

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan elemen penting dalam menunjang kehidupan manusia. Kehidupan manusia tidak dapat dilepaskan dengan keberadaan tanah, karena dalam melakukan aktivitas sehari-hari, manusia selalu berhubungan dengan tanah baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan manusia yang menyebabkan tanah menjadi suatu komoditi yang bernilai ekonomis. Hal tersebut menjadi salah satu alasan yang kemudian terintegrasi dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), yang menerangkan bahwa, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Pasal tersebut menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang dimiliki Indonesia dikuasai oleh Negara untuk kemakmuran rakyat Indonesia dengan diatur peruntukannya dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, Negara memiliki kewenangan untuk mengatur tata guna maupun pengelolaan tanah di Indonesia, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA), yaitu:

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

Pengaturan mengenai pertanahan Indonesia dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu pada zaman sebelum diberlakukannya UUPA dan setelah berlakunya UUPA. Pada zaman sebelum diberlakukannya UUPA, keberadaan tanah tidak digunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia, akan tetapi digunakan dan dimanfaatkan untuk kepentingan pemasukan kas Pemerintah kolonial Hindia Belanda.¹ Tak dapat dipungkiri, sejarah pertanahan sebelum Indonesia merdeka berangkat dari jiwa-jiwa kolonial. Hal ini tertuang dalam Konsideran UUPA huruf b, c dan d, yang berbunyi:

- b. “bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta;
- c. bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat;
- d. bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum”

Berdasarkan hal tersebut, karena tidak memberikan manfaat bagi rakyat Indonesia, pada tanggal 24 September 1960 diterbitkan UUPA yang merupakan harapan baru bagi Indonesia dalam menata kelola pertanahan di

¹ Sri Hajati *et al*, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, h. 16.

Indonesia sesuai dengan karakteristik Negara Indonesia. UUPA sendiri didasarkan kepada hukum adat, karena dianut oleh sebagian besar rakyat Indonesia, sehingga hukum adat tentang tanah mempunyai kedudukan yang istimewa dalam pembentukan hukum agraria nasional (UUPA).² Ketentuan ini diperkuat dalam hukum positif Indonesia, tepatnya diatur dalam Pasal 5 UUPA yang berbunyi:

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UUPA tersebut, ditekankan bahwa hukum agraria yang berlaku di Indonesia adalah hukum adat yang merupakan hukum asli Indonesia dan dengan ini menggantikan ketentuan-ketentuan agraria hukum barat yang diatur dalam *Burgerlijk Wetboek* (yang selanjutnya disebut BW). Hukum adat yang digunakan sebagai hukum agraria nasional bukan merupakan hukum adat yang murni, akan tetapi hukum adat yang telah *disaneer*, yang berarti hukum adat yang telah dibersihkan dari cela-celanya serta ditambah kekurangan-kekurangannya agar supaya dapat berlaku umum untuk seluruh wilayah Indonesia.³

² Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Pranada Media Group, Jakarta, 2006 (selanjutnya disebut Urip Santoso I), h. 64-65.

³ *Ibid.*, h. 69.

Dalam rangka membangun hukum agraria nasional, hukum adat merupakan sumber utama untuk memperoleh bahan-bahannya, berupa konsepsi, asas-asas, dan lembaga hukumnya untuk dirumuskan menjadi norma hukum tertulis yang disusun menurut sistem hukum adat, serta merupakan hukum agraria yang positif dan tertulis.⁴ Salah satu yang diambil dalam hukum adat untuk dijadikan dasar utama dalam pembentukan hukum agraria nasional adalah lembaga hukum adat. Dalam hal ini kaitannya dengan *Rechtsverwerking*.

Rechtsverwerking merupakan lembaga hukum adat yang menjelaskan jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan iktikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.⁵ Ketentuan *rechtsverwerking* tersebut erat kaitannya dengan tanah-tanah adat yang masih belum dikonversikan sesuai Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA. Secara umum, tanah adat memiliki 2 (dua) pengertian, yaitu:⁶

1. Tanah “Bekas Hak Milik Adat”, yaitu tanah *girik* yang berasal dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum dikonversi menjadi salah satu tanah dengan hak tertentu (hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atau hak guna usaha) dan belum didaftarkan atau disertipikatkan pada kantor pertanahan setempat. Sebutannya dapat bermacam-macam diantaranya *girik, petok, rincik, ketitir*, dan lain sebagainya. Jika pihak yang hendak melakukan proses penyertipikatannya merupakan pemilik asli, maka tidak diperlukan adanya jual beli terlebih dahulu.

⁴ I Ketut Oka Setiawan, *Hukum Pendaftaran Tanah & Hak Tanggungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, h. 2.

⁵ Sri Hajati *et al*, *Op.Cit.*, h. 317.

⁶ *Ibid.*, h. 117.

2. Tanah milik masyarakat ulayat hukum adat, yang bentuknya seperti tanah *titian*, tanah tanah pengairan, tanah kas desa, tanah *bengkok*, dan lain sebagainya. Untuk jenis tanah milik masyarakat hukum adat ini tidak dapat disertipikatkan begitu saja. Jadi, tanah milik masyarakat hukum adat dapat dilepaskan dengan cara tukar guling (*ruislag*) atau melalui pelepasan hak atas tanah tersebut terlebih dahulu oleh kepala desa.

Tanah-tanah adat, dalam hal ini tanah bekas hak milik adat, yang belum dikonversi diwajibkan untuk dilakukan pendaftaran tanah sesuai amanat Pasal 19 ayat (1) UUPA untuk memperoleh jaminan kepastian hukum, yang berbunyi, “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Peraturan Pemerintah yang dimaksud pasal tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah).

Pendaftaran tanah tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, karena tanah-tanah bekas hak milik adat tidak mempunyai bukti kepemilikan hak atas tanah, tetapi hanya memiliki bukti kepemilikan atas nama pemegang hak, misalnya *Petok*, *Pipil*, *Girik*, *Ketitir*, *Verponding* Indonesia, yang berfungsi untuk menetapkan siapa yang berkewajiban membayar pajak atas tanah yang telah dikuasai. Perlu diketahui, bahwa bukti kepemilikan atas nama pemegang hak tersebut bukan merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah (sertipikat).

Ketentuan lembaga *rechtsverwerking* tersebut diterapkan dalam hukum agraria nasional, yaitu diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah, yang berbunyi:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah tersebut menjelaskan bahwa seseorang atau badan hukum yang memperoleh dan menguasai tanah dengan itikad baik, maka pihak lain yang merasa mempunyai kepentingan ataupun merasa memiliki tanah tersebut, tidak dapat lagi mendapat dan mengakui keberadaan tanah tersebut jika dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak terbitnya sertipikat tersebut, tidak ada keberatan maupun gugatan kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

Dalam Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah tersebut juga menerangkan, bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Hal tersebut diartikan bahwa sertipikat sebagai alat bukti yang kuat serta dalam prosedur pengumpulan, pengolahan, penyajian, dan penyimpanan data fisik dan data yuridis dilakukan secara teliti dan cermat karena tujuan pendaftaran tanah adalah memberikan jaminan kepastian hukum. Dengan sistem

pendaftaran tersebut memang data yang tercantum dianggap benar jika tidak ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya. Namun dalam pengumpulan sampai penyajian data fisik dan data yuridis yang diperlukan serta pemeliharannya dilaksanakan agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.⁷

Dengan dianutnya sistem publikasi negatif, kemungkinan pemegang hak menghadapi gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah bisa kapan saja terjadi. Untuk mengantisipasi kekurangan dari pendaftaran negatif yang dianut oleh PP Pendaftaran Tanah tersebut, dapat diatasi dengan lembaga *rechtsverwerking* yang diakui keberadaannya dalam hukum adat. Dengan diaturnya lembaga *rechtsverwerking* dalam hukum positif Indonesia, menunjukkan lembaga hukum adat tersebut diakui eksistensinya. Akan tetapi, pengakuan lembaga *rechtsverwerking* tersebut, dalam penerapannya ternyata tidak dapat selalu menyelesaikan permasalahan yang timbul.

Terjadi pada kasus dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 2044 K/Pdt/2015 antara Para Pemohon Kasasi dengan Para Termohon Kasasi, terkait dengan kepemilikan tanah adat. Pada awalnya orang tua Para Pemohon Kasasi, mempunyai tanah hak milik berupa tanah *tegalan* yang terdaftar di Buku C Desa Nomor 484, Persil 77, D IV, luas $\pm 6.570 \text{ m}^2$ (enam ribu lima ratus tujuh puluh meter persegi) atas nama Moestopo P. Djaenap yang terletak di Desa

⁷ *Ibid.*, h. 316-317.

Campurejo, Kecamatan Panceng, Kabupaten Gresik, yang hingga gugatan ini diajukan, masih belum dibagi secara waris.

Permasalahan terkait tanah objek sengketa muncul ketika Moestopo P. Djaenap meninggal dunia. Ternyata tanpa sepengetahuan dan seijin dari Para Pemohon Kasasi, selaku ahli waris Moestopo P. Djaenap, tanah objek sengketa tersebut yang awalnya terdaftar di Buku C Desa Nomor 484, Persil 77, D IV, luas $\pm 6.570 \text{ m}^2$ (enam ribu lima ratus tujuh puluh meter persegi) terletak di Desa Campurejo Kecamatan Panceng, Kabupaten Gresik tersebut dicoret kemudian ditulis seolah-olah telah beralih ke Buku C Nomor 1535, Persil 77, D IV, luas $\pm 6.570 \text{ m}^2$ (enam ribu lima ratus tujuh puluh meter persegi) atas nama H. Soekoer P. Moelkan yang merupakan orang tua Para Termohon Kasasi dengan sebab dan tanggal perubahan ditulis "karena jual beli" pada tanggal 3 Oktober 1967. Padahal, pada tanggal 15 Februari 1959 Moestopo P. Djaenap telah meninggal dunia.

Moestopo P. Djaenap maupun ahli warisnya pun tidak pernah mengalihkan tanah objek sengketa kepada siapapun dan dengan cara apapun. Moestopo P. Djaenap pernah menggarap sendiri tanah objek sengketa tersebut, yang kemudian setelah meninggalnya Moestopo P. Djaenap, tanah objek sengketa tersebut juga pernah dikerjakan dan digarap sendiri oleh ahli warisnya.

Selain hal tersebut, Termohon Kasasi juga mendasarkan atas penguasaan tanah objek sengketa yang telah berlangsung sekitar 47 (empat puluh tujuh)

tahun tanpa ada keberatan dari para ahli waris Moestopo P. Djaenap yaitu Para Pemohon Kasasi hingga gugatan ini diajukannya. Sehingga dapat terlihat bahwa, penguasaan selama 47 (empat puluh tujuh) tahun tersebut erat kaitannya dengan adanya lembaga *rechtsverwerking* yang menganggap Para Pemohon Kasasi telah melepaskan haknya terhadap objek sengketa, sehingga objek sengketa tersebut dapat dilakukan balik nama dan diterbitkan sertipikat Hak Milik atas nama H. Soekoer P. Moelkan.

Berdasarkan kasus tersebut, terlihat bahwa terjadi peralihan penguasaan tanah adat yang tidak berdasar dari Para Pemohon Kasasi kepada Para Termohon Kasasi serta didasarkannya pada adanya lembaga *rechtsverwerking*, yaitu Termohon Kasasi yang telah menguasai tanah objek sengketa sekitar 47 (empat puluh tujuh) tahun tanpa adanya gugatan dari Para Pemohon Kasasi, sehingga Para Pemohon Kasasi telah dianggap telah melepaskan haknya terhadap penguasaan tanah objek sengketa tersebut. Oleh sebab itu, maka dalam penelitian tesis ini akan mengkaji lebih dalam mengenai “**Lembaga *Rechtsverwerking* dalam Penguasaan Tanah Adat berdasarkan Hukum Agraria Nasional (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2044 K/Pdt/2015)**”.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah berguna untuk membatasi ruang lingkup pembahasan tesis agar tidak melebar dan lebih terfokus pada permasalahan. Adapun rumusan masalah dalam tesis ini antara lain:

1. Karakteristik lembaga *rechtsverwerking* dalam penguasaan tanah adat berdasarkan hukum agraria nasional.
2. *Ratio decidendi* putusan Mahkamah Agung Nomor 2044 K/Pdt/2015 terhadap eksistensi lembaga *rechtsverwerking*.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan, maka tujuan penelitian tesis ini yaitu:

1. Untuk menganalisis karakteristik lembaga *rechtsverwerking* dalam penguasaan tanah adat berdasarkan hukum agraria nasional.
2. Untuk menganalisis *ratio decidendi* putusan Mahkamah Agung Nomor 2044 K/Pdt/2015 terhadap eksistensi lembaga *rechtsverwerking*.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan, maka manfaat penulisan tesis ini yaitu:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum adat dan hukum agraria mengenai lembaga *rechtsverwerking* dalam penguasaan tanah adat berdasarkan hukum agraria nasional.

1.4.2 Manfaat Praktis

Dapat memberikan masukan dalam memecahkan permasalahan sengketa pertanahan berkaitan dengan eksistensi lembaga

rechtsverwerking dalam penguasaan tanah adat berdasarkan hukum agraria nasional.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Lembaga *Rechtsverwerking*

Lembaga *rechtsverwerking* diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah, yang berbunyi:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

Dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah menerangkan bahwa lembaga *rechtsverwerking* dalam hukum adat memiliki makna jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Dalam hal ini, hilangnya hak bukan hanya karena lewatnya waktu, tetapi karena sikap atau tindakan seseorang yang menunjukkan bahwa ia sudah tidak akan mempergunakan suatu hak.

Jika dalam hukum adat terdapat lembaga *rechtsverwerking*, maka dalam BW terdapat *Acquisitieve Verjaring* yang merupakan lembaga

daluwarsa yang menyebabkan seseorang dapat kehilangan hak atas kebendaannya, yang tepatnya diatur dalam Pasal 1963 BW yaitu:

“Siapa yang dengan iktikad baik, dan berdasarkan suatu alas hak yang sah, memperoleh suatu benda tak bergerak, suatu bunga, atau suatu piutang lain yang tidak harus dibayar atas tunjuk, memperoleh hak milik atasnya, dengan jalan daluwarsa, dengan suatu penguasaan selama dua puluh tahun.

Siapa yang dengan iktikad baik menguasainya selama tiga puluh tahun, memperoleh hak milik, dengan tidak dapat dipaksa untuk mempertunjukkan alas haknya.”

Acquisitieve verjaring menekankan terkait dengan penguasaan suatu hak atas kebendaan dalam jangka waktu tertentu oleh seseorang yang bukan pemilik dari hak atas kebendaan yang dikuasainya sehingga menyebabkan diperolehnya hak atas kebendaan tersebut. Dalam Pasal 1963 BW ayat (1) menyebutkan syarat dikatakan daluwarsa ketika telah dikuasai selama dua puluh tahun (dalam hal terdapat alas hak), sedangkan dalam Pasal 1963 BW ayat (2) mensyaratkan penguasaan selama tiga puluh tahun dapat dikatakan daluwarsa dan dapat diakui kepemilikan atas benda yang telah dikuasai tersebut (dalam hal tidak terdapat alas hak).

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, dikarenakan hukum agraria nasional menganut hukum adat dan bukan hukum barat, maka tidak mengenal lembaga *acquisitieve verjaring*, tetapi lembaga *rechtsverwerking*. Dalam penerapan lembaga *rechtsverwerking*, bukanlah menciptakan ketentuan hukum yang baru, melainkan penerapan hukum yang sudah ada dalam hukum adat yang dalam tata

hukum sekarang ini merupakan bagian dari hukum tanah nasional Indonesia sekaligus memberikan wujud konkret dalam penerapan ketentuan UUPA mengenai penelantaran tanah.⁸

1.5.2 Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan hak atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.⁹

Didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, kemudian penguasaannya diamanahkan kepada Negara untuk diatur dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁰ Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUPA, maka Negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan/atau diberikan kepada subjek hukum, yang memenuhi persyaratan. Kewenangan tersebut kemudian diperjelas dengan Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu:

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun

⁸ I Ketut Oka Setiawan, *Op.Cit.*, h. 39-40.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid I*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 24.

¹⁰ Sri Susanti Nur, *Urgensi Bank Tanah*, Pustaka Pena Press, Makassar, 2010, h. 1.

bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.”

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:¹¹

1. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

2. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan di bidang pertanian, perikanan, peternakan atau perkebunan.

Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 2 (dua) macam asas dalam hukum tanah, yaitu:¹²

1. Asas *Accessie* atau Asas Perlekatan

Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah merupakan satu kesatuan; bangunan dan tanaman tersebut bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya.

¹¹ Urip Santoso I, *Op.Cit.*, h. 87-88.

¹² *Ibid.*, h. 12-13.

2. Asas *Horizontale Schelding* atau Asas Pemisahan Horizontal
 Dalam asas ini, bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal ini secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.

1.5.3 Tanah Terlantar

Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa penelantaran tanah termasuk ke dalam pengejawantahan dari lembaga *rechtsverwerking*, sebagaimana yang berbunyi:

“Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena diterlantarkan (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini.”

Dalam Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa, tanah dapat hapus jika ditelantarkan, yang mana menurut Pasal 27, 34 dan 40 UUPA dalam hal ini berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Selain hal tersebut, Pasal 17, 35 dan 55 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah (yang selanjutnya disebut PP HGU, HGB dan HP), juga mengatur mengenai hapusnya hak atas tanah karena ditelantarkan.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (yang selanjutnya

disebut PP Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar), menerangkan mengenai objek dikatakan sebagai tanah terlantar yaitu:

“Objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.”

Terdapat pula keadaan dimana suatu tanah tidak dapat dikategorikan sebagai tanah terlantar sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 PP Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yaitu:

“Tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah:

- a. tanah Hak Milik atau Hak Guna Bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
- b. tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.”

Dengan diketahuinya unsur-unsur yang esensial terjadinya tanah terlantar, maka kriteria atau ukuran yang dapat dipakai untuk menetapkan sebidang tanah adalah terlantar adalah dengan cara kembali menjelaskan dengan melakukan penafsiran-penafsiran terhadap unsur yang ada, dengan fokus terhadap tujuan pemberian hak atas tanah. Sehingga apabila dari kondisi fisik tampak tidak terawat atau tidak

terpelihara, itu berarti tidak sesuai dengan tujuan pemberian haknya.

Sehingga kriteria tanah terlantar adalah:¹³

1. Harus ada pemilik atau pemegang hak atas tanah (subjek).
2. Harus ada tanah hak (Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan lain-lain) yang tidak terpelihara dengan baik sehingga kualitas kesuburan tanahnya menurun.
3. Harus ada jangka waktu tertentu.
4. Harus ada perbuatan yang dengan sengaja tidak menggunakan tanah sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya.

1.5.4 Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Dalam pendaftaran tanah ada 2 (dua) sistem publikasi, yaitu:¹⁴

1. Sistem Publikasi Positif
Di dalam sistem ini data yang tercantum dalam sertipikat dianggap sebagai alat pembuktian yang mutlak, maka tidak dapat dibuktikan sebaliknya. Kalau terjadi sengketa, maka nama pemegang hak yang tercantum dalam sertipikat dianggap mutlak kebenarannya. Dengan demikian, tidak ada kesempatan bagi pihak lain yang beriktikad baik yang dapat membuktikan sebaliknya, walaupun secara materiil pihak lain tadi dapat membuktikan bahwa tanah tersebut adalah miliknya.
2. Sistem Publikasi Negatif
Di dalam sistem ini data yang tercantum dalam sertipikat dianggap benar jika tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Keterangan yang berada dalam sertipikat dianggap kuat.

Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diamanatkan oleh UUPA adalah menggunakan sistem publikasi negatif. Akan tetapi, sistem publikasi yang digunakan bukanlah sistem publikasi negatif secara murni, tetapi bertendensi positif. Sistem publikasi negatif tersebut terlihat dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat

¹³ Suharingsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009, h. 120.

¹⁴ Sri Hajati *et al*, *Op.Cit.*, h. 312.

tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat, dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA yang menjelaskan bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat serta dalam Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah yang menyebutkan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kemudian, sistem publikasi positifnya terlihat dalam Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah yang menerangkan bahwa sertipikat menjadi alat pembuktian yang mutlak.

Sertipikat merupakan surat tanda bukti yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya, harus diterima sebagai data yang benar sepanjang kedua data tersebut sesuai dengan data yang tercantum dalam Buku Tanah dan Surat Ukur yang bersangkutan. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang kuat adalah penerapan sistem publikasi negatif. Dalam sistem ini, Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan.¹⁵

Berdasarkan penjelasan tersebut, bahwa sistem publikasi negatif yang dianut oleh PP Pendaftaran Tanah memiliki sisi kelemahan yaitu ketika pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah. Hal ini diantisipasi dengan

¹⁵ *Ibid.*

diakui dan diterapkannya lembaga *rechtsverwerking* yang merupakan lembaga hukum adat dalam Pasal 32 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah yang berbunyi:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan ini adalah yuridis normatif, yang merupakan suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, ataupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁶ Penelitian hukum sebagai kegiatan *know-how*, membutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis permasalahan yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut.¹⁷

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2007 (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I), h. 35.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2017 (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki II), h. 60.

Dalam hal ini, penelitian didasarkan pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2044 K/Pdt/2015 yang dikaji dengan melakukan identifikasi masalah yang terjadi, yaitu terkait dengan karakteristik lembaga *rechtsverwerking* dan *ratio decidendi* dari putusan tersebut, yang kemudian dianalisis menggunakan interpretasi hukum ataupun penalaran hukum, sehingga memperoleh hasil akhir yang merupakan pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang dibahas.

1.6.2 Pendekatan Masalah

Penyusunan tesis ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dan pendekatan kasus (*Case Approach*) yang dikaitkan terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2044 K/Pdt/2015.

Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁸ Pendekatan perundang-undangan diperlukan untuk meneliti terkait konsistensi dan kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang ada.

¹⁸ *Ibid.*, h. 133.

Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.¹⁹ Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum mengenai lembaga *rechtsverwerking* dalam penguasaan tanah adat berdasarkan hukum agraria nasional.

Pendekatan kasus (*Case Approach*) merupakan pendekatan yang menekankan terhadap *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada putusannya.²⁰ Pendekatan kasus diperlukan untuk mengetahui alasan-alasan hukum yang digunakan hakim untuk memutus suatu kasus dan fakta-fakta materiil sebagai penunjang sehingga hakim dapat menerapkan aturan-aturan hukum sesuai dengan fakta-fakta materiil yang terjadi. Dalam hal ini terkait pada Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2044 K/Pdt/2015 dan putusan-putusan lain yang berkaitan dengan isu hukum yang dibahas.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam menyusun tesis ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

¹⁹ *Ibid.*, h. 135.

²⁰ *Ibid.*, h. 158.

1. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas.²¹ Bahan hukum yang mengikat dan wajib digunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang dikemukakan dalam tesis ini, yaitu terdiri dari Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2044 K/Pdt/2015, putusan-putusan dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat.

2. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.²² Bahan hukum yang sifatnya membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer dalam tesis ini, yang terdiri dari buku-buku hukum (termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum), jurnal-jurnal hukum dan kamus-kamus hukum.

1.6.4 Metode Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini diawali dengan pengumpulan bahan hukum. Pada tahap ini, sekaligus dilakukan identifikasi dan inventarisasi permasalahan. Bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan dan diklasifikasi menurut sumber serta hierarkinya. Kemudian setelah dikumpulkannya bahan-

²¹ *Ibid.*, h. 181.

²² *Ibid.*

bahan hukum tersebut, langkah berikutnya adalah pengolahan bahan hukum.

Pengolahan bahan hukum dilakukan dengan cara bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dikaji secara komprehensif berkaitan dengan permasalahan-permasalahan yang diangkat dalam penulisan tesis ini dengan cara diuraikan, dikaitkan dan dianalisis. Setelah melalui tahapan pengolahan bahan hukum, selanjutnya akan ditarik suatu kesimpulan dan saran dalam bentuk argumentasi yang menjawab pokok-pokok permasalahan yang dibahas.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Setelah melalui metode pengumpulan bahan hukum dan inventarisasi terhadap bahan-bahan hukum yang relevan, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, kemudian tahap berikutnya adalah melakukan analisis melalui penafsiran atau interpretasi hukum. Dalam tesis ini menggunakan Interpretasi Gramatikal dan Interpretasi Sistematis.

Interpretasi gramatikal merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata atau bunyinya.²³ Interpretasi gramatikal diperlukan untuk tidak hanya sekedar

²³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003, h. 170.

membaca undang-undang, tetapi menjelaskan menggunakan bahasa sehari-hari yang umum dan logis.

Interpretasi sistematis dilakukan dengan cara menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain.²⁴ Interpretasi sistematis digunakan karena menafsirkan undang-undang tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem peraturan perundang-undangan, tetapi selalu berkaitan dan berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang lain serta tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas dari sistem perundang-undangan.

1.7 Pertanggungjawaban Sistematika

Untuk sistem penulisan dan pembahasan dalam penulisan hukum ini, dibagi dalam empat bab dengan subbab dimana masing-masing bab terdapat keterkaitan antara satu dengan yang lainnya. Adapun gambaran yang jelas mengenai penulisan hukum ini akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

Pendahuluan ditempatkan pada Bab I, karena merupakan dasar pijakan untuk melangkah pada bab-bab selanjutnya yang berisi mengenai alasan-alasan diangkatnya isu hukum yang dijadikan objek dalam penulisan tesis ini.

Karakteristik lembaga *rechtsverwerking* dalam penguasaan tanah adat berdasarkan hukum agraria nasional ditempatkan pada Bab II, karena dalam

²⁴ *Ibid.*, h. 172.

hal ini akan dibahas terkait karakteristik mengenai lembaga *rechtsverwerking* dalam penguasaan tanah adat berikut pengaturannya dalam hukum agraria nasional.

Ratio decidendi putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2044 K/Pdt/2015 terhadap eksistensi lembaga *rechtsverwerking* ditempatkan pada Bab III, karena dalam hal ini menganalisis mengenai pertimbangan-pertimbangan hakim dalam memutus kasus yang terkait dengan eksistensinya lembaga *rechtsverwerking*.

Penutup ditempatkan pada Bab IV, karena sebagai hasil pembahasan dari permasalahan-permasalahan yang telah dibahas pada bab II dan bab III. Pembahasan dalam tiap bab diharapkan memperoleh kesimpulan yang akan disusun secara sistematis dan objektif. Kemudian, saran yang dihasilkan setelah proses kesimpulan diharapkan dapat dijadikan bahan rujukan maupun pertimbangan dalam ilmu hukum, khususnya bidang adat dan agraria.