

BAB III

PERLINDUNGAN HUKUM ATAS TANAH YANG DIKUASAI BERDASARKAN PETOK D YANG KEMUDIAN DITERBITKAN IPT OLEH PEMERINTAH

3.1 PENERBITAN IZIN PEMAKAIAN TANAH OLEH PEMERINTAH

3.1.1 Penjelasan Umum Izin Pemakaian Tanah

Dalam sejarah sistem pertanahan Indonesia telah mengalami perubahan setelah disahkannya UUPA pada tahun 1960, dimana perubahan yang paling signifikan adalah Negara diberikan kewenangan untuk hak menguasai atas tanah. Hal ini dikarenakan sebagai upaya agar seluruh wilayah di Indonesia dapat dimanfaatkan untuk menyejahterahkan rakyatnya, dalam hal pengelolaan atas bidang tanah tersebut, pada pasal 2 ayat (4) UUPA mengatur mengenai pemberian hak kepada Negara untuk melakukan tindakan pengelolaan atas sebidang tanah dengan memberikan kuasa kepada masing-masing daerah melalui pemerintah daerah.

Salah satu bentuk penguasaan atas tanah adalah dengan memberikan Izin Pemakaian tanah (IPT) oleh pemerintah terhadap badan hukum atau perseorangan, tentu saja izin tersebut tidak bersifat permanen sehingga pemanfaatan ini bersifat sementara dan dibatasi oleh jangka waktu tertentu. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa UUPA memberikan kewenangan kepada Negara untuk mengakomodasi pertanahan yang ada dan digunakan untuk mencapai cita-cita Negara dalam hal kemakmuran dan kesejahteraan. Penerbitan IPT adalah salah satu bentuk tindakan yang dilakukan oleh Negara dalam hal mengelola pertanahan yang dimilikinya sehingga dapat dimanfaatkan oleh pihak yang membutuhkan, pemanfaatan

tersebut termasuk ke dalam kategori barang milik Negara maupun Barang Milik Daerah yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP Pengelolaan Barang Milik Negara/daerah).

Dalam konteks administrasi pertanahan, IPT merupakan bentuk instrumen administrasi yang menjadi bentuk nyata pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh Negara terhadap tanah yang dikuasai oleh Negara. Sekaligus memberikan legitimasi hukum bagi masyarakat luas untuk dapat merasakan manfaat untuk menggunakan tanah untuk dipergunakan secara sah meskipun tidak memiliki hak atas tanah tersebut.

Penerbitan IPT merupakan pelaksanaan dari kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat yang diberikan kepada setiap pemerintah daerah di Indonesia untuk melakukan pengelolaan secara mandiri terhadap aset yang dikategorikan sebagai miliknya termasuk tanah. Pemberian wewenang yang dilakukan oleh pemerintah pusat dalam hal pengelolaan asetnya dalam hukum Indonesia disebut dengan prinsip desentralisasi, penjelasan mengenai hal ini diatur dalam pasal 18 UUD NRI 1945 dan dijabarkan lebih lanjut ke dalam peraturan perundang-undangan yang masih berlaku terutama dalam peraturan yang terkait otonomi daerah dan pengelolaan aset milik daerah. Kepemilikan IPT tidak dapat dikatakan sebagai pengganti untuk bukti hak atas sebidang tanah, melainkan bentuk pemanfaatan sementara atas tanah negara.

Indonesia dikenal sebagai Negara kepulauan yang memiliki karakteristik Nusantara. Secara administratif pemerintahan yang dimiliki oleh Indonesia dalam hal wilayah dibagi menjadi provinsi dan selanjutnya dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota. Sehingga masing-masing dari tingkat provinsi, kabupaten, dan kota memiliki

pemerintahan daerah sendiri. Meskipun terdapat pembagian kekuasaan dalam tingkat pusat dan daerah, struktur Negara tetap berbentuk kesatuan sesuai dengan UUD NRI 1945. Oleh karena itu pengelolaan pemerintahan daerahnya disusun berdasarkan prinsip desentralisasi dengan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya.³²

Konsep desentralisasi yang dianut oleh Indonesia menurut Prof. Bagir Manan merupakan sebuah konsep yang memiliki pola dan bentuk yang unik dengan mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dipengaruhi oleh berbagai aspek salah satunya mengenai pondasi desentralisasi yang telah diatur dalam konstitusi pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa.³³

“hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, maupun antara provinsi dan kabupaten/kota, ditetapkan melalui undang-undang dengan mempertimbangkan kondisi khusus serta keanekaragaman masing-masing daerah”.

Sedangkan The Liang Gie berpendapat bahwa desentralisasi merupakan sebuah konsep mengenai pelimpahan kewenangan yang berasal dari pemerintah pusat kepada unit-unit yang lebih kecil dalam organisasi pemerintahan yang diberikan tugas untuk melakukan pengelolaan terhadap segala kepentingan yang dimiliki oleh masyarakat

³² M. Laica Marzuki, “Hakekat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, Jurnal Konstitusi, Majalah Konstitusi RI Vol.4, Jakarta, 1 Maret 2007

³³ Bagir Manan, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945”, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 1990, hlm.507.

local di wilayah tertentu.³⁴ Dalam penjelasan lanjutan tentang desentralisasi oleh Prof. Bagir Manan memberikan penekanan bahwa dalam pelaksanaannya substansi yang diberikan terhadap pemenuhan otonomi daerah tidak harus seragam, hal ini dikarenakan bahwa setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda sehingga otonomi daerah bergantung kepada karakteristik dan kondisi khusus yang dimiliki oleh setiap wilayah.

Meskipun demikian dalam perubahan yang dialami oleh UUD NRI 1945 tidak secara eksplisit menjelaskan penggunaan istilah desentralisasi dalam hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Namun pasal 18 ayat (2) menegaskan bahwa antara pemerintah daerah pada tingkat provinsi, kota, kabupaten memiliki kewenangan dalam hal mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Oleh sebab itu dalam pandangan Prof Bagir Manan konsep desentralisasi bukanlah sebagai prinsip dasar melainkan sebuah sistem dalam hal pembagian kekuasaan yang didasari oleh otonomi daerah dan tugas pembantuan.³⁵

Lebih lanjut dalam pembahasan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah memiliki empat aspek penting dalam pelaksanaannya, yaitu yang pertama dalam hal pembagian kewenangan, kelembagaan, pengawasan, dan pengelolaan keuangan. Oleh sebab itu dalam melakukan penyelenggaraan yang

³⁴ The Liang Gie, “*Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Negara Republik Indonesia (Jilid I, II, dan III)*”, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm.21.

³⁵ Bagir Manan, Op cit, hlm 10

dilakukan oleh pemerintah daerah harus mendapatkan dukungan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).³⁶ Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP Perubahan Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah), Barang Milik Daerah memiliki arti bahwa semua barang yang dimiliki oleh Daerah baik melalui pembelian barang atau didapatkan yang bersumber dari Anggaran atau dari perolehan lainnya yang sah.

Sedangkan yang termasuk ke dalam kelompok kategori dalam pengelolaan Barang Milik Daerah diatur dalam Pasal 3 ayat (2) PP Pengelolaan Barang Milik Negara/daerah, sebagai berikut:

- a. *perencanaan kebutuhan dan penganggaran;*
- b. *pengadaan;*
- c. *penggunaan;*
- d. *pemanfaatan;*
- e. *pengamanan dan pemeliharaan;*
- f. *penilaian;*
- g. *pemindahtanganan;*
- h. *pemusnahan;*
- i. *penghapusan;*
- j. *penatausahaan; dan*
- k. *pembinaan, pengawasan dan pengendalian*

Berdasarkan ruang lingkup tersebut bahwa pemanfaatan merupakan salah satu bentuk pengelolaan barang milik daerah, definisi dari pemanfaatan yang dimaksud terdapat pada pasal 1 angka 10 PP Perubahan Pengelolaan Barang Milik

³⁶ Siswanto Sunarno, "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia", Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 77

Negara/Daerah merupakan salah satu bentuk pemanfaatan terhadap aset yang dimiliki oleh negara atau Daerah yang pada saat itu belum dimanfaatkan untuk memberikan dukungan pelaksanaan tugas dan fungsi terhadap kementerian, lembaga, atau perangkat daerah. Pemanfaatan tersebut dilakukan sebagai upaya bentuk optimalisasi dalam penggunaan barang tanpa mengubah kepemilikannya secara hukum. Bentuk pemanfaatan dalam Barang yang dimiliki oleh Negara/Daerah dijabarkan lebih detail dalam Pasal 27 PP Perubahan Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah terdiri dari:

- a. *Sewa;*
- b. *Pinjam Pakai;*
- c. *Kerja Sama Pemanfaatan;*
- d. *Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau*
- e. *Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur.*

Secara konseptual istilah wewenang sering disamakan dengan kata dalam bahasa belanda, yakni *Bevoegdheid*, yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kewenangan sendiri memiliki arti sebagai hak atau kekuasaan untuk melakukan tindakan, menetapkan sebuah keputusan, memberikan perintah, serta mendelegasikan tanggung jawab yang dimiliki kepada pihak lainnya. Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa sebuah wewenang merupakan sesuatu bentuk kekuasaan hukum yang memiliki

kaitan yang sangat erat dengan kekuasaan yang ditegakkan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.³⁷

Sejalan dengan pendapat yang diungkapkan oleh Philipus M hadjon, F.P.C.L. Tonner, juga berpendapat, kewenangan adalah *“Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevad als het vermogen om positief recht vast te stellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen”* kewenangan pemerintah merupakan kemampuan untuk menjalankan hukum positif, sehingga dari hal tersebut melahirkan hubungan hukum antara warga Negara maupun antara pemerintahan. Sehingga dalam pendapat ini kewenangan memiliki sudut pandang sebagai sebuah instrument dalam membentuk hubungan hukum antara subjek hukum.³⁸

Moh. Fadli menegaskan bahwa konsep dari kewenangan memiliki hubungan erat dengan prinsip utama dari sebuah sistem hukum yaitu asas legalitas, asas ini merupakan dasar legitimasi dalam melaksanakan kewenangan pemerintah sehingga dalam menjalankan kekuasaannya pemerintah berpacu kepada asas ini. Sehingga sumber dari kewenangan merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang

³⁷ Philipus M. Hadjon, *“tentang Wewenang”*, Yuridika, No.5&6 Tahun XII, September – Desember, 1997, hlm.1

³⁸ Ridwan HR, *“Hukum Administrasi Negara”*, Rajawali Press, Jakarta, 2006, hlm. 100

masih berlaku.³⁹ Lebih lanjut Moh Fadli menyebutkan kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga mekanisme.⁴⁰

1. Atribusi : yaitu pemberian kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah bersumber dari peraturan perundang-undangan, Wewenang ini diberikan oleh lembaga yang membentuk Undang-Undang.
2. Delegasi : yaitu sebuah pelimpahan kewenangan yang sudah dimiliki oleh suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintah atau pejabat lainnya.
3. Mandat : yaitu pemberian kuasa oleh suatu organ pemerintahan kepada orang lain yang menjalankan kewenangan kewenangannya atas pemberi mandate. Mengenai pertanggung jawabannya tetap dimiliki oleh pemberi mandat.

Berdasarkan konsep tersebut, dapat dipahami bahwa dalam hal penerbitan IPT merupakan bagian kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, kewenangan tersebut bersumber dari Undang-Undang yang bersumber dari mekanisme atribusi. Hal ini secara tegas diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya (PERPU Nomor 51 Tahun 1960) khususnya pada pasal 2 yang menyatakan

³⁹ Tahegga primananda alfath, “kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indoneisa”, The Spirit Of law, Universitas Narotama Surabaya vol 1 Nomor 1, 2015

⁴⁰ Ibid

larangan bagi siapa pun untuk menggunakan sebidang tanah tanpa seizing pihak yang memiliki hak atau kuasa yang sah atas tanah tersebut.

Dengan dasar tersebut, Pemerintah Daerah yang diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri. Sehingga secara administratif berhak mengambil tindakan terhadap tanah yang berada dalam lingkup kewenangannya, terkait pada tingkat kabupaten/kota yang dimaksud sebagai penguasa daerah adalah Bupati atau Walikota sedangkan pada tingkat provinsi adalah Gubernur. Dalam konteks penerbitan IPT keabsahan dalam penerbitan tersebut harus didasarkan pada adanya izin yang diberikan oleh pemerintah terkait. Philipus M. Hadjon mengartikan sebuah izin merupakan sebagai bentuk persetujuan yang berasal dari pemerintah, yang didasari oleh peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan yang sebetulnya merupakan tindakan yang dilarang oleh Undang-Undang dalam keadaan khusus.⁴¹ Sedangkan menurut Tatiek Sri Djatmiati berpendapat bahwa sebuah izin merupakan sebuah alat dalam konteks hukum yang digunakan oleh pemerintah untuk melakukan pengaturan terhadap kehidupan masyarakat agar sesuai dengan jalur hukum yang berlaku. Sehingga izin merupakan sebuah produk instrument yuridis yang memiliki tujuan untuk memberikan layanan publik secara sah oleh pemerintah.⁴²

⁴¹ Philipus M. Hadjon, "*Pengantar Hukum Perizinan*", yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 1993, hlm 2

⁴² Tatiek Sri Djatmiati, "*Kerjasama Antar Daerah Dalam Bidang Perizinan*", Majalah Yuridika. Vol. XX No. 4, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2005, hlm 258

Oleh sebab itu, Izin memiliki peran sebagai alat hukum yang digunakan oleh pemerintah dalam mengatur aktivitas masyarakat agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang masih berlaku. Dalam hal ini adalah tindakan dalam pemberian izin dalam hal pemanfaatan tanah, proses dalam memberikan izin pada tahap ini tidak dilakukan secara sembarangan melainkan melalui prosedur administratif yang sistematis. Adapun tahapan penerbitan IPT melalui procedural sebagai berikut:⁴³

1. Pemohon terlebih dahulu harus mengajukan permohonan secara resmi kepada kepala dinas pengelolaan bangunan dan tanah melalui Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) dengan melampirkan seluruh dokumen persyaratan yang diperlukan.
2. Tahap selanjutnya UPTSA akan melakukan pemeriksaan awal terhadap pengajuan permohonan tersebut, apabila ada kekurangan dalam hal persyaratan dokumen maka akan dikembalikan kepada pemohon untuk segera dilengkapi.
3. Setelah berkas dinyatakan lengkap maka akan diterima oleh sekretariat dan dicatat dalam buku agenda, lalu disambungkan kepada bidang pemanfaatan tanah.
4. Bidang tersebut akan melakukan verifikasi berkas dan melakukan pengecekan lokasi yang sesuai dengan lokasi permohonan, setelah dinyatakan sesuai maka

⁴³ Devita Mutiara Danysa, "Pemanfaatan Barang Milik Daerah Berupa Tanah Melalui Izin Pemakaian Tanah Kota Surabaya", *Jurist-Diction*, Vol 3, No 4, 2020, hlm 1549-1550

beberapa pejabat akan memberikan paraf sebagai bentuk persetujuan atas hasil pemeriksaan dan berkas dikembalikan ke sekretariat untuk diteruskna ke UPTSA.

5. Seketeriat akan membuat surat pengantar dan UPTSA akan menyampaikan informasi kepada pemohon mengenai aturan kewajiban dalam hal pembayaran retribusi atau perlengkapan dokumen lainnya.
6. Setelah permohonan nelakukan pembayaran dan memberikan bukti pembayaran retribusi tersebut, maka UPTSA akan mengembalikan seluruh berkas yang lengkap ke kepala dinas pengelolaan bangunan dan tanah.
7. Kemudian bidang pemanfaatan tanah akan menyusun gambnar situasi dalam bentuk peta lokasi, kemudian sekretariat akan menyusun draft surat izin pemkaian tanah yang sudah diparaf oleh pejabat yang berwenang.
8. Selanjutnya akan memberikan penomoran terhadap IPT yang sudah diterbitkan dan menyerahkan kembali ke UPTSA
9. Tahap terakhirnya UPTSA akan memberikan dokumen asli IPT kepada pemohon dengan disertai tanda bukti penerimaan.

Setelah pemohon telah melewati semua prosedural yang sudah dijelaskan diatas, maka pemohon sudah secara sah mendapatkan IPT terhadap tanah yang dimohonkan. Namun perlu untuk diperhatikan bahwa pemberian izin yang dilakukan oleh pemerintah bukanlah peralihan ha katas tanah, melainkan hanya persetujuan

sementara dalam hal pemanfaatan tanah yang memiliki jangka waktu tertentu sesuai dengan kebutuhan pemanfaatan dalam hal permohonan diawal. Dalam praktiknya jangka waktu yang diberikan kepada penerbitan IPT memiliki perbedaan dan dibagi menjadi tiga kategori, yaitu:⁴⁴

1. IPT jangka panjang, izin ini diberikan terhadap pemohon yang sudah lolos verifikasi dan berlaku selama 20 tahun dan dapat diperpanjang dengan jangka waktu yang sama.
2. IPT jangka menengah, memiliki jangka waktu izin selama 5 tahun dan dapat diperpanjang setiap 5 tahun sekali.
3. IPT jangka pendek, hanya pemberian ini dalam waktu 2 tahun dan bisa diperpanjang dengan jangka waktu yang sama setiap kali masa berlaku akan berakhir.

3.1.2 Konflik Antara Petok D dan IPT

Konflik antara penguasaan tanah berdasarkan IPT dan klaim kepemilikan hak atas tanah berdasarkan Petok D kerap terjadi dalam praktik agraria di Indonesia. Hal ini merupakan wujud dari permasalahan yang kerap terjadi sampai hari ini di Indonesia, permasalahan tersebut mencerminkan masih terjadinya ketidaksinkronan antara sistem penguasaan tanah berdasarkan hak penguasaan lama seperti Petok D dengan penguasaan tanah melalui perizinan administratif negara. Dalam praktik pertanian

⁴⁴ Merillyn Victoria Suzana, “*Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Izin Pemakaian Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya: Ditinjau dari Hak dan Kewajiban*”, Media Hukum Indonesia, Vol 2, No 3, 2024, hlm 524

Nasional, kedua dokumen tersebut seringkali bersinggungan pada objek tanah yang sama, namun masing-masing dokumen tersebut berdiri pada pondasi yuridis yang berbeda. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai kekuatan hukum mana yang lebih tinggi dalam menentukan penguasaan tanah.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa keberadaan Petok D bukan lagi diakui sebagai bukti hak atas tanah seperti yang sudah dijelaskan di dalam UUPA. Tetapi dalam hal memberikan perlindungan terhadap keberadaan Petok D, pemerintah dalam menjalankan praktik agraria mengakui Petok D sebagai kategori dalam hak penguasaan lama dan dapat menjadi bukti awal dalam melakukan konversi hak seperti yang sudah diatur secara jelas dalam PP Pendaftaran tanah. Lebih lanjut lagi, dalam hal pembuktian sengketa tanah yang sedang berlangsung dalam persidangan, keberadaan Petok D kerap dijadikan sebagai bukti awal atau permulaan bagi hakim untuk memutuskan perkara tanah yang belum memiliki hak atas tanah yang diakui dalam UUPA.

Di Sisi lainnya, keberadaan IPT juga diakui sebagai bentuk penguasaan secara administratif yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada setiap individu atau badan hukum yang sudah memenuhi syarat prosedural. Seperti halnya Petok D, IPT bukan juga dianggap sebagai salah satu bentuk hak atas tanah yang diakui dalam UUPA melainkan bentuk penguasaan sementara yang diberikan jangka waktu tertentu dan tidak menciptakan hak keperdataan penuh terhadap tanah tersebut. Permasalahan antara IPT dan Petok D, terjadi karena tidak sinkronnya antara data yang dimiliki oleh pemerintahan dalam mengkategorikan aset daerahnya dengan buku *Letter C* yang

dimiliki oleh setiap kepala desa. Ketidakhadiran data yang terintegrasi antara Badan Pertanahan Nasional (BPN), pemerintah daerah, dan desa menyebabkan penguasaan lama tidak teridentifikasi ke dalam sistem pertanahan Nasional.

Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 102/Pdt.G/2024/PN Sby menjadi kasus konkret yang memperlihatkan bagaimana konflik ini telah terjadi dalam praktik pertanahan di Indonesia. Dalam perkara ini, Penggugat bernama Susiati menggugat beberapa pihak yaitu Dermawan Suparsono, Dinas PU SDA Provinsi Jawa timur, Ahli Waris Almarhumah Herminatoen dan lainnya. Gugatan tersebut dilakukan dikarenakan Susiati merasa memiliki dasar hukum terhadap penguasaan sebuah bidang tanah berdasarkan IPT Nomor: P2T/104/05.01/01/VII/2018 dengan masa berlaku antara tahun 2018-2021 yang dikeluarkan oleh Dinas PU SDA Provinsi Jawa Timur, Sehingga penggugat mengklaim bahwa tanah tersebut telah dikuasai berdasarkan izin yang sah.

Gugatan yang diajukan oleh Susiati dalam perkara nomor 102/Pdt.G/2024/PN Sby, pada dasarnya dilatarbelakangi oleh putusan lainnya yang menjadikan situasi sebagai tergugat, yaitu putusan Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 571/Pdt.G/2013/PN Sby yang telah berkekuatan hukum tetap. Dalam putusan tersebut, pengadilan telah menyatakan secara sah bahwa tanah yang selama ini telah ditempati oleh Susiati merupakan milik sah Herminatoen. Oleh karena itu pengadilan dalam perkara tersebut memerintahkan agar Susiati segera mengosongkan dan menyerahkan tanah tersebut kepada Herminatoen selaku pemilik yang sah.

Meskipun sudah terdapat perintah eksekusi terhadap tanah tersebut, bukannya meninggalkan tanahnya Susiati mengajukan gugatan baru dengan dasar bahwa memiliki IPT sebagai bukti penguasaan atas tanah tersebut. Melalui gugatan ini Susiati berusaha membangun kembali klaim hukumnya atas tanah tersebut dengan menggunakan bukti administratif berupa IPT, dalam petitumnya Susiati meminta pengadilan untuk menyatakan penguasaannya sah berdasarkan IPT. Dengan demikian Susiati dalam petitumnya meskipun tidak menjelaskan secara eksplisit menyatakan permohonan pembatalan terhadap putusan 571/Pdt.G/2013/PN.Sby.

Kemudian Majelis Hakim dalam perkara Nomor 102/Pdt.G/2024/PN Sby, menilai bahwa gugatan yang diajukan oleh Susiati tidak dapat dibenarkan karena majelis hakim menilai secara substansial telah menabrak asas *ne bis in idem*, yaitu larangan untuk mengadili perkara yang telah diputus secara tetap oleh pengadilan. Oleh karena itu, majelis hakim dengan mempertimbangkan putusan sebelumnya yang sudah berkekuatan hukum tetap serta menilai bahwa IPT merupakan bentuk izin yang dibatasi oleh jangka waktu tertentu sehingga tidak menciptakan bentuk keperdataan apapun. Maka Majelis hakim menyatakan bahwa gugatan yang telah diajukan oleh Susiati tidak beralasan hukum dan menolak seluruh gugatan penggugat.

Hasil dalam putusan ini menegaskan bahwa dalam hal terjadinya konflik antara dokumen administratif dengan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, maka keberadaan Petok D yang sudah diakui melalui proses pengadilan memiliki posisi yang lebih tinggi dan tidak dapat dibatalkan melalui gugatan baru. Sehingga putusan

tersebut membuka ruang baru dalam memahami konstruksi konflik pertanahan antara Petok D dan IPD dalam pertanahan Indonesia, sengketa ini menjadi bukti secara yuridis nyata bahwa negara melalui pemerintah daerah telah menerbitkan IPT kepada perorangan tanpa terlebih dahulu memperhatikan sejarah penguasaan yang sudah dimiliki oleh orang lain.

Apabila dilihat melalui sistem hukum agraria, bahwa konflik tersebut menjadi cerminan yang sangat jelas bahwa telah terjadi ketidaksinkronan antara penguasaan berdasarkan penguasaan lama dan klaim secara administratif melalui penerbitan IPT. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya sistem yang mengintegrasikan data Petok D yang tersimpan di *Letter C* milik desa dengan sistem pertanahan nasional milik BPN dan Negara, yang mengakibatkan tanah yang dikuasai oleh masyarakat secara turun temurun terdaftar sebagai aset yang dimiliki oleh daerah. Sehingga dalam hal penerbitan IPT pemerintah daerah tidak memiliki sistem yang memadai untuk melakukan proses klarifikasi yang memadai yang mengakibatkan penerbitan secara sepihak.

Kemudian kasus yang dialami oleh Herminatoen dalam Putusan 571/PDT.G/2013/PN.SBY menjadi contoh konkret dari konflik antara Petok D dan IPT, meskipun Herminatoen telah diakui sebagai pemilik sah atas tanah tersebut berdasarkan penguasaan lama yang sudah dibuktikan melalui proses persidangan yang berkekuatan hukum tetap. Tindakan Pemerintah tetap menerbitkan IPT atas tanah yang sama kepada pihak lain, menunjukkan adanya ketidakharmonisan antara kekuatan yuridis putusan perdata dengan kebijakan administratif pemerintah.

Melalui putusan No. 102/Pdt.G/2024/PN.Sby, mempertegas bahwa posisi yang diwakili oleh sistem hukum harus berpihak pada kebenaran faktual, bukan hanya berpegang pada administrasi formal semata. Ketika rakyat telah diakui telah menguasai tanah secara sah berdasarkan bukti penguasaan lama seperti Petok D dan tidak ada unsur penyerobotan atau penelantaran ataupun hak atas tanah yang telah diakui, maka hak tersebut harus dilindungi oleh hukum. Negara harus memberikan kepastian dan perlindungan hukum dan tidak boleh mengesampingkan penguasaan lama hanya karena tidak terdata dalam sistem, karena penguasaan bukan semata perkara dokumen tetapi juga perkara keadilan.

Dalam perpektif hukum administrasi Negara, tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan penerbitan IPT dapat digolongkan sebagai tindakan hukum, sebuah tindakan hukum adalah tindakan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ketika dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan akibat hukum terhadap bidang tertentu.⁴⁵ Berdasarkan pendapat yang diungkapkan oleh Muchsan bahwa tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dapat dikategorikan sebagai tindakan hukum harus memiliki beberapa ciri pokok, sebagai berikut:⁴⁶

- a. Tindakan hukum tersebut harus dilakukan oleh pejabat pemerintah dan bertindak dalam batas kapasitasnya sebagai pemegang kekuasaan atau

⁴⁵ Riawan Tjandra, “*Hukum Administrasi Negara*”, Jakarta, Sinar Grafika, 2018, hlm 145

⁴⁶ Muchsan, “*Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*”, Yogyakarta, Liberty, 1981 hlm.18-19

- bagian dari struktur pemerintah dan akibat hukumnya merupakan tanggung jawab sendiri.
- b. Tindakan tersebut termasuk dalam ruang lingkup dari pelaksanaan fungsi pemerintahan.
 - c. Tindakan tersebut memiliki tujuan untuk menciptakan konsekuensi hukum dalam perpektif administrasi Negara.
 - d. Perbuatan tindakan hukum tersebut bertujuan untuk memberikan kepastian kepentingan Negara serta masyarakat.

Bersasarkan sudut pandang dari sisi hukum, apabila pemerintah tetap menerbitkan IPT atas sebidang tanah yang telah ditetapkan secara sah oleh pengadilan sebagai milik tertentu dengan putusan berkekuatan hukum tetap. Maka dapat dikategorikan sebagai bentuk maladministrasi, karena tindakan ini dianggap telah mengabaikan prinsip-prinsip umum tata kelola pemerintahan yang baik sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi didefinisikan

“sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.”

Untuk memberikan kejelasan mengenai definisi maladministrasi, maka berikut ini adalah bentuk-bentuk dari maladministrasi yang secara umum dilakukan oleh aparat pemerintah::⁴⁷

1. *Mis Conduct* : tindakan yang dilakukan oleh setiap pejabat pemerintah yang bertentangan dengan prinsip kerja lembaga yang berlaku.
2. *Deceitful practice* : perbuatan manipulative dan ketidakjujuran terhadap public, seperti halnya dalam pemberian informasi palsu atau bertujuan menyesatkan informasi yang dapat menguntungkan kepentingan pribadi atau kelompok dalam birokrat.
3. Korupsi : merupakan tindakan yang dilakukan dalam penyalagunaan kekuasaan untuk memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok yang berdampak pada kerugian keuangan Negara..
4. *Defective Policy* : kebijakan atau keputusan politik yang rencananya akan dibuat tetapi berhenti pada tahap pembentukan tanpa adanya aksi dalam mewujudkannya secara nyata.
5. *Bureaupathology* atau disebut sebagai penyakit birokrasi sebagai berikut:
 - *Indecision* : tidak adanya kepastian dalam hal memberikan keputusan terhadap suatu kasus.

⁴⁷ Hendra Nurjthjo; Yustus maturbongs dan Diani Indah Rachmitasari, “*Memahami Maladministrasi*”, Jakarta, Ombudsman Republik Indonesia, 2013 Him. 11

- *Red Tape* : dalam menjalankan salah satu tugasnya birokrasi memilih cara berbelit-belit dan lamban meskipun sebenarnya hal tersebut dapat diselesaikan dengan cepat.
- *Cicumloution* : penggunaan kata-kata berlebihan yang hanya berupa janji manis tanpa ada aksi nyata untuk merealisasikan sebuah keputusan, bahkan pernyataan yang dikeluarkan menimbulkan kontroversi yang membingungkan publik.
- *Rigidity* : Briokrasi dalam memberikan pelayanan terhadap publik berifat kaku dan tidak fleksibel.
- *Psycophancy* : sikap yang dimiliki oleh para pejabat dengan menilat atasan demi kepentingan pribadi, dan mengesampingkan pelayanan publik.
- *Over staffing* : jumlah pegawai dalam satu birokrasi berlebihan sehingga mengurangi efisiensi kerja.
- *Paperasserie* : kebiasaan membuat banyak dokumen, fomulir, dan laporan yang tidak dimanfaatkan secara fungsi dan asal membuatnya.
- *Defective accounting* : penyimpangan dalam membuat laporan keuangan, seperti dalam hal duplikasi laporan atau melakukan mark-up terhadap anggaran dala menjalankan sebuag proyek.

Selain maladministrasi yang sudah dijelaskan tersebut, terdapat pula bentuk maladministrasi yang lebih cobdong kepada pelanggaran terhadap hukum yang berlaku, sebagai berikut:⁴⁸

- a. Pemalsuan: tindakan yang bertujuan untuk meniru atau memalsukan sebuah dokumen dengan sengaja atau ilegal untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok, yang berakibat kerugian dalam masyarakat dengan tidak mendapatkan pelayanan publik yang sudah sesuai standar.
- b. Pelanggaran terhadap Undang-Undang: tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang secara sadar melanggar peraturan perundang-undangan dalam memberikan pelayanan, sehingga berdampak negatif pada akses masyarakat terhadap pelayanan yang layak yang didapatkannya.
- c. Perbuatan Melawan Hukum: tindakan yang dilakukan oleh pejabat dikategorikan bertentangan dengan prinsip hukum dan kepatutan yang pada akhirnya merugikan masyarakat yang seharusnya menerima manfaat dari pelayanan yang diterima.

Dengan merujuk pada teori yang sudah dijelaskan sebelumnya, tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dengan menerbitkan IPT terhadap sebidang tanah yang telah memiliki bukti sah atas kepemilikannya berdasarkan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap dapat diklasifikasikan sebagai bentuk maladministrasi. Tindakan tersebut mencerminkan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, karena dilakukan tanpa melalui prosedur yang benar

⁴⁸ Ibid, hlm 14

dengan melakukan verifikasi secara menyeluruh terhadap riwayat penguasaan tanah. Dalam hal ini, tindakan penerbitan IPT tersebut dapat diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk perbuatan melawan hukum. Proses penerbitan juga tanpa melalui sistem validasi yang terintegrasi antara perangkat desa, pemerintah daerah, dan lembaga pertanahan. Oleh karena itu, tindakan konflik yang terjadi antara Petok D dan IPT tidak dapat dianggap sebagai kesalahan secara prosedural semata, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang bertentangan dengan prinsip kehati-hatian karena telah menimbulkan kerugian terhadap pemilik tanah. Kejadian ini menegaskan bahwa dalam praktik pertanahan di tingkat daerah masih membutuhkan pembenahan secara serius agar tidak lagi menimbulkan konflik kepentingan dan ketidakpastian hukum bagi masyarakat.

3.2 PERAN NOTARIS DALAM KONFLIK ANTARA PETOK D DAN IPT

3.2.1 Kewenangan Notaris Dalam Membuat Akta Pertanahan

Dalam konteks sistem pertanahan yang masih mengalami tumpang tindih kewenangan dan minimnya verifikasi historis seperti yang telah diuraikan sebelumnya, peran notaris menjadi sangat strategis, terutama dalam memastikan bahwa proses peralihan, pengikatan, atau transaksi atas tanah dilakukan secara sah dan tidak berpotensi untuk menimbulkan sengketa di kemudian hari.

Secara umum, Notaris disebut sebagai pejabat umum karena memiliki kewenangan dalam membuat akta otentik. Hal ini sudah dijelaskan secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 *Jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014

Tentang Jabatan Notaris (UUJN), dalam pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa Notaris merupakan pejabat umum yang diberikan kuasa dalam hal menyusun akta otentik, serta memiliki kewenangan lain sebagaimana telah di atur dalam UUJN maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Eksistensi profesi Notaris sebagai pejabat umum yang diberi amanah dalam hal pembuatan akta otentik juga harus didasari oleh ketentuan 1868 KUHPperdata.⁴⁹ Bahkan menurut pendapat Irawan Soerodjo, apabila ditinjau dari sudut pandang yang dimiliki oleh Notaris sebagai pejabat umum maka akta-akta pertanahan yang dikategorikan sebagai akta otentik dalam pengertian pasal 1868 KUHPperdata dalam praktiknya harus dibuat dihadapan Notaris.

Adapun rincian mengenai kewenangan Notaris diatur dalam pasal 15 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

“kewenangan untuk membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.”

⁴⁹ Nico, *“Tanggung Jawab Notaris Selaku Pejabat Umum”*, Yogyakarta, Center for ocumentation and Studies of Business Law, 2003, hlm. 35.

Meskipun Notaris memiliki kewenangan mutlak sebagaimana yang sudah diatur secara tegas dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN, namun kewenangan tersebut tetap memiliki batasan yang harus diperhatikan agar Notaris tidak bertindak di luar ruang lingkup tugas yang telah ditentukan oleh undang-undang. Batasan ini menjadi indikator penting dalam menjalankan profesi Notaris secara proporsional dan bertanggung jawab. Batasan tersebut antara lain:⁵⁰

1. Kewenangan tersebut tidak boleh dilakukan apabila telah dimiliki oleh pejabat lain berdasarkan Undang-Undang.
2. Akta hanya dibuat apabila berhubungan secara langsung dengan perbuatan hukum, perjanjian, atau penetapan yang diwajibkan untuk dituangkan ke dalam bentuk akta otentik.
3. Setiap akta harus dibuat berdasarkan kepentingan pihak tertentu, baik perorangan maupun badan hukum yang secara hukum telah diakui memiliki kedudukan sebagai pihak yang berkepentingan.
4. Notaris hanya dapat membuat akta dalam wilayah kerjanya, sesuai dengan lokasi dan tempat kedudukannya yang telah disahkan.
5. Notaris memiliki kewajiban untuk menjamin ketetapan waktu pembuatan akta, khususnya terkait waktu hadirnya para pihak yang berkepentingan dalam akta tersebut.

⁵⁰ Habib Adjie, “Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris”, Bandung, Refika Aditama, 2013, hlm. 8

Meskipun kewenangan yang diberikan kepada notaris sudah dibatasi, tetapi dalam UUJN notaris memiliki kewenangan tambahan khususnya apa yang dijelaskan pada pasal 15 ayat (2) UUJN. Dalam pasal lanjutannya yaitu dalam UUJN pasal 15 ayat (2) khususnya huruf f memberikan kewenangan tambahan kepada notaris bahwa memiliki kewenangan dalam membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan. Maka notaris berdasarkan pada aturan tersebut memiliki kewenangan tambahan dan berhak untuk membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan tetapi dalam UUJN tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai batasan sejauh mana akta pertanahan yang dimaksud sebagai wewenang notaris dalam undang-undang tersebut.

Kewenangan yang sebagaimana terdapat pada pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN menimbulkan perdebatan di tengah masyarakat, hal ini terjadi karena sebelum disahkannya UUJN seluruh akta yang berkaitan dengan urusan pertanahan sepenuhnya merupakan kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP PPAT-P) pada pasal 1 angka 1 mendefinisikan PPAT sebagai pejabat umum dalam hal diberi otoritas untuk membuat akta otentik yang berhubungan dengan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah maupun hak milik atas satuan rumah susun.

Selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP PPAT) pada pasal 2 menjelaskan tugas utama PPAT dalam menyelenggarakan sebagian proses pendaftaran tanah yaitu melalui pembuktian dilakukannya perbuatan hukum tertebntu atas ha katas tanah atau

satuan rumah susun. Jika dilihat secara umum terlihat pada penjelasan tersebut bahwa Notaris maupun PPAT memiliki otoritas dalam kewenangan pembuatan akta tanah yang berkaitan dengan pertanahan dalam sistem hukum Indonesia.

Sebagai negara hukum Indonesia menganut asas *lex superior derogat lex inferior* yang menyatakan bahwa sebuah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat mengabaikan peraturan yang lebih rendah atau dapat dikatakan bahwa posisi peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Berdasarkan asas tersebut apabila digunakan dalam peraturan pembuatan akta tanah, dimana dalam hal tersebut terdapat dua pejabat yang memiliki kewenangan dalam ruang lingkup yang sama. Yang membedakannya adalah kewenangan Notaris berasal dari sebuah Undang-Undang sedangkan kewenangan dari PPAT berasal dari Peraturan Pemerintah. Selanjutnya untuk memberikan solusi dari polemik tersebut terhadap pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN yang menjadi sumber kewenangan Notaris dalam membuat akta pertanahan terdapat 3 penafsiran, sebagai berikut:⁵¹

1. Notaris dianggap mengambil seluruh kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh PPAT sehingga perbuatan dalam pembuatan akta pertanahan sepenuhnya beralih menjadi kewenangan Notaris atau dengan kata lain bahwa kewenangan Notaris telah diperluas.

⁵¹ Habib Adjie, "Hukum Notaris Indonesia (Tafsir tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris)", Pt Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm 84

2. Dalam aspek pertanahan secara keseluruhan dimasukkan kedalam ruang lingkup kewenangan Notaris.
3. Tidak terdapat peralihan kewenangan dari PPAT dan Notaris, artinya kedua profesi tersebut tetap memiliki kewenangannya masing-masing secara terpisah dalam hal pembuatan hak atas pertanahan.

Dalam PPAT, terutama Pasal 2 ayat (2), menjadi dasar jenis-jenis akta yang termasuk kedalam ruang lingkup kewenangan PPAT. sebagai berikut:

- a. jual beli;
- b. tukar menukar;
- c. hibah;
- d. pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
- e. pembagian hak bersama;
- f. pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
- g. pemberian Hak Tanggungan;
- h. pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan.

Sebenarnya dalam menghadapi polemik tersebut, pada tahun 2014 Mahkamah Konstitusi telah memberikan pandangannya. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Indonesia Nomor 5/PUU-XII/2014, dalam pokok perkara putusan tersebut pemohon memohonkan untuk dilakukannya *Judicial Review* pada kewenangan Notaris yang terdapat pada pasal 15 ayat (2) huruf f. Pemohon beranggapan bahwa kewenangan tersebut bertentangan dengan pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945, tetapi dalam amar putusannya mahkamah telah menolak permohonan pemohon.

Dalam pertimbangan putusan tersebut mahkamah beranggapan bahwa kewenangan notaris dalam pembuatan akta pertanahan hanya berupa kewenangan tambahan, kemudian kewenangan yang dimiliki oleh Notaris dan PPAT bersumber dari peraturan perundang-undangan yang masih berlaku dan memiliki sifat permanen sehingga kewenangan dua pejabat tersebut pada prinsipnya tidak mengalami perubahan sistem antara hubungan kekuasaan dan pertanggung jawaban yang ada. Yang pada intinya Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tidak menambah kewenangan notaris dalam bidang pertanahan, sehingga tidak ada hubungan langsung dengan PPAT apalagi mengambil kewenangan yang sudah dimiliki oleh PPAT karena Notaris dan PPAT memiliki kewenangannya masing-masing.

Penegasan Mahkamah Konstitusi pada putusan *judicial review* tersebut sejatinya selaras dengan tinjauan secara historis mengenai kedudukan yang dimiliki pertama kalinya oleh Notaris dalam sistem hukum Indonesia. Secara historis bahwa keberadaan notaris dicatat pertama kali diangkat pada masa hindia belanda dan memiliki kewenangan terbatas sebagaimana tercantum dalam surat pengangkatannya. Bahkan dalam awal kemunculannya Notaris tidak memiliki kewenangan dalam bidang pertanahan, karena kewenangan tersebut telah diakui dan menjadi domain dari PPAT bahkan memiliki peraturan khusus yang mengatur hal tersebut. Sehingga apabila ditelaah secara historis dan normatif dapat disimpulkan bahwa ketentuan pasal 15 ayat (2) huruf f tidak memperluas kewenangan apalagi mengalihkan pertanahan dari domain PPAT. Notaris hanya memiliki kewenangan

dalam hal pertanahan sepanjang kewenangan tersebut tidak secara khusus telah diberikan kepada PPAT berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Hal ini selaras dengan pendapat yang diungkapkan oleh Badan Pertanahan Indonesia (BPN) bahwa Notaris dan PPAT merupakan dua instansi yang berbeda, dalam hal PPAT adalah kepanjangan tangan dari BPN dalam bidang pertanahan di Indonesia. Dalam hal kewenangan dalam hal pembuatan akta untuk hak atas tanah, hak milik, atau hak atas satuan rumah susun merupakan kewenangan yang diberikan kepada PPAT hal ini didasari pada pasal 1 angka 24 PP Pendaftaran Tanah.⁵² Sehingga dalam hal akta dalam hal pertanahan Notaris tidak mempunyai kewenangan dalam hal yang sudah menjadi milik PPAT yang sudah dimiliki sebelumnya dan berasal dari peraturan perundang-undangan.

3.2.2 Kewenangan Notaris Dalam Memberikan *Legal Advice*

Selain kewenangan utama yang dimiliki notaris sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN, notaris juga memiliki kewenangan penting lainnya, yakni memberikan penyuluhan hukum kepada masyarakat terkait dengan pembuatan akta atau perbuatan hukum tertentu. Kewenangan memberikan penyuluhan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN, adalah suatu bentuk kewajiban moral dan profesional notaris untuk memastikan bahwa para pihak yang datang kepadanya

⁵² Masrifah Mayzuna, “*Kewenangan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta (PPAT) sebagai Pejabat Yang Membuat Akta Tanah (Studi tentang: Akta Pemberian hak tanggungan)*”, Skripsi, Universitas Brawijaya, Malang, 2007, hlm 78

memahami aspek hukum dari perbuatan yang mereka lakukan, termasuk potensi risiko, kedudukan dokumen, dan implikasi yuridis dari objek hukum yang menjadi bagian dari akta yang akan dibuat.⁵³

Penyuluhan hukum yang diberikan oleh Notaris merupakan nasihat hukum yang bersumber dari pengalaman dan keahlian yang dimiliki dalam bidang hukum, dengan harapan bahwa dengan memberikan nasihat akan memberikan bantuan kepada pihak dalam memilih tindakan hukum yang tepat secara hukum dan mencegah terjadi sengketa di kemudian hari. Oleh karena itu notaris dalam menjalankan kewenangannya harus selalu didasari oleh prinsip kehati-hatian dengan melaksanakan tugasnya dengan teliti, objektif, dan penuh tanggung jawab, karena prinsip ini memiliki peranan penting dalam proses pembuatan akta apalagi berhubungan dengan konflik antara Petok D dan IPT.⁵⁴

Dalam konflik semacam ini, kesadaran masyarakat terhadap sistem pertanahan di Indonesia masih rendah. Karena masyarakat masih belum memahami bahwa IPT bukanlah bukti hak atas penguasaan tanah, melainkan hanya izin menggunakan saja dengan batas waktu tertentu dan dapat sewaktu-waktu dicabut. Sebaliknya Petok D yang masih dianggap sebagai bukti hak penguasaan atas tanah, padahal secara hukum keberadaan Petok D hanya sebagai bukti administrasi semata dan diakui apabila

⁵³ Rahmat Solehan & Gunarto, "Peran Notaris dalam Memberikan Pemahaman Hukum Kepada Masyarakat yang Kurang Mampu dalam Memahami Hukum Kaitannya dalam Pembuatan Akta-Akta Notariil di Wilayah Kedu Selatan", *Jurnal Akta*, Vol. 4, No. 1, 2017, hlm. 15

⁵⁴ Dewi, K.O, "Penyuluhan hukum tentang pembuatan akta notaris", *University of Bengkulu law journal*, Vol 4. No 1, 2019, hlm 59

dijadikan sebagai bukti awal dalam proses konversi hak. Di sinilah peran Notaris sangat dibutuhkan untuk memberikan edukasi terhadap masyarakat mengenai status hukum tanah yang menjadi objek akta, serta potensi resiko apabila jika transaksi tetap dilanjutkan.

Dengan demikian, pemberian penyuluhan yang dilakukan oleh Notaris secara tidak langsung menjadi mekanisme preventif, yang bertujuan untuk melakukan pencegahan sedini mungkin terhadap sengketa pertanahan yang lahir akibat perbedaan pemahaman antara bukti administrasi dan bukti penguasaan secara fisik. Dalam konteks pertanahan yang belum sepenuhnya berjalan dengan baik, sehingga masih meninggalkan celah hukum tumpang tindih kewenangan yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu. Sehingga kehadiran Notaris sebagai pemberian penyuluhan hukum menjadi benteng pertama dalam hal memberikan jaminan untuk memastikan bahwa setiap akta yang dibuat telah sesuai dengan hukum yang berlaku dan adil secara substansial.

3.3 UPAYA ADMINISTRATIF DAN PREVENTIF TERHADAP KONFLIK PETOK D DAN IPT

Konflik Pertanahan yang melibatkan pemegang Petok D sering kali tidak hanya bersifat horizontal, tetapi juga menyentuh ranah vertikal yaitu antara masyarakat dan pemerintah. Meskipun sebagai negara hukum Indonesia sudah memberikan jaminan terhadap perlindungan hukum kepada rakyatnya, tetapi hal tersebut tidak serta merta menghapuskan konflik yang masih sering terjadi. Jaminan perlindungan hukum yang

sudah diberikan seharusnya efektif untuk mencegah timbulnya konflik, tetapi dalam prakteknya masih banyak kasus yang muncul ketika pemerintah mengeluarkan keputusan sepihak dengan menerbitkan IPT meskipun tanah tersebut sudah dikuasai oleh masyarakat berdasarkan Petok D.

Dalam perspektif teoritis, yang dimaksud sebagai perlindungan hukum adalah sebuah tindakan yang bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada subjek-subjek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pelaksanaannya dilakukan secara paksa dengan sebuah sanksi yang diberikan. Menurut Philipus M. Hadjon di dalam perlindungan hukum terdapat 2 macam sarana dalam pemenuhan perlindungan hukum, yaitu sebagai berikut:⁵⁵

a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif.

Pada perlindungan hukum bentuk ini, subjek hukum diberikan kesempatan untuk melakukan pembelaan diri dengan mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum disahkannya keputusan pemerintah tersebut. Tujuannya utama dari perlindungan hukum preventif adalah untuk mencegah dari terjadinya sengketa. Implementasi dari perlindungan hukum secara preventif memberikan dampak yang cukup signifikan sehingga segala bentuk tindakan yang dilakukan oleh pemerintah didasari dengan konsep kehati-hatian agar tidak terjadinya keputusan yang dapat merugikan subjek hukum lainnya.

⁵⁵ Tedi Sudrajat, Endra Wijaya, "*Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*", Sinar Grafika, Jakarta, 2020, hlm 103

b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif memiliki tujuan bertolak belakang dari perlindungan preventif, dikarenakan perlindungan ini dilakukan ketika sengketa sedang terjadi sehingga dapat segera selesai. Sistem hukum di Indonesia dapat dikatakan menggunakan perlindungan dalam bentuk ini dimana sudah diterapkan oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi. Prinsip perlindungan ini didasari oleh konsep perlindungan terhadap hak asasi manusia, sehingga memberikan jalan keluar bagi subjek hukum untuk menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi.

Berdasarkan pandangan Philipus M. Hadjon, bahwa perlindungan hukum seharusnya tidak hanya diberikan ketika sudah terjadi sengketa, melainkan sudah harus diberikan sejak awal dengan cara melalui mekanisme administratif yang sah dan sesuai prosedur dalam hukum. Terdapat beberapa alasan yang mendasari pentingnya perlindungan hukum bagi warga Negara terhadap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu:⁵⁶

1. Warga Negara maupun badan hukum perdata seringkali bergantung pada keputusan yang dibuat oleh pemerintah dalam berbagai hal, seperti dalam pengurusan izin usaha perdagangan, perusahaan dan beberapa hal lainnya. Oleh sebab itu warga Negara memerlukan jaminan perlindungan hukum yang diberikan.

⁵⁶ Ibid, hlm 111-112

2. Relasi antara pemerintah dan warga Negara tidak berjalan secara seimbang, dimana posisi warga Negara secara umum berada pada kedudukan yang lebih lemah.
3. Perselisihan yang terjadi antara warga Negara dan pemerintah mayoritas berasal dari keputusan sepihak yang dibuat oleh pemerintah yang secara langsung memberikan pengaruh terhadap kehidupan warga Negara, karena keputusan tersebut merupakan instrument campur tangan pemerintah terhadap warga negaranya.

Dalam persoalan sengketa pertanahan, Notaris berperan sebagai penjaga pintu masuk perbuatan hukum privat ke dalam sistem hukum negara. Oleh karena itu, dalam konflik antara penguasaan masyarakat melalui Petok D dan penguasaan administratif oleh negara melalui IPT, Notaris memiliki peran yang sangat krusial karena memiliki tanggung jawab untuk menentukan arah yang haru dipilih oleh masyarakat ketika berhadapan dengan pemerintah baik melalui upaya peradilan maupun administratif. Dalam hal keperdataan Negara memiliki posisi sebagai wakil dari badan hukum publik sehingga dapat dimintai pertanggung jawaban atas tindakan yang dilakukannya yang mengakibatkan kerugian kepada pihak lain. Kranenburg mengidentifikasi tujuh pendekatan secara konseptual mengenai dapat atau tidaknya Negara digugat di pengadilan Perdata sebagai berikut:⁵⁷.

⁵⁷ Philipus M. hadjon, "*Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*", PT Bina Ilmu, surabaya, 1987, hlm 108

1. Pandangan bahwa negara sebagai pemegang kekuasaan secara absolut tidak dapat digugat, karena hukum dilihat sebagai perwujudan kehendak penguasa..
2. Pemisahan peran Negara sebagai penguasa dan sebagai fiscus, dalam kapasitasnya penguasa Negara tidak dapat digugat, tetapi ketika dalam posisi fiscus Negara dapat digugat.
3. Pendekatan berdasarkan karakteristik setiap hak yang dilanggar, sehingga posisi Negara dapat digugat dapat dinilai ketika hak yang dilindungi tersebut termasuk kedalam hukum publik atau hukum perdata.
4. Penilaiannya berdasarkan pada jenis kepentingan hukum yang dirugikan.
5. Perbedaan terhadap fungsi dan pelaksanaan fungsi, ketika dalam hal fungsi sebagai kewenangan yang tidak dapat digugat, tetapi ketika dalam pelaksanaannya menimbulkan kerugian maka dapat menjadi dasar gugatan.
6. Negara dapat digugat ketika telah melakukan perbuatan melawab hukum, tanpa mempersoalkan apakah aturan tersebut dalam ranah hukum publik atau hukum perdata.
7. Asumsi yang timbul berdasarkan bahwa Negara sebagai aparatur pemerintah harus bertindak sebagaimana umumnya sebagai manusia, apabila negara melakukan perbuatan menyimpang dan menyebabkan kerugian maka negara dapat dimintai pertanggung jawaban melalui gugatan.

Meskipun berdasarkan teori diatas bahwa pemerintah secara praktik dapat digugat, namun yang harus diperhatikan bahwa meskipun keadaannya memungkinkan tetapi dalam pelaksanaannya untuk melakukan gugatan terhadap pemerintah bukanlah

hal yang mudah. Oleh karena itu, sebelum berujung pada penyelesaian melalui pengadilan, terdapat upaya administrasi bersifat non sengketa yang dapat ditempuh oleh pemegang Petok D sebagai upaya untuk memperjuangkan legalitas atas tanah yang dikuasainya.

Upaya administrasi ini dilakukan untuk memperkuat legalitas atas penguasaan tanah, sekaligus menjadi dasar permohonan hak atas tanah. Jalur ini menjadi jawaban bagi masyarakat yang belum memiliki bukti penguasaan hak yang diakui oleh UUPA dan masih didasari oleh penguasaan lama yaitu berupa Petok D. Keberadaan Petok D sekarang hanya diakui sebagai bukti pembayaran pajak saja, dan bukan sebagai alat bukti kepemilikan atas tanah, tetapi untuk memberikan kepastian hukum Petok D dapat digunakan sebagai dokumen dalam melakukan konversi hal ini didasari pada PP Pendaftaran tanah yang mengakui keberadaan Petok D.

Meskipun pada penjelasan sebelumnya bahwa Notaris tidak memiliki kewenangan dalam langsung menerbitkan hak atas tanah, tetapi Notaris memiliki peran penting dengan membantu dalam penyusunan dokumen pendukung secara administratif untuk digunakan dalam proses pendaftaran tanah maupun konversi hak. Peran tersebut tidak terletak pada pembuatan dokumen utama, melainkan dalam pembuatan akta pendukung, dan legalisasi untuk memperkuat pembuktian. Salah satu dokumen yang dijadikan sebagai pendukung administratif adalah surat penguasaan fisik, yaitu sebagai bukti telah menguasai tanah tersebut secara bertahun-tahun dan dikeluarkan oleh kepala desa/lurah. Meskipun kedudukan surat tersebut bukan merupakan akta yang dibuat oleh Notaris namun dalam praktiknya perlu memerlukan

legalisasi yang dilakukan oleh Notaris untuk memperkuat formalitas dan pembuktiannya.

Berdasarkan keseluruhan pembahasan dalam bab ini, bahwa Notaris memiliki peran yang penting dalam memberikan perlindungan hukum terhadap penguasaan tanah berdasarkan Petok D. Meskipun berdasarkan UUJN Notaris tidak memiliki kewenangan dalam menetapkan hak atas tanah secara langsung, namun keberadaannya sebagai pejabat umum memberikan tanggung jawab untuk melakukan bantuan dalam penguatan formal terhadap berbagai dokumen pendukung baik melalui pembuatan akta atau melakukan legalitas terhadap dokumen administratif.

Konflik pertanahan sebuah tanah antara Petok D dan IPT, bukan sekedar permasalahan kepemilikan melainkan juga menyentuh aspek yuridis, administratif dan etik dalam praktek kenotariatan. Dalam ruang ketidakpastian hukum tersebut, jaminan memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang Petok D merupakan bagian dari sistem hukum agraria nasional. Notaris dapat mengambil posisi aktif dalam memberikan bantuan dalam pengurusan dokumen administratif, legalisasi dan pemberian edukasi hukum yang mendorong masyarakat agar lebih paham mengenai hukum pertanahan di Indonesia. Notaris harus ditempatkan pada posisi yang proposional yaitu sebagai pemberi layanan kepastian hukum, maka keberadaannya terhadap konflik Petok D dan IPT menjadi solusi dengan menjadi jembatan antara hukum negara dan realitas yang ada di masyarakat. Bahwa dalam penyelesaian konflik pertanahan tidak hanya bergantung pada penerapan hukum positif, melainkan juga dipengaruhi oleh tanggung jawab para pelaku hukum yang terlibat didalamnya.