaannya sering tidak konsisten³¹. Dalam kasus Sertifikat Hak Pakai (SHP) No.169, pejabat pemerintah tidak mematuhi ketentuan pemeriksaan riwayat tanah dan penelusuran dokumen alas hak sebelum sertifikasi. Sedangkan pada Kasus Djawahir pejabat pemerintah tidak bisa membuktikan legalitas karena bukti perolehan atas KIB A tidak ada, hanya berdasarkan “Hibah” tahun 1996 yang tidak ada dokumennya.

Kelemahan penerapan substansi hukum juga tampak dari penggunaan dokumen tidak sah (nomor EV salah) dan keterlambatan pembaruan data pertanahan. Ketidakkonsistensi ini menimbulkan ketidakseimbangan antara hukum tertulis (*das sollen*) dan realitas (*das sein*)³²³³.

Dari aspek substansi hukum (*Legal Substance*), meskipun peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah telah memadai seperti UUPA Tahun 1960, PP No.24 Tahun 1997³⁴, dan PP No.18 Tahun 2021³⁵, namun implementasinya tetap tidak konsisten. Prosedur verifikasi alas hak dan pemeriksaan historis sering diabaikan, sebagaimana terlihat dalam penerbitan Sertifikat Hak Pakai No.169 yang mencantumkan nomor *Eigendom Verponding* keliru, serta pada kasus Djawahir di mana pemerintah gagal membuktikan dasar perolehan haknya. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan hukum positif belum diimbangi oleh kepatuhan terhadap asas kepastian hukum.

c. Budaya Hukum (*Legal culture*)

²⁸ Friedman.hal 16-18.

²⁹ Friedman. hal 14

³⁰ Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*.

³¹ Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*. Agustus 19 (New York: Russell Sage Foundation, 1975)

³² Basri, “Kajian Hukum Terhadap Pengelolaan Aset Daerah.” REUSAM: Jurnal Ilmu Hukum 9, no. 1 (May 9, 2021): 86–105, <https://doi.org/10.29103/reusam.v9i1.4869>, Hal 88-103

³³ Rizqi, “Perlindungan Hukum Pemilik Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Hal Terjadi Kesalahan Data Penerbitannya (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Semarang).”

³⁴ The Republic Of Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia No.24 tahun 1997.

³⁵ Goverment Republic of Indonesia, “PP NO 18 TAHUN 2021,” Pub. L. No. 18 Tahun 2021, 59 (2021).

Budaya hukum meliputi nilai, persepsi, dan perilaku para pelaku hukum terhadap sistem hukum itu sendiri. Dalam kedua kasus tersebut, rendahnya kesadaran hukum dan profesionalisme aparatur menjadi faktor kunci yang memperburuk ketidakpastian hukum. Proses sertifikasi dilakukan hanya untuk memenuhi tuntutan administratif tanpa memperhatikan integritas data dan kehati-hatian yuridis.

Menurut Friedman, apabila budaya hukum masyarakat dan aparat lemah, maka substansi dan struktur hukum tidak akan efektif, meskipun regulasi sudah baik³⁶. Dalam konteks DKI Jakarta, budaya hukum birokrasi yang permisif dan formalistik menyebabkan penyimpangan administratif dianggap hal wajar, padahal berdampak fatal terhadap legalitas aset publik.

Dari aspek budaya hukum (*legal culture*), rendahnya integritas dan profesionalisme aparatur menjadi faktor mendasar yang memperlemah penegakan hukum. Aparat birokrasi masih menempatkan sertifikasi tanah sebagai prosedur administratif semata, bukan sebagai proses hukum yang menuntut kehati-hatian dan tanggung jawab publik. Rendahnya kesadaran hukum menyebabkan kesalahan administratif berulang dan berdampak pada hilangnya legitimasi aset daerah di hadapan hukum.

Analisis Sintesis

Dari kedua kasus tersebut dapat disimpulkan bahwa ketidakpastian hukum atas aset daerah bukan hanya persoalan administratif, tetapi merupakan cerminan dari kegagalan sistem hukum bekerja secara terpadu. Struktur hukum yang terfragmentasi, substansi hukum yang diabaikan, dan budaya hukum yang lemah menciptakan lingkaran masalah yang terus berulang. Dengan demikian, ketiga unsur sistem hukum tersebut belum berfungsi secara sinergis. Ketidakseimbangan antara struktur, substansi, dan budaya hukum menjadi akar utama dari ketidakpastian hukum aset publik. Agar sistem hukum dapat menjamin kepastian dan keadilan, diperlukan reformasi menyeluruh yang tidak hanya menata regulasi, tetapi juga memperkuat kelembagaan dan menumbuhkan budaya hukum yang berintegritas. Penegakan asas kepastian hukum memerlukan reformasi menyeluruh melalui integrasi sistem data pertanahan dan aset daerah antara BPN dan pemerintah daerah, penegakan tanggung jawab administratif bagi pejabat yang laik dalam verifikasi alas hak, dan peningkatan budaya hukum birokrasi melalui pelatihan integritas, audit hukum, dan transparansi publik. Dengan demikian, analisis menggunakan teori Friedman menunjukkan bahwa kepastian hukum atas aset publik tidak akan tercapai tanpa pembenahan sistemik terhadap tiga komponen utama hukum. Hukum yang baik tidak hanya ditulis dengan benar, tetapi harus dijalankan oleh lembaga yang kompeten dan didukung budaya hukum yang berintegritas.

Penelitian ini menegaskan bahwa kepastian hukum atas aset daerah tidak dapat dicapai hanya dengan memperbaiki regulasi, tetapi memerlukan sinergi antara lembaga, norma, dan nilai hukum yang hidup dalam birokrasi. Kasus Cilandak Barat dan Djawahir menjadi cermin bahwa hukum yang baik hanya dapat bekerja bila dijalankan oleh struktur yang kuat dan didukung budaya hukum yang berintegritas. Reformasi sistem hukum pertanahan yang berbasis teori Friedman diharapkan dapat menjadi landasan bagi terwujudnya tata kelola aset daerah yang efektif, transparan, dan berkeadilan. Jika dikaitkan dengan penelitian-penelitian terdahulu yang telah dibahas pada bagian kajian pustaka, temuan analitis ini pada dasarnya memperkuat sekaligus melengkapi hasil-hasil penelitian sebelumnya. Temuan mengenai lemahnya inventarisasi aset, ketidaksinkronan data fisik dan yuridis, serta maladministrasi dalam pendaftaran tanah aset pemerintah sejalan dengan simpulan Hasan Basri³⁷, Reyza Septiadi Gurianto dan Agus Sarono³⁸, Angga Septika Chandra dan Hudali Mukti³⁹, maupun Billa Amara Bittaqa wa dan Lutfian Ubaidillah⁴⁰ yang menekankan problem administratif dan teknis

³⁶ Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*. Agustus 19 (New York: Russell Sage Foundation, 1975)

³⁷ Basri, "Kajian Hukum Terhadap Pengelolaan Aset Daerah." REUSAM: Jurnal Ilmu Hukum 9, no. 1 (May 9, 2021): 86–105, <https://doi.org/10.29103/reusam.v9i1.4869>

³⁸ Gurianto and Sarono, "Tinjauan Yuridis Pengelolaan Administrasi Tanah Aset Daerah Guna Menciptakan Kepastian Hukum Di Kabupaten Kutai Kartanegara," 2024. Notarius,UNDIP 17, no. 2 (2024): 711–30, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/view/49050>.

³⁹ Chandra and Mukti, "Tinjauan Hukum Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Pakai Tanah Sebagai Aset Pemerintah Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Samarinda (Di Tinjau Dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian D.)"

⁴⁰ Amara Bittaqa wa and Ubaidillah, "Analisis Yuridis Pembatalan Sertifikat Hak Milik No.325/Desawongsorejo Dalam Perkara Putusan Nomor. 578/K/TUN/2020 Jo Putusan Nomor. 112/B/2020/PT.TUN SBY Jo Putusan

dalam pengelolaan aset daerah. Namun, analisis terhadap kasus SHP No.169/Cilandak Barat dan Putusan Mahkamah Agung No.690 K/Pdt/2025 (Kasus Djawahir) dalam kerangka Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman menunjukkan bahwa masalah-masalah tersebut tidak berhenti pada tataran administratif, melainkan berakar pada ketidakseimbangan tiga unsur sistem hukum: struktur hukum yang terfragmentasi, substansi hukum yang diabaikan, dan budaya hukum birokrasi yang permisif. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya menemukan kesesuaian dengan penelitian terdahulu, tetapi juga menawarkan pendalaman baru dengan memaknai ketidakpastian hukum aset daerah sebagai kegagalan sistemik yang melekat pada hubungan antar lembaga, norma, dan budaya hukum.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis terhadap penerbitan Sertifikat Hak Pakai (SHP) No.169 di Cilandak Barat dan Putusan Mahkamah Agung No.690 K/Pdt/2025 (Kasus Djawahir), dapat disimpulkan bahwa ketidakpastian hukum atas aset daerah merupakan konsekuensi dari tidak berfungsiya sistem hukum secara terpadu. Ketidakpastian tersebut tidak hanya timbul karena kekeliruan administratif dalam pendaftaran tanah, tetapi juga mencerminkan kelemahan struktur kelembagaan, ketidakkonsistensi penerapan norma pertanahan, dan rendahnya budaya hukum birokrasi. Dalam perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman, ketidakseimbangan antara struktur hukum yang terfragmentasi, substansi hukum yang diabaikan, dan budaya hukum yang permisif menyebabkan pemerintah daerah gagal menjamin legalitas asetnya sendiri, sebagaimana terlihat dari cacat alas hak pada SHP No.169 dan ketidakmampuan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta membuktikan dasar perolehan hak dalam Kasus Djawahir.

Temuan penelitian ini pada pokoknya menguatkan hasil-hasil penelitian terdahulu yang menyoroti lemahnya inventarisasi aset, ketidaksinkronan data fisik dan yuridis, serta maladministrasi dalam pengelolaan tanah aset pemerintah, namun sekaligus memperluasnya dengan menunjukkan bahwa akar persoalan terletak pada kegagalan sistemik tiga unsur hukum yang saling terkait. Kepastian hukum atas aset daerah tidak dapat diwujudkan hanya melalui perbaikan administratif atau digitalisasi sistem pertanahan, tetapi memerlukan pembenahan menyeluruh terhadap koordinasi kelembagaan, penegakan norma pertanahan secara konsisten, dan pembangunan budaya hukum birokrasi yang berorientasi pada asas kehati-hatian dan keadilan substantif. Dengan demikian, Teori Sistem Hukum Friedman terbukti relevan sebagai kerangka untuk mengevaluasi efektivitas pengelolaan aset daerah dan merumuskan arah pembaruan hukum pertanahan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Amara Bittaqwa, Billa, and Lutfian Ubaidillah. "Analisis Yuridis Pembatalan Sertifikat Hak Milik No.325/Desawongsorejo Dalam Perkara Putusan Nomor. 578/K/TUN/2020 Jo Putusan Nomor. 112/B/2020/PT.TUN SBY Jo Putusan Nomor. 128/G/2019/PTUN.SBY." *Indonesian Journal of Law and Justice* 1, no. 4 (July 2024): 10. <https://doi.org/10.47134/ijlj.v1i4.2812>.
- Basri, Hasan. "Kajian Hukum Terhadap Pengelolaan Aset Daerah." *REUSAM: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 1 (May 2021): 86–105. <https://doi.org/10.29103/reusam.v9i1.4869>.
- Chandra, Angga Septika, and Hudali Mukti. "Tinjauan Hukum Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Pakai Tanah Sebagai Aset Pemerintah Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Samarinda (Di Tinjau Dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian D.]" *Yuriska : Jurnal Ilmiah Hukum* 11, no. 1 (February 2019): 13–31. <https://doi.org/10.24903/yrsl.v11i1.454>.
- Choerunnisa, Icha, Maman Sudirman, and Benny Djaja. "Sertifikasi Barang Milik Negara : Langkah Strategis Memperkuat Kepastian Hukum Dan Keamanan Aset Negara." *Jurnal Justitia* 6, no. 2 (2023): 628–42.
- Dotulung, Maissy T P. "Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Akibat Cacat Hukum Administrasi." *Lex Privatum* 6, no. 1 (2018).
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage

- Foundation, 1975.
- _____. "The Legal System: A Social Science Prerspective," 1975.
- Gayatri, Ni Made Silvia, I Putu Gede Seputra, and Luh Putu Suryani. "Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Akibat Cacat Administrasi." *Jurnal Analogi Hukum* 3, no. 1 (2021): 79–83. <https://doi.org/10.22225/ah.3.1.2021.79-83>.
- Gerriyent, Gerriyent, Marzuki Marzuki, and Ibnu Affan. "Pertanggungjawaban Hukum Bappeda Kota Binjai Dalam Pengelolaan Barang Milik Daerah Untuk Mewujudkan Good Governance." *Jurnal Ilmiah Metadata* 3, no. 3 (2021): 1047–71. <https://doi.org/https://doi.org/10.10101/metadata.v3i3>.
- Gurianto, Reyza Septiadi, and Agus Sarono. "Tinjauan Yuridis Pengelolaan Administrasi Tanah Aset Daerah Guna Menciptakan Kepastian Hukum Di Kabupaten Kutai Kartanegara." *Notarius,UNDIP* 17, no. 2 (2024): 711–30.
- _____. "Tinjauan Yuridis Pengelolaan Administrasi Tanah Aset Daerah Guna Menciptakan Kepastian Hukum Di Kabupaten Kutai Kartanegara." *Notarius; Vol 17, No 2 (2024): NotariusDO - 10.14710/Nts.V17i2.49050* 17, no. 2 (August 2024): 711–30.
- Indonesia, Mahkamah Agung Republik. "Putusan Nomor 2233 K/Pdt/2012 Tentang Sengketa Kepemilikan Tanah Di Cilandak Barat." Republik Indonesai, 2012.
- Khairina. "Sertifikat Cacat Hukum Dalam Hukum Pertanahan Di Indonesia." *Juris: Jurnal Ilmu Hukum* 13, no. 1 (2014): 27–39.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor 462 PK/Pdt/2015 tentang Sengketa Hak Atas Tanah di Cilandak Barat, Pub. L. No. Nomor 462 PK/Pdt/2015, 32 (2015).
- _____. Putusan Mahkamah Agung Nomor 690 K/Pdt/2005 tentang Sengketa Kepemilikan Tanah antara Pemerintah Daerah dan Pihak Swasta, Pub. L. No. Nomor 690/K/Pdt/2025, 15 (2005).
- _____. "Putusan Mahkamah Agung Nomor 690 K/Pdt/2025," 2025.
- _____. "Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 462 PK/Pdt/2015," 2015.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2019.
- Putusan, Direktori, Mahkamah Agung, Republik Indonesia, and Pemohon Kasasi. Mahkamah Agung RI, Pub. L. No. 2233 K/Pdt/2012 (2012).
- Republic of Indonesia, Goverment. PP NO 18 TAHUN 2021, Pub. L. No. 18 Tahun 2021, 59 (2021).
- Republik Indonesia. "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah," 2021.
- _____. "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)," 1960.
- Rizqi, Andina. "Perlindungan Hukum Pemilik Sertifikat Hak Atas Tanah Dalam Hal Terjadi Kesalahan Data Penerbitannya (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Semarang)." *Noutarius* 11, no. 2 (2018): 141–53. <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/nts.v11i2.23459>.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2007.
- _____. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2007.
- The Republic Of Indonesia, Government. Peraturan Presiden Republik Indonesia No.24 tahun 1997, Pub. L. No. PP No.24 Thn.1997, Pasal 5 ayat (1) (1997).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia No. 104 Tahun 1960, 1960.
- Wardhani, Asyiffa Kusumah, and Candradewini Candradewini. "Pengamanan Aset Tetap Tanah Oleh Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah (Bpkad) Kota Cimahi." *JANE*

- *Jurnal Administrasi Negara* 15, no. 2 (2024): 104–12.
<https://doi.org/10.24198/jane.v15i2.48700>.