



Keabsahan Hak Garap terhadap Tanah Garapan di Kota Palangka Raya: Suatu Tinjauan Yuridis

Putra Pengayoman¹, Rahmat Baihaki²

¹ Penelaah Penuntutan dan Penegakan Hukum Seksi Intelijen, Kejaksaan Negeri Palangka Raya, Indonesia. E-mail: putrapengayoman00@gmail.com

² Kepala Seksi Pidana Khusus, Kejaksaan Negeri Palangka Raya,. E-mail: rbybaihaki@yahoo.com

INFO ARTIKEL

Kata Kunci:

Hukum Pertanahan; Hak Garap; Tanah Garapan; Sengketa Hak Lama; Reforma Agraria

How to cite:

Putra P., R.Baihaki, (2024). Tinjauan Yuridis Keabsahan Hak Garap terhadap Tanah Garapan di Kota Palangka Raya. PalangkaLaw Review, vol: 04, no: 01, Edisi: Maret 2024

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keabsahan Hak Garap terhadap Tanah Garapan yang berada di Kota Palangka Raya. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif/doktrinal (legal research) melalui pendekatan: (i) peraturan perundang-undangan (statute approach); (ii) konseptual (conceptual approach); dan (iii) kasus (case approach). Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun telah diundangkannya UU Agraria sebagai gaung reforma agraria di Indonesia, dalam kenyataannya masih terdapat permasalahan dalam memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak garap. Hak Garap sendiri diatur oleh pemerintah dalam rangka menjalankan asas nasionalitas dan asas fungsi sosial yang secara khusus mengoptimalkan lahan-lahan absentee agar lebih produktif. Di saat yang bersamaan juga bertujuan untuk memberikan kesejahteraan terhadap petani. Dalam perjalanannya, pemerintah telah memberikan kewenangan bagi pemegang hak garap untuk melakukan sertifikasi hak milik yang diatur di tingkat Peraturan Daerah. Faktanya, sertifikasi tersebut berpotensi menimbulkan sengketa dalam hal hak garap atas tanah garapan tersebut tumpang tindih dengan hak atas tanah yang lain. Hingga saat ini, belum terdapat Peraturan Daerah di Kota Palangka Raya yang mengatur terkait hak garap (vacuum hukum) yang secara konsekuen menimbulkan ketidakpastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi pemegang hak garap di Kota Palangka Raya.

Copyright © 2021 PALAREV. All rights reserved.

1. Pendahuluan

Semenjak diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut sebagai "UUPA"), seluruh ketentuan pertanahan dan agraria di Indonesia mengalami perubahan yang signifikan dengan menekankan pada semangat nasionalisme dengan mewujudkan sistem hukum

nasional.¹ Semangat nasionalisme tersebut tercermin pada Asas Penguasaan oleh Negara sebagaimana diatur pada Pasal 2 Ayat (2) UUPA yang berbunyi,

negara mendapatkan hak menguasai yang mana memberikan wewenang pada negara untuk: (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan (3). menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan- perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Bahwa Pasal 2 Ayat (3) UUPA mengatur pada dasarnya hak menguasai negara bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur. Secara normatif, ketentuan pada Pasal 2 Ayat (2) UUPA merupakan konkretisasi nilai-nilai Pancasila yang membawa konsekuensi pada pertanggungjawaban dalam pengaturan maupun pengelolaannya.² Salah satu pengejawantahan pemerintah sebagai perwakilan negara dalam memakmurkan rakyatnya adalah melalui pengundangan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (“UU No. 2/1960”) serta salah satu peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian sebagaimana terakhir diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (untuk selanjutnya secara konsolidatif disebut sebagai “PP No. 224/1961” atau “Peraturan Redistribusi”).

Bahwa pengejawantahan pemerintah dalam memakmurkan rakyat menurut UU No. 2/1960 dan peraturan pelaksanaannya PP No. 224/1961 dijelaskan secara *expressive verbis* dalam Penjelasan Umum Nomor 1 PP No. 224/1961 yang berbunyi, “Salah satu tujuan dari pada Landreform adalah mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata pula...”

Bahwa guna menyokong penerapan landreform sebagaimana dimaksud pada UU No. 2/1960 dan PP No. 224/1961 khususnya dalam mempertinggi taraf hidup petani, pemerintah kemudian mengundangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang kemudian diundangkan menjadi Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 (untuk selanjutnya secara konsolidatif disebut sebagai “UU Landreform”). Bahwa salah satu alasan utama diundangkannya UU Landreform sebagaimana juga selaras dengan pandangan Boedi Harsono adalah karena pemilikan tanah merupakan faktor utama dalam produksi pertanian dan diharapkan produksi pertanian lebih merata sehingga pembagian hasilnya akan lebih merata dan pada akhirnya mendorong ke arah kenaikan produksi pertanian.³

Bahwa UU No. 2/1960, UU Landreform, dan PP No. 224/1961 merupakan gerbang peraturan perundangan yang pada intinya mengatur terkait pemberian hak-hak terhadap subjek petani untuk menggarap tanah garapan dengan beberapa syarat dan limitasi tertentu. Selaras dengan pendapat Boedi Harsono yang menyatakan UU No. 2/1960 diundangkan dalam rangka melindungi golongan petani ekonomi lemah

¹ Teguh. Abdul Halim Barkatullah. (2009). *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi, Studi Pemikiran Ahli Hukum sepanjang Zaman*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. p. 41-42.

² Sudjito. (2009). “Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila”. *dalam Proceeding Kongres Pancasila dalam Pelbagai Perspektif, UGM kerjasama dengan Sekretaris Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi*:194

³ Boedi Harsono. (1999). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Penerbit Jambatan, p.119.

terhadap praktik-praktik golongan yang kuat yang mengandung unsur-unsur *exploitation*.⁴ Maria S.W. juga berpendapat bahwa perlindungan hak atas tanah ini juga demi menghindari berbagai peraturan yang bias, hanya mendukung kepentingan sekelompok kecil masyarakat (pihak pemilik modal, kelompok penguasa merangkap pengusaha), yang pada sisi lain belum memberikan perhatian kepada kelompok masyarakat yang lebih besar (masyarakat kecil), bahkan banyak peraturan yang justru memberangus hak atas tanah, khususnya petani.⁵ Terlebih lagi, diperburuk dengan adanya fakta bahwa banyak pengalihan fungsi tanah dari yang seharusnya tanah pertanian menjadi non pertanian.⁶

Secara historis, hak garap yang diberikan oleh pemerintah kepada petani mengalami beberapa perubahan ketentuan dan ditemukan fakta bahwa terdapat tumpang tindih peraturan karena lintas kewenangan instansi serta ketidakjelasan hierarki peraturan perundang-undangan sebelum diterbitkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penulis telah mengonsolidasi peraturan perundang-undangan yang setidaknya dikategorikan secara tematik yang dapat dipahami sebagai berikut:

Peraturan Perundang-undangan	Pokok-pokok yang diatur
UU No. 2/1960, UU Landreform, dan PP No. 224/1961.	Ketentuan-ketentuan Dasar Hak Garap
Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980 ("Keppres No. 55/1980") jo. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 1981 ("Kepmendagri No. 37/1981").	Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan <i>Landreform</i>
Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor SK.30/KA/1962 Tahun 1962 ("Kepmenpar/agr No. 30/1962")	Klasifikasi status tanah yang dapat dibagikan/diredistribusikan
Peraturan Menteri Agraria Nomor 8 Tahun 1964 ("Permen Agr No. 8/1964") jo. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 258 Tahun 1975 ("SK Mendagri No. 258/1975") jo. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1992 ("Perkap BPN No. 1/1992")	Tata Cara dan Teknis Administrasi Pemungutan Bagi Hasil
Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 257 Tahun 1975 ("Kepmendagri No. 257/1975") jo. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 1984 ("Kepmendagri No. 13/1984")	Tata Cara Pelaksanaan Teknis Pembayaran Ganti Rugi
Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar ("PP No. 11/2010") dan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1997 ("Kepmen/Perkap Agr/BPN No. 11/1997").	Penertiban atas objek landreform tanah garapan

⁴ *Ibid*, p.369.

⁵ Hasim Purba. (2017). "Reformasi Agraria dan Tanah Untuk Rakyat: Sengketa Petani vs Perkebunan", *Jurnal Law Review*, 10(2): 166

⁶ Hery Listyawati. (2010). "Kegagalan Pengendalian Alih Fungsi Tanah dalam Perpektif Penatahunaan Tanah di Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum UGM*, 22 (1): 37 – 38

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan ("Keppres No. 34/2003") dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang Dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota ("Kepkap BPN No. 2/2003")	Penerapan Asas Desentralisasi pada Pemerintah Daerah dalam Hukum Pertanahan pasca Reformasi.
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ("PP No. 24/1997")	Peraturan Pendaftaran terkait Penerbitan Hak Baru dan Pendaftaran Hak Lama.
Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria sebagaimana telah dicabut dan diperbaharui oleh Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 ("Perpres No. 62/2023").	Program Percepatan Sertifikasi dalam Hak Lama.
<u>Catatan:</u> Bahwa Kepmenpar/agr No. 30/1962 dan Perkap BPN No. 1/1992 telah dinyatakan tidak berlaku atau dicabut oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pencabutan Perundang-undangan Mengenai Pertanahan. Bahwa ketentuan-ketentuan tersebut penulis cantumkan dengan maksud sebagai peraturan yang menjustifikasi keabsahan hak garap sebagaimana keberlakuan hak garap di masa tersebut serta akibat hukumnya di masa yang sekarang.	

Konsekuensi dari tumpang tindih peraturan perundang-undangan terkait hak garap lainnya adalah ketidakseragaman dan ketidakjelasan nomenklatur bukti alas hak tanah atas pemberian hak garap. Bukti alas hak tanah atas pemberian hak garap didefinisikan secara berbeda dalam setiap peraturan perundang-undangan, seperti Surat Keterangan Menggarap Tanah, Surat Izin Menggarap, dan Surat Menggarap Tanah. Selain itu, objek hak garap juga memiliki nomenklatur yang bervariasi, misalnya Perpres No. 62/2023 menggunakan istilah Tanah Redistribusi, sedangkan beberapa peraturan daerah menggunakan istilah Tanah Garapan. Pendapat serupa juga disampaikan oleh Boedi Harsono bahwa pendefinisian secara yuridis mengenai tanah-tanah hak tidaklah mudah, khususnya dalam menentukan letak tanah garapan di dalam konstruksi hukum tanah nasional, bahkan hukum tanah nasional tidak mengenal tanah garapan.⁷ Sebagai penekanan, UUPA juga tidak mengatur secara tegas mengenai tanah garapan. Selaras dengan pendapat B.F. Sihombing yang berpendapat UUPA tidak mengatur mengenai tanah garapan karena tanah garapan bukan merupakan kategori tanah hak.⁸ Oleh karenanya, perlu penulis sampaikan bahwa terdapat perbedaan nomenklatur terhadap objek penelitian ini, namun fokus pembahasan dalam penelitian ini adalah hak/kewenangan yang dimiliki oleh petani untuk menggarap tanah yang didistribusikan/dibagikan dalam rangka memakmurkan petani, beserta kedudukan dan konsekuensi hukum atas hak garap tersebut dalam praktik saat ini. Pada dasarnya, hak garap berkaitan erat dengan kehidupan masyarakat tradisional karena sedari awal tujuan hak garap sebagai sarana kesejahteraan petani. Dalam hal terdapat sengketa terkait hak garap, penyelesaian sengketa hak garap diselesaikan

⁷ Boedi Harsono, *op.cit.* p.272.

⁸ BF Sihombing. (2005). *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung, p. 23

secara lebih sederhana dikarenakan hubungan kelompok dan kekerabatan dinilai kuat.⁹ Namun demikian, apabila lembaga penyelesaian informal dinilai tidak memberikan titik kesepakatan, maka lembaga peradilan formal dalam hal ini Pengadilan Negeri merupakan upaya yang ditempuh oleh pihak yang bersengketa.

Dalam perkembangan praktik saat ini, dengan mencermati beberapa putusan pengadilan dengan pokok perkara sengketa hak garap atau objek tanah garapan, majelis hakim sering kali tidak mendasarkan pertimbangan hukumnya secara jelas dan tegas pada peraturan perundang-undangan yang mengatur hak garap. Dalam banyak kasus, majelis hakim melakukan penemuan hukum (*rechtvinding*) untuk menjustifikasi keabsahan hak garap. Namun, keadaan kekosongan hukum (*rechtvacuum*) yang disertai dengan sengketa yang berkelanjutan dapat menyebabkan perbedaan pemaknaan dalam penyelesaian litigasi terkait hak garap. *Legal reasoning* yang semata-mata berpatokan pada *rechtvinding* dapat mengakibatkan tidak adanya kepastian atau perlindungan hukum terhadap hak garap..¹⁰

2. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif/doktrinal (*legal research*). Sedangkan pendekatan penelitian yang digunakan, meliputi: (i) pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*); (ii) pendekatan konseptual (*conceptual approach*); dan (iii) pendekatan kasus (*case approach*). Data hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah data hukum primer berupa pengalaman penulis sebagai praktisi dan data hukum sekunder melalui studi kepustakaan buku-buku resmi, hasil penelitian akademisi, dan dokumen yang dapat dipertanggungjawabkan lainnya. Adapun penelitian ini akan dianalisa secara deskriptif-kualitatif dengan memerhatikan permasalahan empiris, kemudian mencari solusi permasalahan berdasarkan teori-teori kepustakaan secara kualitatif.

3. Status Hukum Hak Garap dalam Rezim Hukum Pertanahan di Indonesia

Dengan mengingat bahwa ketentuan terkait hak garap diatur pada beberapa peraturan perundang-undangan lintas instansi, hal ini menyebabkan inkonsistensi atau ketidaksamaan nomenklatur dalam pemberian hak garap. Inkonsistensi nomenklatur dalam konteks yuridis ini akan mengakibatkan inkonsistensi pula dalam penyelenggaraan pemerintah yang dalam hal ini terkait pemberian hak garap.¹¹

Secara sosiologis, fenomena tanah garapan tidak terlepas dari adanya penambahan jumlah penduduk disertai kesulitan dalam mendapatkan lahan pertanian, sehingga masyarakat melakukan garapan terhadap lahan yang ada di sekitarnya atas alasan ekonomi atau alasan tanah yang ada di sekitarnya ditelantarkan.¹²

Dengan alasan yang demikian, kemudian dengan adanya fakta terdapat inkonsistensi dalam nomenklatur terkait hak garap dalam peraturan perundang-undangan, maka perlu penulis jabarkan dan konsolidasikan segala peraturan perundang-undangan terkait hak garap.

3.1. Tinjauan Yuridis Pemberian Hak Garap terhadap Subjek yang Berhak

Bahwa maksud dan tujuan dari UU No. 2/1960 sebagaimana tercermin dalam alasan sosiologis bagian menimbang yang menyebutkan:

⁹ Dahris S. Mospa D., Karolina S., Elyani. "Hukum Penguasaan Tanah Garapan di Desa Marindal II Patumbak Deli Serdang". *Jurnal Normatif Fakultas Hukum Univ Al-Azhar*, 3(1): 225

¹⁰ M. Hario Mahar. (2018). "Fenomena Dalam Kekosongan Hukum". *Jurnal Rechtvinding BPHN*, 1(2): 3

¹¹ Rizal Irvan., & Achmad. (2020). "Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang undangan Di Indonesia". *Res Publica*, 4(2): 207-210.

¹² Ilyas. "Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas tanah", (2000). Jakarta: Kencana, p.296.

*Perlu Undang-undang yang mengatur perjanjian pengusahaan tanah dengan bagi hasil, agar pembagian hasil tanahnya antara pemilik dan penggarap **dilakukan atas dasar yang adil dan agar terjamin pula kedudukan hukum** yang layak bagi para penggarap itu, dengan menegaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban baik dari penggarapan maupun pemilik.*

Kemudian, UU No. 2/1960 mengatur perlindungan hukum antara pemilik dan penggarap melalui perjanjian bagi hasil. Merujuk pada Pasal 1 huruf (c) UU No. 2/1960, Perjanjian Bagi Hasil didefinisikan sebagai perjanjian dengan nama apapun juga yang diadakan antara pemilik pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada lain pihak yang dalam undang-undang ini disebut 'penggarap' berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah pemilik, dengan pembagian hasilnya antara kedua belah pihak. Subjek dalam perjanjian bagi hasil adalah antara pemilik, yang didefinisikan sebagai orang atau badan hukum yang berdasarkan sesuatu hak menguasai tanah dan penggarap, yakni orang-orang tani yang mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah yang bukan miliknya dengan memikul seluruh atau sebagian dari risiko produksinya.

Adapun Pasal 3 Ayat (1) UU No. 2/1960 mengatur cara pelaksanaan perjanjian bagi hasil dibuat oleh pemilik dan penggarap secara tertulis dihadapkan Kepala Desa sesuai yurisdiksinya dengan dipersaksikan oleh 2 (dua) orang masing-masing dari pihak pemilik dan penggarap sebagai saksi. Sebelum perjanjian dinyatakan mengikat, perjanjian tersebut terlebih dahulu mendapatkan pengesahan dari Camat atau pejabat setingkat dengan itu yang kemudian diumumkan oleh Kepala Desa. Keterlibatan Kepala Desa dan Camat dalam pembuatan perjanjian bagi hasil sebagai bentuk pengawasan terhadap klausul-klausul dalam perjanjian telah sesuai dengan UU No. 2/1960.¹³ Lebih daripada itu, agar pengawasan diselenggarakan sebaik-baiknya, Camat nantinya wajib untuk melaporkan pelaksanaan perjanjian bagi hasil kepada Bupati. Adapun kesesuaian perjanjian bagi hasil dengan ketentuan pada UU No. 2/1960 adalah ketentuan terkait: (i) kewajiban antara pemilik dan penggarap; (ii) besaran pembagian hasil tanah; (iii) jangka waktu; dan (iv) berakhirnya perjanjian bagi hasil.

Melihat perkembangan implementasi perjanjian bagi hasil serta upaya pemerintah dalam menjalankan asas fungsi sosial sebagaimana diatur pada Pasal 7 UUPA, pemerintah mengundang Peraturan Redistribusi yang salah satu muatannya mengatur 'pemilikan lahan secara absentee'. Pasal 3 Peraturan Redistribusi mengatur klasifikasi lahan yang termasuk dalam pemilikan lahan secara absentee adalah sebagai berikut: (1) Pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya, diwajibkan untuk mengalihkan hak atas tanahnya dalam jangka waktu 6 (enam) bulan; (2) Pemilik tanah pertanian yang berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan tempat letak tanah itu selama 2 (dua) tahun berturut-turut, diwajibkan mengalihkan hak atas tanahnya dalam waktu 1 (satu) tahun semenjak terhitung 2 tahun meninggalkan tempat kediamannya; (3) Pegawai Negeri (vide: dalam aturan yang sekarang Aparat Sipil Negara) dan Anggota Angkatan Bersenjata serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka, yang telah berhenti menjalankan tugas negara dan yang mempunyai hak atas tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggalnya, diwajibkan mengalihkan hak atas tanahnya dalam waktu 1 (satu) tahun terhitung sejak ia mengakhiri tugasnya; (4) Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal, akibat dari

¹³ Penjelasan Pasal 3 (2) UU No. 2/1960.

warisan, diwajibkan mengalihkan hak atas tanahnya dalam waktu 1 (satu) tahun sejak si pewaris meninggal.

Selanjutnya, klasifikasi tanah di atas disebut sebagai “Tanah Absentee”). Bahwa kewajiban Tanah Absentee tersebut disertai hak terhadap bekas pemilik berupa hak pemberian ganti kerugian yang besarnya diatur pada Pasal 6 dan 7 Peraturan Redistribusi. Bahwa Peraturan Redistribusi pada dasarnya juga bertujuan atas ketepatan sasaran penerima tanah dalam pelaksanaan redistribusi tanah objek landreform di Indonesia.¹⁴ Oleh karena itu, pada Pasal 3 Ayat (5) dan Pasal 8 Peraturan Redistribusi mengatur Tanah Absentee dapat dibagikan kepada para petani oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II secara prioritas sebagai berikut: Penggarap yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; Buruh tani tetap pada bekas pemilik, yang mengerjakan tanah yang bersangkutan; Pekerja tetap pada bekas pemilik tanah yang bersangkutan; Penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah yang bersangkutan; Penggarap yang mengerjakan tanah hak pemilik; Penggarap tanah-tanah swapraja yang telah beralih menjadi tanah negara; Penggarap yang tanahnya garapannya kurang dari 0,5 hektar; Pemilik yang luas tanahnya kurang dari 0,5 hektar; Petani atau buruh tani lainnya. (untuk selanjutnya Tanah Absentee yang dibagikan terhadap subjek yang berhak disebut dengan “Tanah Redistribusi” atau “Tanah Garapan”).

Berdasarkan perspektif pemerintah dalam konteks praktis, pemerintah telah berupaya menata kelola administrasi redistribusi atas Tanah Absentee maupun pemberian Tanah Garapan melalui tanah negara (tanah swadaya) dengan mengundang Perkap BPN No. 3/1991 yang pada pokoknya penyelenggaraan redistribusi Tanah Absentee sebagai berikut: (1) Tahap Persiapan, yakni pengajuan usulan kegiatan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya yang berkehendak melaksanakan pengaturan penguasaan tanah objek landreform secara swadaya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. (2) Tahap Penelaahan, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi menelaah usulan tersebut mengenai kemungkinan kelayakannya untuk dilaksanakan dan selanjutnya jika layak, akan diteruskan kepada Kepala Kantor Pertanahan Nasional untuk menjadi bahan penyusunan Daftar Usulan Rencana Kegiatan (DURK). (3) DURK disiapkan oleh Direktur Pengaturan Penguasaan Tanah bersama dengan Kepala Biro Keuangan dan Direktur Bina Program dan kemudian diusulkan kepada Menteri Keuangan untuk disetujui menjadi Daftar Rencana Kegiatan (DRK).

1.2. Limitasi bagi Pemegang Hak Garap serta Upaya Pemerintah dalam Mempertahankan Hak-hak Pemegang Hak Garap

Dalam tataran normatif, pemegang hak garap dilimitasi dalam rangka mencapai tujuan landreform itu sendiri. Sebagai pengingat, setiap orang perseorangan pemegang hak atas tanah melekat pembatasan-pembatasan yang lahir dari adanya hak penguasaan dari Negara, artinya Negara berhak menetapkan segala syarat dan limitasi terhadap hak garap.¹⁵ Pasal 14 Ayat (1) Peraturan Redistribusi mengatur bahwa Tanah Redistribusi dibagikan terhadap petani disertai dengan izin untuk mengerjakan untuk paling lama 2 (dua) tahun dengan kewajiban membayar sewa kepada Pemerintah sebesar 1/3 (sepertiga) dari hasil panen atau uang yang senilai dengan itu. Tanah Redistribusi tersebut juga dapat diberikan hak milik dalam hal memenuhi persyaratan sebagai

¹⁴ Mujiati & Nuraini Aisyah. (2014). “Perkembangan Peraturan Mengenai Redistribusi Tanah Dalam Rangka Reforma Agraria Di Kabupaten Boyolali” *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan PPPM-STPN* 39: p.458.

¹⁵ Denico Doly. (2017). “Kewenangan Negara dalam Penguasaan Tanah: Redistribusi Tanah untuk Rakyat”. *Jurnal Negara Hukum*. 8(2): 198

berikut: Memenuhi syarat sebagai subjek yang sebagaimana diatur pada Pasal 8 Ayat (1) Peraturan Redistribusi; Telah melakukan pembayaran sewa selama diberikan izin menggarap; Membayar harga Tanah Redistribusi yang ditetapkan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II; Tanah Redistribusi wajib dikerjakan/diusahakan secara aktif; Setelah 2 (dua) tahun sejak Tanah Redistribusi diberikan hak milik, setiap tahunnya harus dicapai kenaikan hasil tanaman sebanyak yang ditetapkan oleh Dinas Pertanian setingkat daerah; Harus menjadi anggota koperasi pertanian.

Dalam hal pembayaran terhadap Tanah Redistribusi yang diberikan hak milik belum terbayar lunas, maka hak milik atas hak garap tersebut dilarang untuk dipindahkan kepada orang lain, kecuali dengan izin Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya. Sebagai penekanan, apabila terdapat pelanggaran atas kewajiban dan larangan tersebut, Panitia Landreform Daerah Tingkat II selaku pelaksana dari Menteri Agraria dapat mencabut hak kepemilikan tersebut melalui Surat Keputusan Pencabutan Hak Milik dan/atau mencabut izin mengerjakan tanah.

Akibat dari ketentuan PP No. 224/1961 yang memberikan hak kepemilikan dengan segala limitasinya pada Tanah Garapan menyebabkan pemaknaan yang berbeda di masyarakat.¹⁶ Dalam praktiknya, penggarap menganggap hak garap dengan menunjukkan surat-surat izin menggarap tanah terhadap Tanah Garapan mempunyai alas hukum sebagaimana kuatnya dengan Sertifikat Hak Milik.¹⁷ Pendapat serupa mengemukakan bahwa dengan adanya perubahan normatif dalam hak kepemilikan terhadap hak garap mengartikan untuk keperluan jual beli tanah dan mendapatkan ganti rugi, surat-surat tersebut dipersamakan dengan sertifikat hak.¹⁸ Dengan praktik anggapan yang demikian, maka tercipta 4 (empat) macam hak yang dipunyai oleh para penggarap di atas Tanah Garapannya, meliputi:¹⁹ Hak untuk menggunakan; Hak untuk mengalihkan; Hak untuk menyewakan; dan Hak untuk mendapatkan ganti rugi.

Akibat lain yang menjadi pokok utama dari praktik tersebut adalah peralihan tanah garapan yang dalam status perjanjian bagi hasil, berpotensi menyebabkan permasalahan hukum yang melibatkan pemilik tanah, penggarap, penerima peralihan hak atas tanah hingga pejabat yang berwenang dalam menerbitkan izin menggarap lahan tersebut. Secara konsekuen, konsep hak garap yang diberi hak milik berpotensi memiliki akibat hukum yang bias. Apabila dalam pelaksanaannya subjek pemegang hak melanggar ketentuan tertentu sehingga sifat hak kepemilikannya dicabut secara hukum maka peralihan haknya batal demi hukum.²⁰

Dalam rangka mengatasi permasalahan-permasalahan sedemikian rupa, pemerintah berupaya melakukan penertiban terhadap Tanah Redistribusi yang diberikan hak kepemilikan dengan mengundang Kepmen/Perkap Agr/BPN No. 11/1997, yang pelaksanaan penertiban atas Tanah Garapan dilakukan sebagai berikut: (1) Apabila dalam jangka waktu 15 (lima belas) tahun Tanah Redistribusi yang diberikan maupun belum diberikan hak kepemilikan tidak memenuhi segala persyaratan sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Menggarap Tanahnya dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka akan dinyatakan batal demi hukum dan tanahnya secara *mutatis mutandis* beralih menjadi tanah negara. (2) Apabila dalam faktanya Tanah

¹⁶ M. Oscario D.L., Nia K., Yulinda. (2022). "Upaya Penyelesaian Konflik Lahan Garapan Masyarakat Kabupaten Berau Diatas Kawasan IPPKH PT Berau Coal". *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran*, 2(1): 97

¹⁷ I Sutedi, Adrian. (2007). *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar grafika, p.129

¹⁸ R. Simarmata, "Gejala Informalitas pada Tanah Garapan," *Law Reform*, 4(2): 3

¹⁹ Ilyas. *Op.Cit*, p.78.

²⁰ H.M. Arba. (2015). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, p.145

Garapan dinilai masih produktif, maka pejabat yang berwenang akan menerbitkan Surat Keputusan Menggarap Tanah yang baru, dan pemegang Surat Keputusan Menggarap Tanah tersebut wajib untuk mengonversi Surat Keputusan Menggarap Tanahnya menjadi Sertifikat Hak Milik dalam kurun waktu 2 (tahun) sejak diterbitkannya Surat Keputusan yang baru.

Secara khusus, sebagaimana pada Diktum Ketiga Kepmen/Perkap Agr/Bpn No. 11/1997 di atas, dapat diargumentasikan secara *a contrario* bahwa Tanah Garapan yang tidak produktif menjadi tanah pertanian dapat kembali menjadi Tanah Absentee atau tanah terlantar yang wajib bagi Negara untuk melakukan penertiban. Supriyanto menyadur ketentuan dalam PP No. 11/2010 berpendapat kriteria tanah terlantar yaitu:²¹ (1) Objek tanah terlantar meliputi hak atas tanah, hak pengelolaan, dan tanah yang mempunyai dasar penguasaan atas tanah; (2) Tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan; (3) Tidak sesuai dengan keadaannya, atau sifat dan tujuan pemberian haknya atau dasar penguasaannya.

Bahwa dalam perjalanannya seiring dengan masa reformasi secara umum dan penerapan asas desentralisasi secara khusus, pemerintah mengeluarkan Keppres No. 34/2003 yang pada pokoknya mengatur 2 (dua) hal, yakni: (i) penerapan basis teknologi dalam pemetaan spasial pertanahan nasional; dan (ii) pengatribusian kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dalam mengatur hukum pertanahan. Adapun Pasal 2 Ayat (2) Keppres No. 34/2003 mengatur kewenangan-kewenangan yang dilaksanakan di tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota, beberapa di antaranya, yakni: (i) penyelesaian sengketa tanah garapan; (ii) penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan Tanah Absentee; (iii) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; dan (iv) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Bahwa kemudian dalam menyokong Keppres No. 34/2003, Kepala BPN mengeluarkan Kepkap BPN No. 2/2003 yang memperluas definisi tanah garapan yakni “tanah yang memiliki hak untuk dikerjakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain dengan atau tanpa persetujuan, dalam jangka waktu tertentu, menurut keputusan ini”. Perluasan definisi oleh Kepkap BPN No. 2/2003 menyebabkan interpretasi lanjutan dari interpretasi-interpretasi sebelumnya, menjadi:²² Penggarapan dapat dilakukan di tanah negara atau tanah hak; Penggarapan dapat dilakukan dengan menggunakan atau tanpa menggunakan persetujuan; Penggarapan dapat dilakukan apakah dengan adanya atau tidak adanya jangka waktu.

Bahwa tidak dapat dinafikan melalui paradigma pengatribusian kewenangan terkait hak garap dalam tataran pemerintah daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi menyebabkan dinamika perubahan administrasi pemerintahan yang signifikan. Secara makro, perubahan paradigma yang demikian secara praktik tidak diikuti oleh perundang-undangan sektoral dan peraturan daerah sehingga berpotensi menyebabkan tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.²³

Sebagaimana ketentuan dalam Keppres No. 34/2003, memberikan ketentuan agar peraturan di tingkat daerah mengatur secara konkrit ketentuan-ketentuan sehubungan dengan Tanah Absentee dan Tanah Garapan. Secara empiris, penerapan Keppres No.

²¹ S. Supriyanto. (2010). “Kriteria Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundangan Indonesia”. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10 (1): 58.

²² Saleh, K. Wantjik. (1995). *Hak Anda Atas Tanah*. Jakarta: Ghalia Indonesia, p. 38

²³ Muslim L, Yohanis AR, Iryana A. (2022). Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(2): 295

34/2003 dapat melihat pada Peraturan Daerah Kabupaten Tulang Bawang Barat Nomor 06 Tahun 2015 tentang Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, yang pada pokoknya Peraturan Daerah tersebut mengatur ketentuan dari pembentukan tim identifikasi pemetaan lahan, peruntukan lahan agar tepat sasaran, pemberian izin usaha dan tanahnya, hingga kewajiban menggarap lahan secara berkelanjutan. Peraturan serupa dapat dilihat juga pada Peraturan Bupati Malang Nomor 43 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Pertanahan yang pada salah satu ketentuannya mengatur Dinas Pertanahan Malang untuk membentuk Seksi Permasalahan Tanah Garapan yang berkewajiban mencegah dan menangani sengketa terhadap Tanah Garapan.

Bahwa ketentuan yang dapat mengakomodasi pengakuan hak garap diatur pada Pasal 24 Ayat (1) beserta penjelasannya pada PP No. 24/1997. Pasal tersebut pada intinya mengatur dalam rangka melakukan sertifikasi hak-hak lama dapat dibuktikan melalui alat-alat bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Bahwa dalam penjelasan pasal yang sama memberikan perluasan makna alat pembuktian konversi hak lama melalui frasa, *'lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA'*. Selaras dengan ketentuan tersebut, Pasal 13 Ayat (3) Kepmen Agraria No. 21/1994 mengatur bahwa tanah negara yang dipakai oleh pihak ketiga pada dasarnya dapat diperoleh untuk disertifikasi menjadi hak-hak atas tanah yang baru. Ketentuan tersebut dapat dimaknai bahwa peralihan hak atau sertifikasi atas Tanah Garapan diperbolehkan. Dengan demikian, pengakuan hak garap telah diakomodir melalui perluasan makna di dalam Pasal 24 Ayat (1) dan penjelasannya pada PP No. 24/1997 serta ketentuan pada Pasal 13 Ayat (3) Kepmen Agraria No. 21/1994.

Bahwa penulis secara praktik, dalam tugas dan kewenangannya bekerja di Kejaksaan Negeri Palangka Raya di Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara sedang melakukan Pendampingan Hukum terhadap Dinas Permukiman dan Pertanahan Kota Palangka Raya dalam melakukan Pengadaan Tanah untuk pembangunan Kantor Walikota di Kawasan Lingkar Dalam Kota Palangka Raya. Dalam penanganannya ditemui permasalahan berupa tumpang tindih terhadap alas hak yakni antara Surat Keterangan Tanah berdasarkan Akta Jual Beli dan Surat Keterangan Menggarap Tanah. Dalam mengurai permasalahan tersebut, Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara Palangka Raya mengadakan *In House Training* pada Tanggal 21 Mei 2024 bersama dengan Badan Pertanahan Nasional Kota Palangka Raya dengan Tema "Pengamanan, Pemanfaatan dan Penanganan Sengketa Aset Bangunan Dan Tanah Pemerintah" yang pada pokoknya Kepala BPN Kota Palangka Raya memaparkan hingga saat ini belum terdapat peraturan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Palangka Raya atau Peraturan Walikota Palangka Raya yang mengatur ketentuan terkait Tanah Garapan. Kepala BPN Kota Palangka Raya juga menegaskan bahwa BPN Kota Palangka Raya terus berkoordinasi dengan Pemerintah Kota Palangka Raya untuk segera membentuk peraturan daerah terkait Tanah Garapan mengingat sengketa terkait Tanah Garapan selalu diselesaikan tidak secara administratif melainkan selalu menempuh jalur litigasi Pengadilan Negeri.

Bahwa ketentuan hak atas tanah agar diatur pada tingkat Peraturan Daerah memiliki urgensi yang tinggi dikarenakan Peraturan Daerah dapat mengakomodir dan

mengualifikasi bobot norma sesuai yurisdiksi daerahnya.²⁴ Inti pemikiran dari peran Peraturan Daerah adalah karena Peraturan Daerah dapat mencakup kondisi khusus daerah berdasarkan karakteristik lokal, keberagaman sosial, budaya, kepercayaan, serta perbedaan kondisi geografis dan ekonomi hingga bagaimana perspektif masyarakat dalam menilai suatu hukum²⁵ sehingga menghasilkan perbedaan kebutuhan setiap daerah. Perbedaan kebutuhan ini akan terpenuhi jika Peraturan Daerah yang akan dibentuk mampu menyerap dan memperhatikan kondisi khusus di setiap daerah. Keberadaan Peraturan Daerah semacam ini merupakan konsekuensi logis dari desentralisasi kekuasaan dalam negara kesatuan.²⁶

3.3. Studi Kasus Sengketa Hak Garap yang Diadili oleh Pengadilan Negeri Palangkaraya

Mengingat hingga saat ini belum terdapat peraturan daerah yang mengatur terkait Tanah Garapan di Kota Palangka Raya, maka hal tersebut dapat menyebabkan sengketa Tanah Garapan di Kota Palangka Raya tidak memiliki justifikasi hukum yang kuat. Berikut adalah rangkuman-rangkuman studi kasus berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya yang penulis analisis, sebagai berikut:

a) **Contoh Kasus Pertama:** Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor: 114/Pdt.G/2011/PN.PL.R

Dalam kasus yang disidangkan dengan Putusan Pengadilan Nomor 114/Pdt.G/2011/PN.PL.R, terdapat dua pihak yang bersengketa. Pihak pertama adalah St. Ir. Asiman Sinaga sebagai penggugat, dan pihak kedua adalah Maklim sebagai tergugat. Penggugat mengklaim bahwa ia memiliki tanah dengan Sertifikat Hak Milik (SHM). Sertifikat ini merupakan hasil pemecahan dari beberapa sertifikat sebelumnya, di mana SHM awal adalah SHM No. 275 tertanggal 8 Mei 1998 atas nama Alfian. Ketika penggugat mencoba membersihkan lahannya pada tahun 2010-2012, muncul sengketa dengan tergugat. Tergugat, di sisi lain, memiliki hak kepemilikan atas tanah yang sama (disebut Tanah Garapan) berdasarkan Surat Menggarap Tanah. Surat ini didapatkan dari ganti rugi atas surat serupa yang awalnya dibuat oleh Sincui Tabat pada tahun 1986 dan kemudian diberikan kepada Unet Eme. Tergugat mengurus surat ini pada 25 Agustus 1997 di Kelurahan Kereng Bengkerai. Penggugat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum dengan tuntutan agar tergugat mengosongkan objek sengketa dan memberikan ganti rugi baik materiil maupun immateriil.

Dalam putusannya, majelis hakim mengabulkan sebagian dari gugatan penggugat dengan pertimbangan hukum berikut: (1) Sertifikat Hak Milik (SHM) milik penggugat adalah akta otentik yang sah menurut BPN Kota Palangka Raya. Oleh karena itu, jika tergugat menyangkal keabsahannya, ia harus membuktikan sebaliknya; (2) Surat Menggarap Tanah yang dimiliki tergugat tidak memenuhi syarat sebagai akta karena hanya ditandatangani oleh satu orang saksi, bukan dua orang saksi seperti yang disyaratkan.

Analisis penulis terhadap perkara *a quo* menunjukkan bahwa: (1) Surat Menggarap Tanah milik tergugat sebenarnya merupakan alat bukti yang sah menurut PP No. 24/1997 dan dapat diterbitkan menjadi sertifikat. (2) Majelis hakim tidak menyangkal keberadaan Surat Menggarap Tanah milik tergugat, namun secara administratif surat

²⁴ Jumadi, J. (2018). "Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia". *Jurnal Hukum Unsulbar*, 1(1): 33

²⁵ Raras V., I. Wimbi V., Salshadillab, Sholahuddin. (2020). "Kewenangan dan Peran Peraturan Daerah dalam Menyelesaikan Sengketa Agraria". *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan*. 19(2): 1115. P.1109-1121

²⁶ *Ibid.*

tersebut hanya disaksikan dan ditandatangani oleh satu orang saksi. (3) Pertimbangan majelis hakim mengenai keabsahan Surat Menggarap Tanah tergugat berdasarkan Pasal 3 Ayat (2) dan (3) UU No. 2/1960 seharusnya merujuk pada persyaratan teknis perjanjian bagi hasil, namun majelis hanya mendasarkan pada ketentuan umum pembuatan akta otentik secara hukum perdata. (4) Dalam hal Surat Menggarap Tanah tersebut telah memenuhi keabsahan menurut peraturan perundang-undangan, maka SHM milik penggugat dapat dinyatakan cacat administrasi dan batal demi hukum.

b) **Contoh Kasus Kedua:** Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor: 76/PDT.G/2014/PN.Plk

Dalam Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor 76/PDT.G/2014/PN.Plk, terdapat tiga pihak yang bersengketa. Pihak pertama adalah H. Syarkani sebagai penggugat, dan pihak kedua adalah Artani dan Rahman sebagai tergugat I dan tergugat II. Penggugat, H. Syarkani, mengklaim memiliki tanah berdasarkan Surat Pernyataan Menggarap Tanah Negara yang diterbitkan dan teregister pada 15 Januari 1982 oleh Camat Pahandut. Di sisi lain, tergugat I dan tergugat II, yaitu Artani dan Rahman, juga memiliki klaim kepemilikan atas tanah yang sama berdasarkan Surat Keterangan Menggarap Tanah Negara yang diterbitkan dan teregister pada 21 Mei 1976 oleh Kepala Kampung Langkai dan Camat Pahandut. Pada tahun 2011, terjadi sengketa antara penggugat dan para tergugat terkait penggarapan tanah tersebut.

Dalam putusannya, majelis hakim mengabulkan sebagian dari gugatan penggugat dengan pertimbangan hukum sebagai berikut: (1) Pokok pembuktian dalam gugatan ini adalah adanya tumpang tindih hak garap terhadap Tanah Garapan dengan inti permasalahan siapa yang paling berhak dan menjadi pemilik sah atas tanah tersebut. (2) Pembuktian dilakukan dengan pemeriksaan surat secara teknis, di mana kedua surat tersebut teregister dan tercap secara sah di Kecamatan Pahandut. (3) Keabsahan hak kepemilikan yang paling sah didasarkan pada keterangan saksi-saksi yang dihadirkan oleh masing-masing pihak. Majelis hakim berpendapat bahwa keterangan saksi-saksi penggugat lebih berkesesuaian dibandingkan dengan keterangan saksi-saksi tergugat I dan tergugat II.

Analisis perkara menunjukkan bahwa: (1) Pokok sengketa dalam perkara ini adalah hak kepemilikan antara penggugat dan para tergugat yang pada dasarnya sama, yakni hak garap terhadap Tanah Garapan. Namun, terdapat perbedaan dalam nomenklatur surat yang digunakan, yaitu Surat Pernyataan Menggarap Tanah Negara oleh penggugat dan Surat Keterangan Menggarap Tanah Negara oleh para tergugat. (2) Metode pembuktian yang digunakan oleh majelis hakim lebih menitikberatkan pada kebenaran yang didasarkan oleh fakta hukum secara empiris, dengan menilai keterangan saksi mana yang paling korelatif dan dapat dipercaya.

c) **Contoh Kasus Ketiga:** Putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya Nomor: 28/PDT.G/2016/PN.Plk

Dalam kasus yang disidangkan dengan Putusan Pengadilan Nomor 28/PDT.G/2016/PN.Plk, terdapat tujuh penggugat, yaitu Nettylina Hellijatie Leiden, Dr. Don Fb. Leiden, Sp.OG., Benito Rassano Leiden, Ir. Berto Diano Leiden, MMT., Petro Berita Nakalelo Leiden, Arine Dayani Wawei Layang Winei Leiden, S.T., M.T., dan Elahni Hajati Singkar Wawei Leiden, S.T., M.T. Mereka mengajukan gugatan melawan enam tergugat, yakni Petrisia Margaret, Hamidan, Andre L. Awan, H. Junaidi, H. Berkatullah, dan Sili Ibus.

Para penggugat mengklaim memiliki tanah berdasarkan Surat Pernyataan Menggarap Tanah tertanggal 15 Maret 1981 atas nama Drs. F.D. Leiden, pewaris para penggugat. Di sisi lain, para tergugat memiliki Sertifikat Hak Milik (SHM) yang diterbitkan pada tahun 1997. Pada tahun 2015, Drs. F.D. Leiden ingin meningkatkan Surat Pernyataan

Menggarap Tanah menjadi SHM, tetapi terhalang oleh Rencana Tata Ruang/Zonasi Kota Palangka Raya. Bersamaan dengan fakta ternyata lahannya telah terdapat SHM yang dimiliki oleh para tergugat membuat para penggugat mengajukan gugatan *a quo* pada Pengadilan Negeri Palangka Raya

Bahwa dalam putusan ini, Majelis hakim memiliki pertimbangan hukum yang cukup komprehensif karena mempertimbangkan peraturan perundang-undangan secara holistik. Namun demikian, Majelis Hakim memutuskan untuk tidak menerima gugatan para penggugat dengan pertimbangan hukum sebagai berikut: (1) Majelis hakim menetapkan bahwa Sertifikat Hak Milik para tergugat dinyatakan batal demi hukum karena cacat administrasi; (2) Majelis hakim tidak menerima gugatan para penggugat karena Sertifikat Hak Milik merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan objek sengketa sesuai kewenangan relatif dari Pengadilan Tata Usaha Negara.

Analisis perkara ini menunjukkan beberapa hal penting: (1) Validitas Sertifikat Hak Milik: Meskipun SHM biasanya dianggap sebagai bukti hak kepemilikan yang mutlak atas tanah, dalam kasus ini majelis hakim memutuskan bahwa SHM para tergugat dapat dinyatakan batal demi hukum (*null and void*). Alasan utama pembatalan adalah bahwa proses perolehan SHM tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini menunjukkan bahwa bahkan sertifikat resmi dapat dibatalkan jika ditemukan adanya cacat administrasi atau prosedural. (2) Kompleksitas Sengketa Tata Usaha Negara dan Keperdataan: Putusan ini juga mencerminkan kompleksitas yang muncul ketika sengketa melibatkan unsur keperdataan dan tata usaha negara. Pengajuan gugatan oleh para penggugat, yang pada dasarnya terkait dengan sengketa atas Surat Keterangan Menggarap Tanah, tidak memiliki kepastian hukum yang jelas. Hal ini disebabkan oleh adanya tumpang tindih antara unsur keperdataan dan unsur administrasi pemerintahan. Majelis hakim berpendapat bahwa sengketa yang terkait dengan keputusan administrasi (SHM) seharusnya ditangani oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, bukan Pengadilan Negeri. (3) Impak Rencana Tata Ruang/Zonasi: dalam perkara *a quo* juga menyoroti bagaimana perubahan dalam Rencana Tata Ruang/Zonasi dapat mempengaruhi hak-hak kepemilikan tanah. Upaya Drs. F.D. Leiden untuk meningkatkan status tanahnya terhalang oleh perubahan dalam zonasi kota, menunjukkan pentingnya keselarasan antara rencana tata ruang dan kepemilikan tanah untuk menghindari konflik hukum.

Bahwa dengan mencermati materi sengketa terkait hak garap berdasarkan putusan-putusan di atas, dapat disimpulkan bahwa penyelesaian hak garap tidak memberatkan pada unsur-unsur formil melainkan semata-mata mendasarkan pada nilai-nilai empiris. Hal tersebut merupakan konsekuensi logis karena adanya kekosongan atau *vacuum* hukum terhadap rujukan peraturan perundang-undangan yang seharusnya diatur secara konkrit pada tingkat Peraturan Daerah Kota Palangka Raya.

4. Kesimpulan

Bahwa dengan diundangkannya UUPA, UU Landreform, Peraturan Redistribusi beserta dengan peraturan-peraturan pelaksanaannya bertujuan untuk menerapkan asas nasionalitas dan asas fungsi nasional. Asas nasionalitas dan asas fungsi sosial yang dimaksud adalah mengoptimisasi Tanah Absentee melalui program redistribusi kepada petani-petani untuk digarap menjadi Tanah Garapan.

Peraturan perundang-undangan telah memberikan kesempatan bagi pemegang hak garap untuk melakukan sertifikasi hak milik melalui mekanisme Pembuktian Hak Lama. Namun demikian, dalam faktanya sertifikasi hak kepemilikan terhadap hak garap menimbulkan sengketa apabila terdapat tumpang tindih dengan hak lain mengingat hak garap dikategorikan sebagai hak lama yang mekanismenya pendaftarannya

dilakukan secara sporadis. Permasalahan sengketa terkait hak garap juga tidak dapat terselesaikan dengan tidak adanya Peraturan Daerah di Kota Palangka Raya yang setidaknya-tidaknya mengatur mengenai penyelesaian sengketa secara administratif terhadap hak garap. Akibatnya, sengketa terkait hak garap terus terjadi dengan mencermati pengajuan gugatan pada Pengadilan Negeri Palangka Raya.

Lebih daripada itu, penyelesaian sengketa melalui Pengadilan juga tidak memberikan kepastian hukum dikarenakan dalam konteks pembuktiannya, majelis hakim semata-mata banyak mendasarkan pada unsur-unsur empiris dibanding unsur yuridis yang mana merupakan konsekuensi logis dikarenakan *vacuum* hukum.

Oleh karenanya, Penulis memberikan pandangan dan saran terhadap permasalahan tersebut melalui upaya-upaya konkrit, berupa Pemerintah Kota Palangka Raya segera membentuk dan mengundang Peraturan Daerah atau setidaknya-tidaknya Peraturan Walikota yang mengatur mengenai ketentuan-ketentuan pemberian hak garap dan ketentuan administratif penyelesaian sengketa terhadap hak garap, dan Optimalisasi peran Tim Terpadu Penanganan Konflik Sosial.

Referensi

- BF Sihombing. (2005). *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Boedi Harsono. (1999). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Penerbit Jambatan.
- Dahris S. Mospa D., Karolina S., Elyani. (2003). "Hukum Penguasaan Tanah Garapan di Desa Marindal II Patumbak Deli Serdang". *Jurnal Normatif Fakultas Hukum Univ Al-Azhar*, 3(1): 224-232
- Denico Doly. (2017). "Kewenangan Negara dalam Penguasaan Tanah: Redistribusi Tanah untuk Rakyat". *Jurnal Negara Hukum*, 8(2): 195-214
- H. M. Arba. (2015). *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Hasim Purba. (2017). "Reformasi Agraria dan Tanah Untuk Rakyat: Sengketa Petani vs Perkebunan". *Jurnal DPR Law Review*, 10(2): 161-176
- Hery Listyawati. (2010). "Kegagalan Pengendalian Alih Fungsi Tanah dalam Perpektif Penatahunaan Tanah di Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum Fakultas Hukum UGM*, 22 (1): 37-57
- I Sutedi, Adrian. (2007). *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ilyas. (2000). *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas tanah,*. Jakarta: Kencana
- Jumadi, J. (2018). "Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia". *Jurnal Hukum Unsulbar*, 1(1): 27-40
- M. Hario Mahar. (2018). "Fenomena Dalam Kekosongan Hukum". *Jurnal Rechtvinding BPHN*, 1(2): 1-21
- M. Oscar D.L., Nia K., Yulinda. (2022). "Upaya Penyelesaian Konflik Lahan Garapan Masyarakat Kabupaten Berau Diatas Kawasan IPPKH PT Berau Coal". *LITRA*:

Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2(1): 83-99

- Mujiati, Nuraini Aisiyah. (2014). "Perkembangan Peraturan Mengenai Redistribusi Tanah Dalam Rangka Reforma Agraria Di Kabupaten Boyolali". *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan PPPM-STPN* 39: 457 - 469.
- Muslim L., Yohanis A.R., Iryana A. (2022). "Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia". *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(2): 294-322
- R. Simarmata, "Gejala Informalitas pada Tanah Garapan," *Law Reform*, 4(2): 1-26
- Raras V., I. Wimbi V., Salshadillab, Sholahuddin. (2020). "Kewenangan dan Peran Peraturan Daerah dalam Menyelesaikan Sengketa Agraria". *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan*, 19 (2): 1109-1121
- Rizal Irvan, Achmad. (2020). Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang undangan Di Indonesia. *Res Publica*, 4(2): 205-220
- S. Supriyanto. (2010). "Kriteria Tanah Terlantar dalam Peraturan Perundangan Indonesia". *Jurnal Dinamika Hukum*, 10 (1): 51-59
- Saleh, K. Wantjik. (1995). *Hak Anda Atas Tanah*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sudjito. (2009). "Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila". *dalam Proceeding Kongres Pancasila dalam Pelbagai Perspektif, UGM kerjasama dengan Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi*.
- Teguh. Abdul Halim Barkatullah. (2009). *Ilmu Hukum & Filsafat Hukum, Studi, Studi Pemikiran Ahli Hukum sepanjang Zaman*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.