

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Campur tangan hukum terhadap kehidupan masyarakat yang semakin meluas menyebabkan masalah dalam efektivitas penerapan hukum, sehingga semakin menjadi penting juga untuk diperhitungkan. Dalam buku Sahnun berjudul *Hukum Agraria Indonesia*, beliau mengutip pendapat Esmi Warasih terkait fungsi hukum yakni sebagai sarana penyelesaian sengketa, sarana kontrol sosial, sarana *social engineering*, sarana emansipasi masyarakat, sarana legitimasi, sarana pengontrol terhadap perubahan-perubahan atau sebagai sarana pendistribusian keadilan.¹

Payung hukum di Indonesia berdasarkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangannya dengan mengacu pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi:

- “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

¹ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hal. 3

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sebagai hierarki paling tinggi atas peraturan perundang-undangan di Indonesia, di dalamnya juga mengatur tentang penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tepatnya pada Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Bunyi pasal tersebut merupakan salah satu bentuk perwujudan untuk terciptanya kemakmuran rakyat yakni dengan adanya hukum agraria yang termasuk di dalamnya mengatur dalam hal pertanahan.

Dalam bahasa latin, agraria disebut *ager* yang berarti tanah atau sebidang tanah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), agraria memiliki arti 1) urusan pertanian atau tanah pertanian 2) urusan pemilikan tanah.² Dengan demikian sebutan agraria atau yang dalam bahasa Inggris disebut *agrarian*, selalu diartikan sebagai tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Istilah agraria di Indonesia pada lingkungan administrasi pemerintahan dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun non pertanian.³

Mengingat adanya Pasal 33 UUD NRI, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang merupakan peraturan perundang-undangan yang menghimpun dan mengatur pertanahan serta *landreform* di Indonesia yang masih

² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Penjelajarannya*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013), hal. 5, ISBN: 978-602-9463-32-3

berlaku sampai dengan saat ini. Adanya UUPA ini sebagai bentuk pembaharuan hukum tanah di Indonesia sebagaimana yang dijabarkan dalam konsiderans “Mengingat” dan penjelasan umum pada UUPA ini. Dalam konsiderans “Menimbang” juga menyebutkan salah satu pertimbangan terbentuknya undang-undang ini yakni karena di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur.

Meskipun pengertian dari agraria tidak dinyatakan dengan tegas dalam UUPA, tetapi dari apa yang tercantum dalam konsiderans, pasal-pasal dan penjelasannya, maka dapat diketahui bahwa pengertian agraria dan hukum agraria dalam UUPA dipakai dalam arti yang sangat luas, pengertian agraria meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bahkan meliputi juga ruang angkasa dalam batas-batas yang ditentukan dalam Pasal 48. Dalam pengertiannya, bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah), tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air sesuai Pasal 1 ayat (4) *juncto* Pasal 4 ayat (1) UUPA. Sehingga pengertian tanah dalam hal ini meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut.⁴

Tanah sebagai karunia dari Tuhan Yang Maha Esa mengandung nilai yang sangat penting bagi setiap manusia di tengah masyarakat, karena tidak dapat

⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hal. 6

dipungkiri bahwa setiap manusia membutuhkan tanah untuk memenuhi hajat dan kelangsungan hidupnya. Dalam perkembangan dewasa ini kebutuhan masyarakat akan tanah terbagi menjadi kebutuhan yang berupa untuk tempat tinggal, untuk kegiatan usaha, untuk kegiatan-kegiatan khusus dan untuk kepentingan umum. Selain itu, tanah juga digunakan sebagai sumber untuk mendapatkan penghasilan ekonomi, seperti contoh yang nyata yakni dengan digunakannya tanah sebagai lahan untuk melakukan kegiatan pertanian, melaksanakan usaha dan bahkan tanah juga dapat dijadikan sebagai jaminan pinjaman.

Tujuan pokok dari diundangkannya UUPA telah termuat dalam Penjelasan Umumnya yang antara lain sebagai berikut:

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

Tanah sebagai permukaan bumi di dalamnya terkandung perlindungan hak yang diatur dalam UUPA. Dalam UUPA ini menyebutkan macam-macam hak atas tanah dan untuk mempunyai bukti atau dasar hak atas suatu bidang tanah, maka diperlukan adanya pendaftaran tanah. Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA disebutkan

bahwa ketentuan-ketentuan terkait pendaftaran tanah ini diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sesuai dengan yang telah diamanatkan Pasal 19 ayat (1) UUPA, sehingga terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 1997). Pada Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 telah menyebutkan secara lengkap tujuan pendaftaran tanah yang berbunyi:

“Pendaftaran tanah bertujuan:

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

Kepastian hukum yang dimaksud pada Pasal 3 dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 ini meliputi pula kepastian mengenai letak, batas dan luas tanah, status tanah dan orang yang berhak atas tanah serta pemberian surat berupa sertipikat.⁵ Dengan adanya Peraturan Pemerintah sebagai bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah, hal ini diharapkan agar dapat memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada para pemegang hak atas tanah dengan adanya alat bukti yang dihasilkan dari proses pendaftaran tanah yang antara lain berupa buku tanah dan sertipikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.

⁵ Aartje Tehupeiry, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Depok: Raih Asa Sukses, 2012), hal. 11

Pendaftaran tanah sendiri didefinisikan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 18 Tahun 2021) yakni sebagai berikut:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Pelaksanaan pendaftaran tanah sendiri meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 11 PP Nomor 24 Tahun 1997. Dalam Penjelasan Pasal 84 ayat (2) PP Nomor 18 Tahun 2021, kegiatan pendaftaran tanah pertama kali meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik (pengukuran dan pemetaan), pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis, serta penyimpanan daftar umum dan dokumen berupa data, informasi elektronik, dan/atau dokumen elektronik yang dibuat melalui sistem elektronik Kementerian. Pada kegiatan pengumpulan data yuridis dibedakan antara pembuktian hak lama dan hak baru. Hak lama adalah hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlakunya UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut PP Nomor 10 Tahun 1961. Salah satu bentuk hak lama yakni hak milik adat dan salah satu bentuk hak milik adat yakni *Letter C*. Sedangkan hak baru ialah hak-hak atas tanah yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997.

Dengan demikian, pendaftaran tanah pertama kali akan membutuhkan proses dan waktu yang lebih lama karena untuk pendaftaran tanah pertama kali diperlukan penerbitan sertipikatnya terlebih dahulu. Dalam Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa:

“Sertipikat sendiri merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Sebagai bentuk pengaturan yang lebih rinci serta pengaturan mekanisme pendaftaran tanah, maka lahirlah Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah), sehingga dengan adanya serangkaian peraturan-peraturan ini dapat memberi perlindungan bagi masyarakat luas khususnya dalam hal perlindungan hak atas tanah.

Persoalan yang timbul berkenaan dengan pertanahan tidak hanya meliputi tentang batas tanah atau batas bangunan di atas tanah itu, tetapi juga masalah tentang kepenguasaan tanah dengan tanpa hak yang dapat menimbulkan sengketa

dan menghambat proses pendaftaran tanah.⁶ Salah satu penyebab terjadinya sengketa tanah yakni karena adanya oknum-oknum yang menguasai suatu tanah tanpa adanya dasar kepemilikan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada dasarnya ketika terjadi sengketa atau konflik, maka upaya pertama yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan sengketa tersebut dengan mediasi. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan memberikan definisi tentang mediasi dalam Pasal 1 ayat (7), yang berbunyi “mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator”. Namun pada kenyataannya, hal ini sering kali tidak berhasil dan pada akhirnya membawa sengketa tersebut ke Pengadilan untuk diselesaikan.

Sebagaimana dalam kasus yang akan dibahas dalam penelitian ini, kasus ini membahas mengenai adanya perbuatan melawan hukum yang telah dilakukan para tergugat dengan menguasai tanah seluas 276 M2 di atas tanah milik penggugat yang terletak di Desa Petanahan, Kecamatan Petanahan, Kabupaten Kebumen.

Awal mula kasus ini yakni di Desa Petanahan, Kecamatan Petanahan, Kabupaten Kebumen terdapat pasangan suami istri bernama Mad Kasran alias Djimin dan Waginah yang mempunyai 3 (tiga) orang anak dari pernikahannya, yaitu 1. Sapar, 2. Tarminlah dan 3. Tini. Mad Kasran alias Djimin dan Waginah,

⁶ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1993), hal. 15

Sapar dan suaminya, Tarminlah dan suaminya, serta Tini dan suaminya kesemuanya telah meninggal dunia di Desa Petanahan.

Pada semasa hidupnya Mad Kasran alias Djimin memiliki sebidang tanah pekarangan seluas kurang lebih 0,82 da (820 M2) tercatat C Desa Nomor 183 persil 96 d.II terletak di Desa Petanahan, Kecamatan Petanahan, Kabupaten Kebumen, yang selanjutnya karena Mad Kasran alias Djimin dan Waginah telah meninggal dunia, maka menurut ketentuan hukum adat setempat yang berlaku, para ahli waris yang masih hidup (pada saat itu ialah Tarminlah dan Tini) mendapatkan hak bagian atas obyek tanah tersebut berupa tanah yang masing-masing seluas 0,41 da (410 M2) yang tercatat dalam C Desa Nomor 1824 atas nama Tarminlah dan C Desa Nomor 1825 atas nama Tini.

Tarminlah mempunyai 2 (dua) anak yaitu Munjiah dan Sugiran sedangkan Tini mempunyai 3 (tiga) anak yaitu Sanginah, Samiran, dan Baniyah. Setelah para ahli waris dari Tarminlah dan Tini menerima tanah warisan dari orang tuanya, maka mereka hendak mengajukan sertipikat atas bidang tanahnya masing-masing.

Namun pada saat para ahli waris (terutama Munjiah, Sanginah dan Baniyah) akan mengajukan permohonan sertipikat, sebagian dari tanah 0,82 da (820 M2) tercatat C Desa Nomor 183 persil 96 d.II di Desa Petanahan atas nama Mad Kasran alias Djimin (sebagaimana telah berubah menjadi C Desa Nomor 1824 atas nama Tarminlah dan C Desa Nomor 1825 atas nama Tini) yakni seluas 276 M2 telah didaku dan dikuasai oleh Bagiyono, Waryanti, Mungarofah, Suprihadi, Suratmi dan Robiatun yang kesemuanya merupakan anak dari Suwuh.

Alasan Bagiyono, Waryanti, Mungarofah, Suprihadi, Suratmi dan Robiatun menguasai obyek sengketa tersebut yakni karena sudah menguasai tanah tersebut sejak tahun 1970an dan sudah mempunyai bukti pembayaran Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA) dan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB) atas obyek sengketa tersebut yang tercatat atas nama almarhum (alm.) Suwuh, selain itu ahli waris dari Suwuh juga beralasan bahwa tanah/harta yang sebelumnya milik Mad Kasran alias Djimin tersebut sudah dijual dan dipindahtangankan ke Suwuh sehingga menurutnya secara normatif sudah menjadi hak sepenuhnya dari Bagiyono, Waryanti, Mungarofah, Suprihadi, Suratmi dan Robiatun. Padahal Mad Kasran alias Djimin, Waginah maupun anak-anak dan cucunya selama ini tidak pernah mengalihkan obyek tanah sengketa kepada Bagiyono, Waryanti, Mungarofah, Suprihadi, Suratmi dan Robiatun maupun orang tua para tergugat yakni Suwuh.⁷

Cucu Mad Kasran yang merupakan ahli waris dari Tarminlah dan Tini telah menempuh proses mediasi bersama dengan ahli waris dari Suwuh namun tidak berhasil, sehingga kasus ini dilanjutkan dengan gugatan yang diajukan oleh Munjiah, Sanginah, Banyah terhadap Bagiyono, Waryanti, Mungarofah, Suprihadi, Suratmi dan Robiatun ke Pengadilan Negeri Kebumen.

Berdasarkan kasus tersebut, diketahui bahwa terdapat masalah hukum yang dapat ditelaah mengenai munculnya pengakuan kepemilikan hak atas tanah dari pihak lain dengan menggunakan dasar Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak

⁷ Putusan Kasasi 649 K/PDT/2020 Juncto Putusan PN 10/Pdt.G/2018/PN Kbm

Bumi dan Bangunan (SPPT PBB) sementara dasar kepemilikan penggugat atas obyek sengketa tersebut berupa *Letter C*. Dengan adanya kasus ini juga menjadi cerminan terhadap awam atau rendahnya pengetahuan masyarakat terhadap peraturan hukum yang ada saat ini dan berujung pada tidak terciptanya keadilan dan kesejahteraan yang dicita-citakan. Sehingga dari uraian diatas, maka penulis menyusun skripsi dengan mengangkat judul “Analisis Yuridis Kepemilikan Tanah Hak Milik Adat Berdasarkan *Letter C* (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 649 K/Pdt/2020)”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kepemilikan tanah hak milik adat berdasarkan *Letter C*?
2. Bagaimana pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 649 K/PDT/2020 mengenai kepemilikan tanah hak milik adat berdasarkan *Letter C*?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kepemilikan tanah hak milik adat berdasarkan *Letter C*.
2. Untuk mengetahui pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 649 K/PDT/2020 mengenai kepemilikan tanah hak milik adat berdasarkan *Letter C*.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan agar menambah pengetahuan kepada pembaca dan memberikan pandangan hukum dalam rangka

pengembangan ilmu hukum khususnya dari perspektif hukum agraria yang berkaitan dengan permasalahan sengketa atas tanah hak milik adat. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat memberi pemahaman terkait aturan dan pertimbangan hukum yang dilakukan oleh hakim dalam penjatuhan suatu putusan bagi para pihak yang berperkara.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan untuk mengembangkan pola pikir pembaca dan aparat penegak hukum apabila dihadapkan kasus yang serupa dengan kasus yang diangkat penulis dalam penelitian ini terkait penerapan hukum serta pembuktian atas kepemilikan tanah hak milik adat.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan agar dapat tersistematisasi, maka penulis menyusun sistematika penulisan yang terbagi menjadi 5 (lima) bab yang masing-masing bab mempunyai keterkaitan satu sama lain, kelima bab tersebut adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis menguraikan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pembahasan pada bab ini terbagi menjadi tinjauan teori dan tinjauan konseptual yang berhubungan dengan penelitian ini. Pembahasan pada tinjauan teori diantaranya mengenai sumber hukum dalam hukum tanah Indonesia, penguasaan

hak atas tanah, jenis hak atas tanah, pendaftaran tanah, asas dan tujuan pendaftaran tanah, kegiatan pendaftaran tanah, kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah. Selanjutnya pada tinjauan konseptual membahas tentang tanah, hak milik adat, dan *Letter C*.

BAB III: METODE PENELITIAN

Pada bab ini membahas mengenai metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini yang terbagi dalam masing-masing bagian atau sub bab yang berjudul jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan, dan analisa data.

BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bab ini dibuat dalam 3 (tiga) bagian atau sub bab, pada 4.1 menjabarkan hasil penelitian yang membahas kasus yang diangkat dalam penelitian ini. Pada 4.2 menjawab rumusan masalah pertama yakni tentang kepemilikan tanah hak milik adat berdasarkan *Letter C* dan pada 4.3 menjawab rumusan masalah kedua yakni tentang pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 649 K/PDT/2020 mengenai kepemilikan tanah hak milik adat berdasarkan *Letter C*.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab penutup dalam penelitian ini, dalam bab ini penulis menjelaskan secara singkat terkait dengan pembahasan yang telah dijabarkan dalam bab-bab sebelumnya. Pada bab ini penulis juga memberi saran atas permasalahan dalam penelitian ini yang diharapkan dapat bermanfaat bagi para pembaca. Dengan demikian, pada bab ini terbagi atas 2 (dua) bagian atau sub bab yakni kesimpulan dan saran.