

**KEDUDUKAN AKTA JUAL BELI DI ATAS TANAH BEKAS MILIK ADAT
DALAM MENGANTISIPASI PEMBERLAKUAN TANAH NEGARA
PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN**

***THE POSITION OF SALE AND PURCHASE DEED ON LAND THAT
USED TO BELONG TO CUSTOMARY OWNERS IN ANTICIPATING
THE ENFORCEMENT OF STATE LAND FROM
THE PERSPECTIVE OF LAND LAW***

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Guna Mengikuti Sidang Tesis Pada Program
Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Pasundan

Oleh :

Nama : Muhammad Akhmal Avshary
NPM : 238100059
Program Studi : Magister Kenotariatan

Di Bawah Bimbingan

Dr. H.Deden Sumantry, SH.,M.H.



**PROGAM MAGISTER KENOTARIATAN
PASCASARJANA UNIVERSITAS PASUNDAN
BANDUNG
2026**

ABSTRAK

KEDUDUKAN AKTA JUAL BELI DI ATAS TANAH BEKAS MILIK ADAT DALAM MENGANTISIPASI PEMBERLAKUAN TANAH NEGARA PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN

Oleh:

Muhammad Akhmal Avshary

NPM: 238100059

Program Studi Magister Kenotariatan

Ketidakpastian hukum atas tanah bekas milik adat yang belum bersertipikat merupakan persoalan mendasar dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, dan menjadi semakin kritis setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang menempatkan alat bukti tertulis tanah bekas milik adat bukan lagi sebagai bukti kepemilikan melainkan sekadar petunjuk dalam pendaftaran tanah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar yang memperpendek mekanisme penetapan tanah telantar sehingga mengancam pemegang Akta Jual Beli tanah bekas milik adat yang tanahnya dianggap tidak dimanfaatkan secara fisik. Penelitian ini bertujuan mengkaji bagaimana kedudukan hukum Akta Jual Beli tanah bekas milik adat dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, serta bagaimana kepastian hukum setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 terhadap masyarakat pemegangnya.

Metode yang digunakan adalah yuridis normatif berspesifikasi deskriptif analisis melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, dengan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier yang dianalisis secara yuridis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan kedudukan Akta Jual Beli tanah bekas milik adat bersifat dualistis, yakni sah sebagai akta autentik yang membuktikan peralihan hak berdasarkan asas terang dan tunai, tetapi tidak menghasilkan bukti kepemilikan sempurna tanpa diikuti pendaftaran tanah, sehingga sertipikat tetap menjadi satu-satunya alat bukti hak yang kuat. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mendegradasi dokumen adat menjadi sekadar petunjuk, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 memperparah kerentanan pemegang AJB melalui mekanisme penertiban yang dipercepat, sebagaimana tercermin dalam sengketa SDN Bunisari yang ahli waris pemegang Akta Jual Belinya menang pada tingkat pertama dan banding, namun dikalahkan pada tingkat kasasi melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 2242 K/Pdt/2025 oleh penguasaan negara untuk kepentingan pendidikan tanpa ganti rugi yang layak. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kepastian hukum yang dihasilkan bersifat parsial dan kondisional.

Kata Kunci: Akta Jual Beli; tanah bekas milik adat; kepastian hukum; pendaftaran tanah; tanah telantar.

ABSTRACT

THE POSITION OF SALE AND PURCHASE DEED ON LAND THAT USED TO BELONG TO CUSTOMARY OWNERS IN ANTICIPATING THE ENFORCEMENT OF STATE LAND FROM THE PERSPECTIVE OF LAND LAW

By:

Muhammad Akhmal Avshary

NPM: 238100059

Master of Notarial Law Study Program

Legal uncertainty over unregistered former customary land is a fundamental problem within Indonesia's land law system and has grown increasingly critical following the enactment of Government Regulation Number 18 of 2021, which recasts the written evidence of former customary land no longer as proof of ownership but merely as an indicative reference in land registration, and Government Regulation Number 48 of 2025 concerning the Control of Abandoned Areas and Land, which shortens the abandoned-land designation mechanism and thereby threatens holders of a Sale and Purchase Deed over customary land whose land is deemed physically unutilized. This study examines the legal standing of the Sale and Purchase Deed over former customary land within the Indonesian land law system and the legal certainty afforded to Sale and Purchase Deed holding communities following the enactment of Government Regulation Number 48 of 2025.

The method employed is normative juridical with a descriptive-analytical specification, using statutory, conceptual, and case approaches, drawing upon primary legal materials in the form of legislation and jurisprudence as well as secondary and tertiary legal materials, all analyzed qualitatively.

The findings reveal that the legal standing of the Sale and Purchase Deed over former customary land is dualistic, it is valid as an authentic deed evidencing the transfer of rights under the customary-law principles of openness and cash payment, yet it does not produce conclusive proof of ownership without subsequent registration, so that the land certificate remains the sole strong evidence of title. Government Regulation Number 18 of 2021 degrades customary documents to a mere indicative reference, whereas Government Regulation Number 48 of 2025 aggravates the vulnerability of Sale and Purchase Deed holders through an accelerated control mechanism, as reflected in the SDN Bunisari dispute, in which the Sale and Purchase Deed holding heirs prevailed at first instance and on appeal but were defeated at cassation through Supreme Court Decision Number 2242 K/Pdt/2025 by the State's control of the land for educational purposes without adequate compensation. This study concludes that the resulting legal certainty is partial and conditional.

Keywords: Sale and Purchase Deed; former customary land; legal certainty; land registration; abandoned land.

RINGKESAN

KALUNGGUHAN AKTA JUAL BELI DI LUHUR TANAH TILAS MILIK ADAT DINA NGANTICIPASI PANGABERLAKUAN TANAH NEGARA PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN

Ku:

Muhammad Akhmal Avshary

NPM: 238100059

Program Studi Magister Kenotariatan

Teu ayana kapastian hukum kana tanah tilas milik adat anu can disertipikatkeun mangrupa pasualan dasar dina sistem hukum pertanahan Indonesia, anu beuki kritis saatos berlakuna Peraturan Pamaréntah Nomer 18 Taun 2021 anu nempatkeun alat bukti tinulis tanah tilas milik adat lain deui salaku bukti kapamilikan tapi ngan saukur tuduh arah dina pendaptaran tanah, katut Peraturan Pamaréntah Nomer 48 Taun 2025 ngeunaan Penertiban Kawasan jeung Tanah Telantar anu ngagancangkeun prosés panetepan tanah telantar, nepi ka ngancam panyepeng Akta Jual Beli tanah adat anu tanahna dianggap teu dimangpaatkeun sacara fisik. Panalungtikan ieu boga tujuan ngaguar kumaha kalungguhan hukum Akta Jual Beli tanah tilas milik adat dina sistem hukum pertanahan Indonesia, sarta kumaha kapastian hukum saatos berlakuna Peraturan Pamaréntah Nomer 48 Taun 2025 keur masarakat panyepengna.

Métode anu dipaké nyaéta yuridis normatif berspésifikasi déskriptif analitis ngaliwatan pendekatan perundang-undangan, konséptual, jeung kasus, kalawan bahan hukum primér mangrupa peraturan perundang-undangan jeung yurisprudénsi, bahan hukum sékundér, sarta bahan hukum tersiér anu dianalisis sacara yuridis kualitatif.

Hasil panalungtikan nuduhkeun kalungguhan Akta Jual Beli tanah tilas milik adat téh sipatna dualistis, nyaéta sah salaku akta auténtik anu ngabuktikeun peralihan hak dumasar asas terang jeung tunai, tapi teu ngahasilkeun bukti kapamilikan anu sampurna lamun teu dituturkeun ku pendaptaran tanah, ku kituna sertipikat tetep jadi hiji-hijina alat bukti hak anu kuat. Peraturan Pamaréntah Nomer 18 Taun 2021 ngadégradasi dokumén adat jadi ngan saukur tuduh arah, sedengkeun Peraturan Pamaréntah Nomer 48 Taun 2025 beuki nambahan karentanan panyepeng Akta Jual Beli ngaliwatan mékanisme penertiban anu digancangkeun, sakumaha katémbong dina sengketa SDN Bunisari anu ahli warisna nyepeng Akta Jual Beli unggul dina tingkat kahiji jeung banding, tapi éléh dina tingkat kasasi ngaliwatan Putusan Mahkamah Agung Nomer 2242 K/Pdt/2025 ku panguasaan nagara pikeun kapentingan atikan tanpa dibarengan ganti rugi anu layak. Panalungtikan ieu nyimpulkeun yén kapastian hukum anu dihasilkeun sipatna parsial jeung kondisional.

Kecap Konci: Akta Jual Beli; tanah tilas milik adat; kapastian hukum; pendaptaran tanah; tanah telantar.

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL	Error! Bookmark not defined.
LEMBAR PENGESAHAN KOMISI PEMBIMBING.....	Error! Bookmark not defined.
LEMBAR PENGESAHAN KETUA PRODI	Error! Bookmark not defined.
LEMBAR PERNYATAAN	Error! Bookmark not defined.
ABSTRACT	Error! Bookmark not defined.
RINGKESAN.....	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR.....	Error! Bookmark not defined.
BAB I PENDAHULUAN.....	Error! Bookmark not defined.
A. Latar Belakang	Error! Bookmark not defined.
B. Identifikasi Masalah.....	Error! Bookmark not defined.
C. Tujuan Penelitian	Error! Bookmark not defined.
D. Kegunaan Penelitian.....	Error! Bookmark not defined.
E. Kerangka Pemikiran.....	Error! Bookmark not defined.
F. Metode Penelitian.....	Error! Bookmark not defined.
1. Metode Pendekatan	Error! Bookmark not defined.
2. Spesifikasi Penelitian	Error! Bookmark not defined.
3. Tahap Penelitian.....	Error! Bookmark not defined.
4. Teknik Pengumpulan Data.....	Error! Bookmark not defined.
5. Alat Pengumpulan Data	Error! Bookmark not defined.
6. Analisis Data	Error! Bookmark not defined.
7. Lokasi Penelitian.....	Error! Bookmark not defined.

BAB II KEDUDUKAN AKTA JUAL BELI DI ATAS TANAH BEKAS MILIK ADAT DALAM MENGANTISIPASI PEMBERLAKUAN TANAH NEGARA PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHANError! Bookmark not defined.

- A. Teori Hukum Yang Dipakai Untuk Penelitian**Error! Bookmark not defined.**
- B. Teori Tanah Adat**Error! Bookmark not defined.**
- C. Tinjauan Umum Jual Beli Tanah**Error! Bookmark not defined.**
- D. Pengertian Tanah Telantar**Error! Bookmark not defined.**
- E. Pengertian Tanah Negara**Error! Bookmark not defined.**

BAB III KEDUDUKAN AKTA JUAL BELI DI ATAS TANAH BEKAS MILIK ADAT**Error! Bookmark not defined.**

- A. Peran PPAT dan Kedudukan AJB sebagai Akta Autentik atas Tanah Adat**Error! Bookmark not defined.**
- B. Ancaman Kedudukan Jual Beli Tanah Bekas Milik Adat Dalam Pemberlakuan Tanah Negara Perspektif Hukum Pertanahan **Error! Bookmark not defined.**
- C. Kronologis dan Posisi Kasus Akta Jual Beli Tanah bekas Milik adat **Error! Bookmark not defined.**

BAB IV ANALISIS KEDUDUKAN HUKUM AKTA JUAL BELI TANAH BEKAS MILIK ADAT DALAM SISTEM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA**Error! Bookmark not defined.**

A. Kedudukan Hukum Akta Jual Beli Tanah Bekas Milik Adat dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia.....	Error! Bookmark not defined.
B. Kepastian Hukum Setelah Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 terhadap Masyarakat Pemegang Akta Jual Beli Tanah Bekas Milik Adat	Error! Bookmark not defined.
BAB V PENUTUP	Error! Bookmark not defined.
A. Kesimpulan	Error! Bookmark not defined.
B. Saran dan Rekomendasi	Error! Bookmark not defined.
DAFTAR PUSTAKA	Error! Bookmark not defined.

A. PENDAHULUAN

Pengesahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada 24 September 1960 menjadi tonggak yang mengakhiri dualisme hukum pertanahan dan menyatukannya ke dalam satu sistem hukum pertanahan nasional, dengan menempatkan negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi untuk mengatur dan mengelola tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Transformasi dari sistem hukum adat menuju sistem nasional ini menimbulkan persoalan baru terkait status tanah bekas milik adat yang belum terdaftar. Banyak tanah yang sebelumnya diakui secara adat dalam bentuk girik, *Letter C*, kikitir, dan petuk belum dikonversi menjadi sertipikat, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang haknya. Dalam praktik, peralihan tanah bekas milik adat lazim dituangkan dalam Akta Jual Beli (AJB) sebagai bukti peralihan hak, yang dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) sebagaimana diatur dalam peraturan jabatan PPAT. Namun, AJB yang belum didaftarkan di Kantor Pertanahan kerap tidak memiliki kekuatan hukum penuh sebagai bukti kepemilikan, melainkan hanya membuktikan perbuatan hukum peralihan hak, sehingga harus segera ditindaklanjuti dengan pendaftaran tanah.¹

Penertiban administrasi pertanahan kini diperketat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18 Tahun 2021), yang menempatkan tanah bekas milik adat bukan lagi sebagai bukti kepemilikan melainkan sebagai petunjuk dalam pendaftaran tanah. Pasal 96 peraturan tersebut mewajibkan pendaftaran alat bukti tertulis tanah bekas milik adat dalam jangka waktu paling lama lima tahun sejak peraturan berlaku, suatu tenggat yang jatuh pada awal Februari 2026, dengan konsekuensi bahwa setelahnya alat bukti lama tidak lagi dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran hak. Dengan demikian, AJB

¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm. 483.

tanah bekas milik adat yang tidak segera didaftarkan berpotensi kehilangan daya gunanya dalam konteks penguasaan tanah oleh negara.

Persoalan bertambah dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar (PP No. 48 Tahun 2025), yang memberikan kewenangan kepada negara untuk menetapkan tanah yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara untuk diambil alih. Kebijakan ini menimbulkan kekhawatiran bagi pemegang AJB tanah bekas milik adat yang belum terdaftar, karena tanah mereka berpotensi dinyatakan telantar apabila dianggap tidak dimanfaatkan, sementara mekanisme penetapannya dipercepat secara drastis, dengan tenggat respons bagi pemegang hak yang dipangkas menjadi sekitar empat belas hari pada setiap tahap peringatan.

Kerentanan ini bukan semata persoalan teoretis. Sengketa lahan SDN Bunisari di Desa Gadobangkong, Kabupaten Bandung Barat, memperlihatkan benturan tersebut secara konkret. Ahli waris H. Nana Rumantana yang memegang Akta Jual Beli Nomor 73/PDL/1970 atas tanah bekas milik adat seluas kurang lebih 700 meter persegi memenangkan gugatan perdata pada tingkat pertama melalui Putusan Pengadilan Negeri Bale Bandung Nomor 197/Pdt.G/2023/PN Blb dan dikuatkan pada tingkat banding, namun pada tingkat kasasi Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 2242 K/Pdt/2025 membatalkan putusan tersebut dan menyatakan penguasaan pemerintah atas lahan sekolah sah secara hukum, tanpa disertai mekanisme ganti rugi bagi ahli waris. Perkara ini menjadi peringatan nyata mengenai posisi pemegang AJB tanah bekas milik adat di hadapan penguasaan negara.

Beberapa penelitian terdahulu telah menyentuh tema yang berdekatan, antara lain kajian Arohmahani Ranti Saputri mengenai limitasi waktu dan perlindungan pemegang alat bukti tertulis tanah bekas milik adat, kajian Kasyfunnur mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah bekas hak milik adat, serta kajian Yulia Lestari mengenai perlindungan pembeli atas jual beli tanah berstatus *Letter C* di hadapan PPAT. Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, kajian ini secara khusus

menyoroti pemegang AJB tanah bekas milik adat yang penguasaan dan pemanfaatan fisik atas tanahnya tidak terealisasi sehingga berpotensi menjadi objek tanah telantar atau tanah yang dikuasai negara, justru pada saat dua regulasi terbaru berlaku bersamaan. Urgensi kajian ini diperkuat oleh data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang menunjukkan masih terdapat jutaan bidang tanah belum bersertipikat, sebagian besar beralas hak yang bersumber dari hukum adat.²

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertumpu pada dua rumusan masalah. Pertama, bagaimana kedudukan hukum Akta Jual Beli tanah bekas milik adat dalam sistem hukum pertanahan Indonesia setelah berlakunya PP No. 18 Tahun 2021 dan PP No. 48 Tahun 2025. Kedua, bagaimana kepastian hukum setelah berlakunya PP No. 48 Tahun 2025 terhadap masyarakat pemegang Akta Jual Beli tanah bekas milik adat. Sejalan dengan itu, tujuan penelitian ini adalah mengkaji kedudukan hukum AJB tanah bekas milik adat pasca kedua regulasi tersebut dan menelaah kepastian hukum yang ditimbulkannya bagi masyarakat pemegang AJB, dengan bersandar pada teori perlindungan hukum dan teori kepastian hukum sebagai pisau analisis.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah teori, konsep, asas hukum, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan, melalui penelaahan kepustakaan.³ Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif-analitis, yakni menggambarkan dan menganalisis secara sistematis peraturan yang berlaku beserta praktik hukum positif yang berkaitan dengan kedudukan dan perlindungan hukum AJB tanah bekas milik adat berdasarkan PP No. 18 Tahun 2021 dan PP No. 48

²Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 1.

³Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 24.

Tahun 2025. Penelitian ditempuh melalui pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus, dengan menjadikan sengketa SDN Bunisari beserta Putusan Mahkamah Agung Nomor 2242 K/Pdt/2025 sebagai objek telaah.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, bahan hukum sekunder berupa karya ilmiah dan doktrin, serta bahan hukum tersier sebagai penunjang. Pengumpulan bahan dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menginventarisasi ketiga jenis bahan hukum tersebut, kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif, yaitu penyorotan terhadap masalah dan usaha pemecahannya dari aspek hukum, untuk selanjutnya disusun secara sistematis sebagai dasar penarikan kesimpulan.⁴

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Hukum Akta Jual Beli Tanah Bekas Milik Adat dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia

Dalam tradisi hukum adat, jual beli tanah bersifat tunai dan terang, yakni penyerahan tanah dan pembayaran berlangsung serentak serta dilakukan secara terbuka di hadapan kepala adat atau kepala desa.⁵ Demi memberikan kepastian, peralihan tersebut kemudian diformalkan melalui akta yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT. Kewenangan PPAT berakar dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang mengharuskan pemindahan hak atas tanah dilakukan di hadapan PPAT, dan disempurnakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 serta peraturan jabatan PPAT. Oleh karena dibuat oleh pejabat umum yang berwenang dalam bentuk yang ditentukan undang-undang, AJB berkedudukan sebagai akta autentik sebagaimana dimaksud Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

⁴Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI-Press, Jakarta, 1996, hlm. 32.

⁵Boedi Harsono, Op. Cit., hlm. 333.

Sebagai akta autentik, AJB mengemban tiga lapis kekuatan pembuktian, yaitu kekuatan pembuktian lahiriah, formal, dan materiil.⁶ Kekuatan formal menjamin kebenaran atas apa yang dilihat, didengar, dan dilakukan pejabat serta dituangkan dalam akta, termasuk tanggal, identitas penghadap, dan tanda tangan, yang berlaku sempurna menurut Pasal 1870 KUHPerdara juncto Pasal 165 HIR. Namun, di sinilah letak keterbatasan fundamentalnya: AJB membuktikan secara sempurna telah terjadinya suatu perbuatan hukum peralihan hak, tetapi tidak dengan sendirinya membuktikan kebenaran materiil bahwa penjual benar-benar pemilik yang berhak. Untuk tanah yang belum terdaftar, AJB berfungsi sebagai alas hak untuk mendaftarkan hak, bukan sebagai tanda bukti hak itu sendiri, sebab hukum pendaftaran tanah menempatkan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat.⁷

Kualifikasi autentik tersebut tidaklah otomatis bagi setiap AJB tanah adat. Khususnya akta-akta lama, apabila peralihan hanya dikukuhkan di hadapan kepala desa tanpa kewenangan sebagai PPAT atau dibuat di bawah tangan, kekuatan pembuktiannya merosot ke kategori akta di bawah tangan yang dinilai lemah apabila disangkal dan tidak didukung alat bukti lain. Inilah paradoks kedudukan AJB: ia merupakan instrumen autentik yang kuat dalam hubungan antarpara pihak, tetapi tetap rentan dikalahkan di hadapan negara maupun pihak ketiga selama belum ditransformasikan menjadi sertipikat melalui pendaftaran. Posisi demikian sejalan dengan stelsel pendaftaran tanah negatif bertendensi positif yang dianut Indonesia, yang menjadikan bukti kepemilikan tanah bersifat kuat tetapi tidak mutlak.⁸

Kerentanan struktural itu kini memasuki fase kritis akibat dua instrumen hukum. Pasal 96 PP No. 18 Tahun 2021 mendegradasi nilai alat bukti lama setelah berakhirnya tenggat lima tahun pada awal Februari 2026. Efek yuridis ketentuan ini perlu ditafsirkan secara presisi: secara teknis ia tidak menghapuskan hak

⁶Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2010, hlm. 121–123.

⁷Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 316–317.

⁸Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 42.

keperdataan maupun penguasaan fisik yang melekat pada pemegangnya, dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sendiri menegaskan bahwa berakhirnya tenggat tidak serta-merta menjadikan tanah bersangkutan sebagai tanah negara. Yang gugur bukanlah hak atas tanahnya, melainkan keistimewaan jalur pembuktiannya. Konsekuensinya signifikan: nilai AJB tanah bekas milik adat sebagai alas hak pendaftaran terdegradasi dari semula menjadi kunci yang nyaris otomatis menuju sertifikasi, menjadi sekadar fakta penunjang yang kekuatannya bergantung pada bukti lain. Pemegang AJB terpaksa bersandar pada jalur alternatif yang jauh lebih berat, yakni pembuktian penguasaan fisik secara nyata dan beriktikad baik selama dua puluh tahun atau lebih sebagaimana dimungkinkan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997, yang bersifat lebih analitis dan rawan sengketa.⁹

Secara kritis, Pasal 96 mengandung asumsi yang problematik, yakni anggapan bahwa pemegang alat bukti lama mampu dan akan mendaftarkan haknya dalam tenggat lima tahun. Asumsi ini mengabaikan kenyataan bahwa hambatan struktural yang sama, berupa keterbatasan literasi hukum, biaya, dan akses ke layanan Kantor Pertanahan, yang selama puluhan tahun menyebabkan tanah tidak terdaftar, sebagian besar masih bertahan hingga kini. Akibatnya, ketentuan transisi ini berisiko menghukum justru korban dari kelambanan administratif negara, dengan memindahkan beban pembuktian secara timpang kepada pemegang hak langsung yang harus merekonstruksi riwayat penguasaan puluhan tahun melalui keterangan saksi, bukti pembayaran pajak, dan pengakuan masyarakat.

Sebelum menerima begitu saja kualifikasi AJB tanah bekas milik adat sebagai Dasar Penguasaan Atas Tanah (DPAT), perlu ditelaah lebih dahulu status hak atas tanahnya. Berdasarkan Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA, khususnya Pasal II, hak-hak atas tanah menurut hukum adat yang ada pada saat mulai berlakunya UUPA pada 24 September 1960 dan dipegang oleh warga negara Indonesia yang

⁹Siregar, W., "Pelaksanaan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Bekas Milik Adat", Jurnal Notarius, Vol. 17 No. 2, Semarang, 2014, hlm. 915.

memenuhi syarat dikonversi menjadi Hak Milik sejak tanggal tersebut. Konversi ini berlangsung secara *ex lege* atau demi hukum dan tidak bergantung pada pendaftaran; pendaftaran hanya menegaskan dan membukukan hak yang telah ada. Dengan demikian, secara doktrinal, tanah bekas milik adat yang dikuasai turun-temurun oleh warga negara Indonesia berpotensi telah berstatus Hak Milik yang belum terdaftar, dan bukan semata-mata tanah yang dikuasai berdasarkan DPAT.

Pembedaan ini berkonsekuensi langsung terhadap kerentanan pemegang AJB di bawah PP No. 48 Tahun 2025, karena peraturan tersebut memberikan perlindungan yang berbeda secara tajam menurut kualifikasi haknya. Terhadap tanah Hak Milik, pada dasarnya tidak dapat dijadikan objek penertiban tanah telantar, kecuali apabila secara sengaja tidak dimanfaatkan sehingga dikuasai masyarakat menjadi perkampungan, dikuasai pihak lain secara terus-menerus selama dua puluh tahun tanpa hubungan hukum dengan pemegang hak, atau fungsi sosialnya tidak terpenuhi. Sebaliknya, tanah yang hanya berkedudukan sebagai DPAT tidak memperoleh pengecualian serupa, sehingga jauh lebih telanjang terhadap mekanisme penertiban. Di sinilah letak kerentanan yang sesungguhnya: secara yuridis-normatif tanah bekas milik adat semestinya diperlakukan sebagai Hak Milik hasil konversi, namun secara faktual-pembuktian, setelah berakhirnya tenggat Pasal 96, pemegang AJB kehilangan jalur pembuktian yang mengantar pengakuan status Hak Milik itu, sehingga alat bukti lamanya merosot menjadi sekadar petunjuk. Kerentanan pemegang AJB karenanya bukan terletak pada ketiadaan perlindungan normatif, melainkan pada jurang antara status hukum yang seharusnya melekat dan kemampuan membuktikannya. Ancaman penelantaran dengan demikian bersifat kondisional terhadap klasifikasi hak, bukan otomatis.

Pembacaan terintegrasi atas kedua regulasi menyingkap suatu ancaman ganda. Di hulu, Pasal 96 PP No. 18 Tahun 2021 mempersempit bahkan menutup pintu pendaftaran dengan mendegradasi nilai alat bukti lama; di hilir, PP No. 48 Tahun 2025 membuka jalur cepat bagi negara untuk menarik tanah yang dinilai telantar untuk dikelola sebagai aset Bank Tanah atau menjadi bagian dari Tanah Cadangan Umum Negara. Pemegang AJB yang sama terjepit di antara dua tekanan

secara bersamaan, sementara siklus peringatan empat belas hari yang dirancang untuk menertibkan pemegang izin atau konsesi korporasi terbukti tidak sepadan dengan realitas sosiologis pemegang tanah adat di perdesaan, yang boleh jadi tidak menerima atau tidak memahami peringatan tertulis dalam tempo sesingkat itu. Keadaan ini menimbulkan persoalan konflik norma, mengingat peraturan pelaksana tidak boleh mereduksi hak yang dijamin undang-undang dan konstitusi: UUPA menempatkan Hak Milik, termasuk hasil konversi hak milik adat, sebagai hak yang turun-temurun, terkuat, dan terpenuh, sedangkan UUD 1945 menjamin bahwa hak milik pribadi tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang, menjamin hak atas kepastian hukum yang adil, serta mengakui kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, ketentuan dalam peraturan pemerintah yang berimplikasi mereduksi hak konstitusional semestinya ditafsirkan secara harmonis, bukan ekspansif yang merugikan rakyat.

Penurunan yang paling nyata terletak pada ketiadaan jaminan kompensasi yang setara. Dalam tatanan normatif yang adil, manakala negara membutuhkan tanah hak perseorangan untuk kepentingan umum, jalannya adalah pencabutan hak dengan ganti kerugian yang layak menurut Pasal 18 UUPA atau melalui mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Sebaliknya, kerangka penertiban tanah telantar memperlakukan penguasaan negara sebagai konsekuensi atas kelalaian, sehingga tidak menyediakan kompensasi yang sepadan. Bagi pemegang AJB adat yang beriktikad baik dan gagal mendaftarkan semata karena keterbatasan, konsekuensi ini setara dengan pelepasan hak tanpa ganti rugi, suatu penurunan keadilan substantif yang nyata, terlebih karena tanah yang ditarik akan mengalir ke dalam Bank Tanah dan Tanah Cadangan Umum Negara dan berpotensi dialihkan demi program bagi kelompok lain.

Kerentanan tersebut teruji dalam sengketa SDN Bunisari. Objek sengketa adalah sebidang tanah seluas kurang lebih 700 meter persegi yang teridentifikasi sebagai Persil Nomor 89.D.II dengan Nomor Kohir 1390, yang di atasnya berdiri bangunan SDN Bunisari hasil penggabungan dengan SDN Langensari. Ahli waris

H. Nana Rumantana mendalilkan tanah itu sebagai milik pewaris berdasarkan Akta Jual Beli Nomor 73/PDL/1970 atas tanah bekas milik adat, sedangkan Pemerintah Kabupaten Bandung Barat mendalilkannya sebagai barang milik daerah yang berasal dari pelimpahan aset pada pemekaran wilayah tahun 2007 dan telah dimanfaatkan terus-menerus sebagai sarana pendidikan. Pengadilan Negeri Bale Bandung dalam Perkara Nomor 197/Pdt.G/2023/PN Blb dan Pengadilan Tinggi Bandung dalam Perkara Nomor 222/PDT/2024/PT BDG memenangkan ahli waris, sebelum Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 2242 K/Pdt/2025 membatalkan keduanya. *Ratio decidendi* Mahkamah Agung bertumpu pada keabsahan kebijakan penggabungan satuan pendidikan sebagai tindakan administratif yang sah dan pada kesinambungan penguasaan negara atas aset bagi penyelenggaraan fungsi pendidikan, sehingga keberadaan AJB di tangan ahli waris dipandang tidak cukup kuat untuk meruntuhkan fakta penguasaan negara yang berorientasi pada kepentingan umum.

Argumen ahli waris lazim diperkuat dengan dalil penguasaan fisik turun-temurun yang disertai ketaatan membayar Pajak Bumi dan Bangunan, sebagaimana tercermin dari pencatatan Kohir Nomor 1390. Namun, secara doktrinal, pembayaran PBB hanya membuktikan adanya hubungan fiskal antara wajib pajak dengan objek pajak, bukan hubungan kepemilikan, sebab konstruksi subjek pajak dalam undang-undang Pajak Bumi dan Bangunan berorientasi pada penguasaan dan pemanfaatan, bukan pada legalitas kepemilikan. Mahkamah Agung pun menggariskan bahwa surat petuk pajak bumi bukan bukti mutlak kepemilikan, dan bahwa kikitir, petuk, maupun *Letter C* tidak dapat dipakai sebagai bukti hak milik tanpa alat bukti lain yang menguatkan. Rangkaian kaidah ini menempatkan dokumen fiskal-administratif lama pada kedudukan sebagai bukti permulaan atau petunjuk penguasaan, bukan tanda bukti hak yang berdiri sendiri, sejalan dengan sistem pembuktian hak nasional yang menempatkan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA juncto Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Sekalipun demikian, demi keseimbangan analisis, perlu dicatat bahwa Mahkamah Agung pernah pula menggariskan bahwa dalam hukum adat hak milik atas tanah tidak hapus semata karena lewatnya waktu, kaidah yang

melindungi kontinuitas hak adat namun tidak menyelesaikan persoalan pembuktian hak di hadapan klaim negara yang beralaskan tindakan administratif yang sah.

Perlu ditegaskan bahwa perkara SDN Bunisari tidak menggambarkan penerapan mekanisme penertiban tanah telantar menurut PP No. 48 Tahun 2025, sebab tanah objek sengketa justru dimanfaatkan secara nyata sebagai sarana pendidikan, suatu keadaan yang merupakan kebalikan dari telantar. Perkara ini dihadirkan bukan sebagai bukti bekerjanya mekanisme penelantaran, melainkan sebagai ilustrasi atas ketegangan yang lebih mendasar antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif, yakni bagaimana alas hak keperdataan berbasis AJB tanah bekas milik adat dapat dikalahkan oleh penguasaan negara yang beralaskan tindakan administratif. Adapun risiko spesifik penelantaran tetap bersifat proyektif terhadap tanah adat yang dibiarkan tidak dimanfaatkan secara fisik.

2. Kepastian Hukum Setelah Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 terhadap Masyarakat Pemegang Akta Jual Beli Tanah Bekas Milik Adat

Kepastian hukum merupakan salah satu cita yang paling mendasar dalam kehidupan bernegara hukum, sebab tanpa kepastian, hukum kehilangan kemampuannya menjadi pedoman perilaku. Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa kepastian hukum merupakan jaminan agar hukum dijalankan, agar pihak yang berhak dapat memperoleh haknya, dan agar putusan dapat dilaksanakan dengan baik.¹⁰ Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum berbobot jauh melampaui persoalan administratif, karena tanah bukan sekadar benda ekonomis melainkan menyangkut tempat tinggal, sumber penghidupan, dan identitas sosial pemiliknya. Maka, ketika negara menerbitkan peraturan baru yang berdampak langsung pada penguasaan tanah rakyat, pertanyaan pertama yang patut diajukan adalah apakah peraturan itu memperkuat atau justru melemahkan kepastian hukum bagi masyarakat.

¹⁰Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2010, hlm. 57.

Hukum pertanahan Indonesia sesungguhnya telah mengenal perlindungan terhadap penguasaan tanah secara nyata dan beriktikad baik. Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 membuka kemungkinan bagi seseorang yang telah menguasai tanah secara fisik selama dua puluh tahun atau lebih secara berturut-turut dan dengan iktikad baik untuk mendaftarkan tanahnya, meskipun bukti kepemilikan lengkap tidak lagi tersedia. Bahkan dalam praktik peradilan dikenal lembaga *rechtsverwerking*, yaitu lepasnya hak seseorang atas tanah karena membiarkan tanahnya dikuasai pihak lain dalam waktu lama tanpa upaya mempertahankannya, yang justru memperkuat kedudukan pihak yang secara nyata menguasai dan memelihara tanah dengan iktikad baik. Keberadaan ketentuan-ketentuan ini seharusnya menjadi pegangan untuk tidak memperlakukan pemegang AJB yang beriktikad baik secara sewenang-wenang, sekalipun mereka belum memegang sertifikat.¹¹

Untuk menganalisis persoalan ini secara lebih mendalam digunakan teori tujuan hukum yang dikemukakan Gustav Radbruch, yang mengajarkan bahwa hukum mengandung tiga nilai dasar, yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), keadilan (*Gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*). Ketiga nilai itu harus diupayakan bersama-sama, namun dalam kenyataannya kerap saling bertabrakan: demi mengejar kepastian yang tegas, keadilan dapat terkorbankan, dan sebaliknya. Penting pula dijernihkan bahwa kepastian hukum dalam paham positivisme cenderung menekankan kepastian formal yang bersandar pada bunyi teks dan keabsahan prosedur pembentukannya, suatu pandangan yang dikritik oleh Satjipto Rahardjo karena memenjarakan hukum dalam logika formal yang kaku dan kehilangan sentuhan kemanusiaan.¹²

Apabila PP No. 48 Tahun 2025 dinilai semata dari sudut kepastian hukum formal, harus diakui secara jujur bahwa peraturan ini memang memberikan

¹¹Halilah, S. dan Arif, F., “Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli”, Jurnal Hukum Tata Negara, 2021, hlm. 56–65.

¹²M. Zulfa Aulia, “Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, dan Relevansi”, Undang: Jurnal Hukum, Vol. 1 No. 1, 2018, hlm. 160.

kepastian: ia mengatur secara tegas kriteria tanah telantar, prosedur peringatan, jangka waktu, hingga akibat hukum berupa penetapan dan penarikan menjadi aset negara. Persoalannya terletak pada pertanyaan kepastian bagi siapa. Kepastian yang diberikan lebih banyak berpihak pada kepentingan negara dalam menertibkan dan menguasai tanah, sedangkan bagi masyarakat pemegang AJB tanah bekas milik adat, kepastian yang muncul justru berupa kepastian akan kehilangan tanahnya apabila tidak mampu memenuhi tuntutan administratif. Kepastian semacam ini merupakan kepastian yang pincang, karena memberikan ketenangan bagi negara tetapi menimbulkan kecemasan bagi rakyat.

Persoalan menajam ketika kepastian itu dihadapkan dengan nilai keadilan. Banyak pemegang AJB menguasai tanahnya secara nyata, beriktikad baik, dan turun-temurun, tetapi belum sempat mendaftarkannya karena berbagai keterbatasan. Menelantarkan tanah dalam pengertian sesungguhnya adalah sikap sengaja membiarkan tanah tidak diusahakan atau tidak dipelihara, dan hal ini sangat berbeda dengan keadaan masyarakat yang sebenarnya menguasai dan memanfaatkan tanahnya tetapi hanya belum menyelesaikan urusan administrasinya. Memperlakukan kedua keadaan yang berbeda ini secara sama, yaitu sama-sama dapat ditarik menjadi aset negara, justru bertentangan dengan prinsip keadilan yang menghendaki agar hal yang berbeda diperlakukan secara berbeda. Demikian pula dari nilai kemanfaatan, kemanfaatan yang dimaksud konstitusi adalah kemanfaatan bagi rakyat secara keseluruhan, bukan yang diperoleh dengan mengorbankan rakyat kecil yang justru bagian dari rakyat yang seharusnya dilindungi.

Perlu diantisipasi bahwa teori negara kesejahteraan dapat dipakai untuk membenarkan PP No. 48 Tahun 2025, sebab pengembalian tanah telantar ke dalam Bank Tanah dan Tanah Cadangan Umum Negara diarahkan bagi reforma agraria dan penyediaan perumahan rakyat yang juga merupakan tujuan kesejahteraan. Teori ini karenanya bermata dua. Namun justru di sinilah batasnya: kesejahteraan kolektif yang dikejar negara tidak boleh dicapai dengan mengorbankan hak keperdataan kelompok rentan yang semestinya termasuk dalam rakyat yang hendak

disejahterakan itu sendiri. Optimalisasi tanah bagi kemakmuran umum dan perlindungan hak rakyat kecil bukan dua tujuan yang harus dipertentangkan, melainkan harus didamaikan melalui mekanisme transisi, pengecualian bagi tanah yang dikuasai secara nyata, dan jaminan ganti rugi yang layak.

Berdasarkan Formula Radbruch, apabila kepastian hukum formal diterapkan sampai menimbulkan ketidakadilan yang nyata dan tidak tertahankan, maka keadilanlah yang harus didahulukan. Agar penerapan formula ini tidak terjebak pada generalisasi, perlu ditunjukkan secara spesifik mengapa ketidakadilan yang ditimbulkan mencapai taraf tidak tertahankan. Taraf tersebut bukan terletak pada ketatnya prosedur penertiban itu sendiri, sebab kepastian prosedural justru merupakan kebijakan, melainkan pada akibatnya yang menghilangkan hak tanpa ganti rugi terhadap pemegang hak yang beriktikad baik dan menguasai tanahnya secara nyata, melalui prosedur yang temponya tidak realistis bagi kapasitas kelompok rentan untuk meresponsnya. Kombinasi antara hilangnya hak, ketiadaan kompensasi yang layak, dan ketimpangan kapasitas inilah yang mengangkat persoalan dari sekadar kebijakan yang kurang ideal menjadi ketidakadilan yang menuntut keadilan didahulukan di atas kepastian formal.¹³

Konsekuensinya, paradigma yang dianut Satjipto Rahardjo, bahwa hukum diperuntukkan bagi manusia dan bukan sebaliknya, menuntut agar Pasal 96 PP No. 18 Tahun 2021 dan PP No. 48 Tahun 2025 tidak dibaca secara harfiah-positivistik yang merugikan rakyat, melainkan ditafsirkan melalui lensa yang berpihak pada keadilan substantif.¹⁴ Untuk menerjemahkan konsepsi ini ke dalam mekanisme, dapat dipinjam tipologi perlindungan hukum yang dirumuskan Philipus M. Hadjon, yakni perlindungan preventif dan represif, yang kemudian diisi muatan substantif

¹³Halilah, S. dan Arif, F., Op. Cit., hlm. 56–65.

¹⁴Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 3.

khas hukum progresif.¹⁵ Perlindungan preventif menuntut negara mencegah hilangnya hak sebelum peristiwa itu terjadi, melalui sosialisasi yang masif dan dapat dipahami mengenai tenggat Pasal 96 dan implikasi PP No. 48 Tahun 2025, percepatan serta penyederhanaan pendaftaran tanah yang menyoar khusus tanah bekas milik adat antara lain melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, pendampingan hukum bagi pemegang AJB, dan yang paling mendesak, suatu mekanisme transisi atau penangguhan agar berakhirnya tenggat pendaftaran maupun jam penertiban tidak menjadi pisau pemenggal bagi pemegang hak yang beriktikad baik. Adapun perlindungan represif berkenaan dengan penyelesaian yang adil setelah sengketa terjadi, mencakup akses ke peradilan untuk menguji penetapan tanah telantar dan kewajiban memberikan ganti kerugian yang layak.

Hukum progresif tidak berhenti pada tataran kebijakan, tetapi menuntut keberanian pada tataran penegakan.¹⁶ Dalam konteks sengketa AJB tanah bekas milik adat, hakim dituntut menempatkan penguasaan fisik yang nyata, iktikad baik, riwayat perolehan yang tunai dan terang, serta pengakuan masyarakat sebagai fakta-fakta materiil yang dapat mengungguli sekadar ketiadaan pendaftaran formal, serta menafsirkan ketentuan Pasal 96 PP No. 18 Tahun 2021 maupun PP No. 48 Tahun 2025 secara restriktif demi melindungi pemegang hak yang beriktikad baik. Putusan Mahkamah Agung Nomor 2242 K/Pdt/2025 dalam perkara SDN Bunisari menjadi ilustrasi yang menjelaskan sekaligus memperingatkan: pembacaan progresif tidak dengan sendirinya membalik hasilnya, mengingat kepentingan pendidikan publik memiliki bobot besar dan di hadapan klaim ahli waris atas alas hak tahun 1970 berdiri pula kepentingan ratusan peserta didik atas keberlangsungan layanan pendidikan, namun ia menuntut agar pengadilan sungguh-sungguh menimbang posisi substantif pemegang hak yang beriktikad baik dan mempertimbangkan kompensasi yang adil. Sekalipun demikian, demi keseimbangan akademik, perlu ditegaskan bahwa hukum progresif bukanlah wadah bagi kesewenang-wenangan;

¹⁵Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 25.

¹⁶Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 65.

terobosan hukum harus didisiplinkan oleh tujuan keadilan, transparansi penalaran, dan akuntabilitas, agar keadilan substantif yang dikejar tidak mengorbankan prediktabilitas yang juga dibutuhkan masyarakat.

Analisis tersebut perlu dikaitkan dengan ketentuan UUPA sebagai induk seluruh peraturan pertanahan. UUPA mengakui hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 5, dan Pasal 6 menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.¹⁷ Penting dipahami bahwa fungsi sosial atas tanah bukanlah alat untuk menghapuskan hak seseorang, melainkan pembatasan terhadap cara penggunaan hak agar tidak merugikan kepentingan umum.¹⁸ Dengan demikian, fungsi sosial tidak dapat dijadikan dalih untuk menarik tanah rakyat menjadi aset negara tanpa prosedur yang adil dan tanpa ganti rugi yang layak. Apabila PP No. 48 Tahun 2025 ditafsirkan sebagai pembenaran untuk menghapuskan hak pemegang AJB atas dasar fungsi sosial semata, penafsiran demikian menyimpang dari maksud asli UUPA yang justru dibentuk untuk melindungi hak rakyat atas tanah. Perlindungan ini juga berlandaskan konstitusional yang kuat, yakni Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.

Pada akhirnya, kepastian hukum dan keadilan bukanlah dua hal yang harus dipertentangkan, melainkan dua nilai yang seharusnya saling melengkapi dan berjalan beriringan. Negara memang memiliki kewenangan, bahkan kewajiban, untuk menertibkan tanah demi kepentingan pembangunan, namun kewenangan itu tidak boleh dijalankan dengan mengorbankan hak rakyat kecil yang menguasai tanahnya secara nyata dan beriktikad baik lintas generasi. Dengan menyediakan mekanisme perlindungan transisi, mengecualikan tanah bekas milik adat yang dikuasai secara nyata dari kualifikasi tanah telantar, serta menjamin ganti rugi yang

¹⁷Triana Rejekiningsih, “Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)”, *Yustisia*, Vol. 5 No. 2, 2016, hlm. 303.

¹⁸A. Suriyaman Mustari Pide, *Hukum Adat Dulu, Kini, dan Akan Datang*, Pelita Pustaka, Makassar, 2009, hlm. 109–110.

layak, kepastian hukum yang ditawarkan PP No. 48 Tahun 2025 dapat berjalan seiring dengan keadilan dan kemanfaatan.¹⁹

D. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Pertama, ditinjau dari teori perlindungan hukum, negara hukum yang berwatak kesejahteraan berkewajiban melindungi masyarakat pemegang Akta Jual Beli atas tanah bekas milik adat yang beriktikad baik, baik secara preventif maupun represif. Perlindungan preventif menuntut kemudahan pendaftaran tanah dan pengecualian tanah yang dikuasai secara nyata dari kualifikasi tanah telantar, sedangkan perlindungan represif menuntut tersedianya pemulihan dan ganti rugi yang layak. PP No. 48 Tahun 2025 belum memenuhi kedua bentuk perlindungan tersebut karena lebih menonjolkan kewenangan penertiban negara daripada jaminan bagi pemegang hak.

Kedua, ditinjau dari teori kepastian hukum Gustav Radbruch, peraturan tersebut memang memberikan kepastian dalam arti formal, tetapi kepastian itu pincang karena lebih berpihak pada negara dan kurang memperhatikan keadilan bagi rakyat kecil, padahal konstitusi menghendaki kepastian hukum yang adil, bukan kepastian formal semata. Sesuai Formula Radbruch, apabila kepastian formal diterapkan sampai menimbulkan ketidakadilan yang nyata dan tidak tertahankan, maka keadilanlah yang harus didahulukan, sehingga peraturan ini tidak boleh diterapkan secara kaku terhadap pemegang AJB atas tanah bekas milik adat yang beriktikad baik dan menguasai tanahnya secara nyata.

2. Saran

Pertama, kepada Pemerintah, khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, disarankan menerbitkan pedoman teknis dan ketentuan transisi yang mengecualikan tanah bekas milik adat yang dikuasai secara nyata dari kualifikasi tanah telantar serta menjamin ganti rugi yang layak. Kedua,

¹⁹K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 24.

kepada pembentuk peraturan, disarankan menyelaraskan PP No. 48 Tahun 2025 dengan UUPA dan konstitusi, khususnya dengan mempertegas jaminan kepastian hukum yang adil dan larangan pengambilalihan hak milik secara sewenang-wenang. Ketiga, kepada hakim dan pejabat pertanahan, disarankan untuk tidak menerapkan peraturan secara mekanis, melainkan menafsirkannya secara progresif dan berkeadilan dengan menempatkan iktikad baik serta penguasaan nyata sebagai pertimbangan utama. Keempat, kepada masyarakat pemegang AJB tanah bekas milik adat, disarankan segera menempuh pendaftaran tanah dan mendokumentasikan penguasaannya secara tertib, agar kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dapat berjalan seiring demi melindungi dan menyejahterakan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Suriyaman Mustari Pide, *Hukum Adat Dulu, Kini, dan Akan Datang*, Pelita Pustaka, Makassar, 2009.
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, 1997.
- K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1996.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2010.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2010.
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010.

Jurnal

- Halilah, S. dan Arif, F., “Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli”, *Jurnal Hukum Tata Negara*, 2021.
- M. Zulfa Aulia, “Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, dan Relevansi”, *Undang: Jurnal Hukum*, Vol. 1 No. 1, 2018.
- Siregar, W., “Pelaksanaan Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah Bekas Milik Adat”, *Jurnal Notarius*, Vol. 17 No. 2, Semarang, 2014.

Triana Rejekiningsih, *“Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)”*, Yustisia, Vol. 5 No. 2, 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Herzien Inlandsch Reglement (HIR).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung Nomor 2242 K/Pdt/2025.

Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 222/PDT/2024/PT BDG.

Putusan Pengadilan Negeri Bale Bandung Nomor 197/Pdt.G/2023/PN Blb.