JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455

DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v7i1.10105
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 18 Oktober 2026 | **Revised:** 14 November 2026 | **Accepted:** 26 November 2026

Perlindungan Hukum Pemegang Hak Prioritas atas Tanah Bekas Hak Erfpacht Verponding yang Beralih Menjadi Hak Guna Usaha: Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 2357 K/Pdt/2015 Tentang Sengketa Tanah Perkebunan Ngrangkah Pawon, Kabupaten Kediri

Alisyah Shahira Putri Sultan[1], Sazia Nabilla Kurnia[2], Alfan Khalifatulloh Hanif[3]
[1]Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia, alisyahptrrss@gmail.com
[2]Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia, sasyanabila02@gmail.com
[3]Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia, alfanhanif1905@gmail.com

Corresponding Author: much.nurachmad@esaunggul.ac.id

Abstract: *This study examines the legal protection of the holders of priority rights over land formerly burdened with a right of erfpacht, registered under Verponding Number 220 of the Ngrangkah Pawon Plantation in Kediri Regency, after that land was granted as a Right to Cultivate (Hak Guna Usaha) to a plantation state-owned enterprise. Issues that will be analysed are first, the legal position of cultivators as former right holders under the Regulation of the State Minister of Agrarian Affairs/Head of the National Land Agency Number 9 of 1999, in relation to the grant of a Right to Cultivate over the same parcel. Second, the reasoning of the Supreme Court in Decision Number 2357 K/Pdt/2015 in balancing the priority of former right holders against the legal certainty of the Right to Cultivate holder. Using a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, this study finds that the cultivators' claim to the status of former right holders cannot be grounded in Regulation Number 9 of 1999, which is purely procedural and has in any event been revoked by Ministerial Regulation Number 18 of 2021. Any priority is instead located in Presidential Decree Number 32 of 1979, whose requirement that the former holder still cultivate or use the land itself was not satisfied because the cultivators lost possession under coercion in 1966. The Supreme Court never reached the merits because the suit lacked an indispensable party, so the balancing was performed through formal gateways rather than substantive reasoning, and the framework of land registration structurally favours actual physical control and a registered title. The study recommends that collective claims of this kind be channelled through agrarian reform rather than through a flawed civil action.*

Keyword: *Priority Right, Erfpacht Verponding, Right to Cultivate, Land Registration, Rechtsverwerking.*

Abstrak: Penelitian ini mengkaji perlindungan hukum terhadap pemegang hak prioritas atas tanah bekas hak *erfpacht* yang terdaftar dalam *Verponding* Nomor 220 Perkebunan Ngrangkah Pawon, Kabupaten Kediri, setelah tanah tersebut diberikan sebagai Hak Guna Usaha kepada badan usaha milik negara di bidang perkebunan. Permasalahan yang akan dianalisis yakni pertama, kedudukan hukum penggarap sebagai pemilik hak lama menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, dikaitkan dengan pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang sama. Kedua, pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 2357 K/Pdt/2015 dalam menyeimbangkan hak prioritas pemegang hak lama dengan kepastian hukum pemegang Hak Guna Usaha. Dengan metode yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, penelitian ini menemukan bahwa klaim penggarap atas status pemilik hak lama tidak dapat disandarkan pada Peraturan Nomor 9 Tahun 1999 yang bersifat semata prosedural dan telah pula dicabut oleh Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2021. Hak prioritas sesungguhnya berumah pada Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979, yang syaratnya berupa keharusan bekas pemegang hak tetap mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah itu tidak terpenuhi karena penggarap kehilangan penguasaan akibat paksaan pada tahun 1966. Mahkamah Agung tidak pernah masuk ke pokok perkara karena gugatan kurang pihak, sehingga keseimbangan dilakukan melalui pintu formil dan bukan melalui pertimbangan substantif, sementara kerangka pendaftaran tanah secara struktural mengutamakan penguasaan fisik yang nyata dan alas hak yang terdaftar. Penelitian ini merekomendasikan agar tuntutan kolektif semacam ini disalurkan melalui reforma agraria dan bukan melalui gugatan keperdataan yang cacat formil.

Kata Kunci: Hak Prioritas, *Erfpacht Verponding*, Hak Guna Usaha, Pendaftaran Tanah, *Rechtsverwerking*.

PENDAHULUAN

Hukum agraria nasional lahir dari upaya mengakhiri dualisme yang diwariskan kolonialisme, yakni keberadaan hak-hak tanah menurut hukum Barat di satu sisi dan hak-hak menurut hukum adat di sisi lain. Salah satu hak kebendaan ciptaan hukum Barat yang paling berpengaruh pada lanskap agraria perkebunan adalah hak *erfpacht*, suatu hak kebendaan untuk mengusahakan tanah milik orang lain atau tanah negara dalam jangka waktu panjang dengan membayar sejumlah uang sewa tahunan. Di atas tanah *erfpacht* itulah perkebunan-perkebunan besar era Hindia Belanda didirikan, kerap di atas tanah yang sebelumnya telah diduduki dan digarap oleh rakyat setempat (Harsono, 2008). Ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diundangkan, politik hukum agraria berubah secara mendasar, dan seluruh hak atas tanah asal hukum Barat diperintahkan untuk dikonversi atau dihapuskan dalam tenggat yang telah ditentukan (Parlindungan, 1990).

Perubahan politik hukum itu tidak serta-merta menyelesaikan persoalan penguasaan tanah di lapangan. Banyak bidang tanah bekas hak Barat, khususnya bekas *erfpacht* perkebunan, kemudian beralih penguasaannya kepada badan usaha milik negara melalui pemberian Hak Guna Usaha, sementara di atas tanah yang sama masih berdiri klaim historis masyarakat penggarap. Konflik agraria yang bersumber dari tumpang tindih antara klaim masyarakat dan Hak Guna Usaha badan usaha perkebunan menjadi salah satu tipologi sengketa pertanahan yang paling persisten di Indonesia (Isnaeni, 2017; Ramadhani, 2021). Sengketa tanah Perkebunan Ngrangkah Pawon di Kabupaten Kediri yang menjadi objek Putusan Mahkamah Agung Nomor 2357 K/Pdt/2015 merupakan contoh nyata dari tipologi tersebut, dengan satu ciri yang membuatnya layak dicermati secara khusus, yaitu bahwa para penggarap kehilangan penguasaan fisik bukan karena kehendak sendiri melainkan karena paksaan pada pertengahan dekade 1960-an.

Objek sengketa adalah tanah bekas hak *erfpacht* yang terdaftar dalam *Verponding* Nomor 220 Perkebunan Ngrangkah Pawon seluas kurang lebih enam puluh satu hektare yang terletak di Dusun Tegalrejo, Desa Babadan, Kecamatan Ngancar, Kabupaten Kediri. Para Penggugat, yaitu Suyadi dan kawan-kawan yang berjumlah puluhan orang, mendalilkan bahwa orang tua dan pendahulu mereka telah menggarap tanah tersebut sejak tahun 1943 dan membayar Iuran Pembangunan Daerah sebagai bukti penguasaan, sampai kemudian pada tahun 1966 mereka dipindahkan secara paksa oleh aparat dengan ancaman akan dicap sebagai bagian dari organisasi yang pada masa itu dinyatakan terlarang. Tanah itu selanjutnya dikuasai oleh badan usaha perkebunan negara dan memperoleh alas hak berupa Hak Guna Usaha Nomor 1 Sepawon berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.01/HGU/DA/87 tanggal 6 Mei 1987 yang berlaku sampai dengan 31 Desember 2012. Setelah jangka waktu Hak Guna Usaha itu hampir berakhir, para Penggugat menuntut pengembalian penguasaan dengan mendasarkan gugatan pada perbuatan melawan hukum dan pada hak prioritas sebagai bekas pemegang hak.

Tuntutan semacam itu menempatkan dua kepentingan hukum pada posisi yang berhadapan. Di satu sisi terdapat kepentingan masyarakat yang secara historis menguasai tanah dan merasa diperlakukan tidak adil, yang kemudian dirumuskan sebagai hak prioritas pemegang hak lama. Di sisi lain terdapat kepentingan pemegang Hak Guna Usaha yang memperoleh tanah melalui prosedur administratif pertanahan dan memegang alas hak yang terdaftar, sehingga berhak atas kepastian hukum (Santoso, 2012). Ketegangan antara perlindungan pemegang hak lama dan kepastian hukum pemegang hak terdaftar inilah yang menjadi inti persoalan dan yang akan ditinjau dalam tulisan ini dari perspektif hukum agraria, khususnya hukum pendaftaran tanah.

Sejumlah penelitian terdahulu telah menyoroti problematika tanah bekas hak Barat dan tanah perkebunan. Kajian mengenai perlindungan pemegang hak atas tanah bekas *erfpacht* dalam hal terjadi tumpang tindih sertipikat memperlihatkan bahwa sengketa demikian hampir selalu berujung pada pertarungan alat bukti kepemilikan yang sah menurut hukum tanah nasional (Fazari & Rizkianti, 2023). Penelitian lain menegaskan bahwa keberlakuan *eigendom* atau *erfpacht verponding* atas tanah negara sangat bergantung pada kenyataan penguasaan fisik dan pada apakah pemegangnya menempuh konversi tepat waktu (Maharani & Anggoro, 2023; Mujiburohman, 2021). Kajian tentang pemberian Hak Guna Usaha di atas tanah yang masih dibebani klaim masyarakat, serta kajian tentang redistribusi tanah bekas perkebunan, menunjukkan bahwa penyelesaian yang berkeadilan lebih banyak ditemukan melalui jalur kebijakan ketimbang melalui litigasi keperdataan (Krismanika dkk., 2020; Pancarani & Wahyuni, 2023; Isnaeni, 2017).

Posisi penelitian ini di antara kajian-kajian tersebut terletak pada kekhususan kasusnya. Dalam sebagian besar studi, pihak masyarakat yang bersengketa adalah pihak yang masih menguasai tanah secara fisik ketika gugatan diajukan, sehingga lembaga pelepasan hak karena kelalaian tidak bekerja melawan mereka. Dalam perkara Ngrangkah Pawon, keadaannya terbalik, karena para penggarap justru telah kehilangan penguasaan sejak tahun 1966 dan baru menuntut pada tahun 2012. Kebaruan kajian ini adalah menunjukkan bahwa dalam konfigurasi demikian lembaga *rechtsverwerking* dan asas kepastian pendaftaran tanah bekerja membebani pihak yang sesungguhnya adalah korban paksaan, dan bahwa klaim atas status pemilik hak lama tidak dapat disandarkan pada peraturan yang keliru dirujuk, yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, melainkan hanya pada Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 dengan segala persyaratannya.

Dari perspektif hukum pendaftaran tanah dan praktik kenotariatan, perkara ini menyimpan pelajaran yang penting. Pejabat di bidang pertanahan, termasuk notaris dan pejabat pembuat akta tanah, bekerja di atas dasar alas hak yang sah dan terdaftar, bukan di atas klaim penguasaan historis yang tidak tercatat. Memahami bagaimana suatu tanah berpindah status dari tanah bekas hak Barat menjadi tanah negara dan kemudian menjadi tanah Hak Guna Usaha yang

terdaftar merupakan pengetahuan dasar yang menentukan ketepatan tindakan hukum di kemudian hari, baik dalam peralihan hak maupun dalam pembebanan hak tanggungan. Karena itu, analisis atas Putusan Nomor 2357 K/Pdt/2015 tidak hanya bermanfaat untuk menilai satu perkara, melainkan juga untuk menegaskan pentingnya kepastian alas hak dalam seluruh lalu lintas hukum pertanahan (Santoso, 2012).

Berdasarkan uraian tersebut, tulisan ini hendak menjawab dua permasalahan. Pertama, bagaimana kedudukan hukum penggarap tanah bekas hak *erfpacht Verponding* Nomor 220 sebagai pemilik hak lama menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, dikaitkan dengan pemberian Hak Guna Usaha kepada badan usaha perkebunan atas tanah yang sama. Kedua, bagaimana pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 2357 K/Pdt/2015 menyeimbangkan hak prioritas pemegang hak lama dengan kepastian hukum pemegang Hak Guna Usaha. Kedua permasalahan itu ditinjau untuk menilai secara berimbang ketepatan putusan sekaligus menawarkan jalan keluar yang sejalan dengan sistem hukum pertanahan Indonesia.

Akar struktural dari persoalan ini dapat ditelusuri sampai politik agraria kolonial. Melalui *Agrarische Wet* 1870 dan asas *domein*, pemerintah Hindia Belanda menyatakan tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai hak *eigendom* sebagai *domein* atau milik negara, lalu memberikannya dengan hak *erfpacht* kepada pengusaha perkebunan untuk jangka waktu panjang (Harsono, 2008). Pemberian hak *erfpacht* perkebunan itu kerap dilakukan di atas tanah yang telah lama diduduki dan digarap rakyat, sehingga sejak semula terdapat ketimpangan antara pengakuan hukum formal kepada pemegang *erfpacht* dan pengabaian terhadap penguasaan faktual rakyat. Ketimpangan historis inilah yang kemudian mewujud menjadi konflik agraria perkebunan yang berlangsung lintas generasi, termasuk di Perkebunan Ngrangkah Pawon.

Konflik tanah antara masyarakat dan badan usaha perkebunan negara tergolong persoalan yang berulang dan berdimensi struktural, bukan sekadar sengketa perdata individual yang berdiri sendiri. Sejumlah kajian memperlihatkan pola yang serupa di berbagai daerah, mulai dari tanah garapan bekas Hak Guna Usaha perkebunan negara sampai sengketa yang melibatkan klaim masyarakat atas dasar dokumen lama (Ramadhani, 2021; Pancarani & Wahyuni, 2023). Pola yang berulang itu menunjukkan bahwa persoalan sesungguhnya tidak selalu dapat diselesaikan dengan logika menang dan kalah dalam gugatan keperdataan, melainkan membutuhkan instrumen kebijakan agraria yang memadai. Dengan membaca perkara Ngrangkah Pawon melalui perspektif hukum pendaftaran tanah, tulisan ini berupaya memperlihatkan di mana sesungguhnya letak kelemahan posisi para penggarap secara yuridis, dan mengapa jalur litigasi perdata bukan sarana yang tepat untuk memulihkan ketidakadilan yang mereka alami.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji norma hukum positif, asas hukum, dan doktrin yang berkaitan dengan status tanah bekas hak Barat, pendaftaran tanah, dan hak prioritas atas tanah negara. Pendekatan yang digunakan ada tiga. Pertama, pendekatan perundang-undangan, dengan menelaah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 beserta peraturan penggantinya, dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Kedua, pendekatan konseptual, dengan menelusuri konsep konversi hak Barat, tanah negara, penguasaan fisik, iktikad baik, *rechtsverwerking*, dan hak prioritas. Ketiga, pendekatan kasus, dengan menganalisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 2357 K/Pdt/2015 beserta putusan tingkat pertama dan banding yang mendahuluinya.

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan hasil penelitian, dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Seluruh bahan dianalisis secara preskriptif untuk menilai kesesuaian pertimbangan hukum dengan asas dan norma yang berlaku. Terhadap setiap peraturan yang dirujuk dilakukan pemeriksaan status keberlakuannya, termasuk pemeriksaan apakah peraturan tersebut telah diubah atau dicabut, agar analisis berpijak pada hukum yang benar-benar berlaku.

Pemeriksaan status peraturan dalam penelitian ini penting karena salah satu peraturan yang kerap dirujuk dalam sengketa serupa, yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, ternyata telah dinyatakan tidak berlaku. Dengan memastikan keberlakuan setiap norma, analisis dapat membedakan antara peraturan yang masih mengikat dan peraturan yang hanya bernilai historis atau doktrinal, sehingga kesimpulan yang ditarik tidak keliru berpijak pada dasar hukum yang telah dicabut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A). Kedudukan Hukum Penggarap Tanah Bekas Hak *Erfpacht Verponding* Nomor 220 sebagai Pemilik Hak Lama dan Pemberian Hak Guna Usaha kepada Badan Usaha Perkebunan

1) Karakter Hak *Erfpacht* dan Kedudukan *Verponding* dalam Pembuktian Hak

Hak *erfpacht* diatur dalam Pasal 720 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sebagai hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya kegunaan suatu benda tidak bergerak milik pihak lain, dengan kewajiban membayar uang sewa tahunan. Dalam praktik agraria kolonial, *erfpacht* untuk perkebunan diberikan dalam jangka waktu sampai tujuh puluh lima tahun dan menjadi dasar berdirinya perusahaan-perusahaan perkebunan besar (Harsono, 2008). Yang penting untuk ditegaskan adalah bahwa *erfpacht* merupakan hak untuk mengusahakan tanah, bukan hak kepemilikan atas tanah dalam pengertian *eigendom*, sehingga pemegang *erfpacht* berdiri di atas tanah yang secara yuridis tetap dimiliki pihak lain atau negara.

Verponding sering disalahpahami sebagai bukti kepemilikan. Padahal *verponding* adalah sistem administrasi perpajakan atas tanah pada masa Hindia Belanda, yaitu kadaster fiskal yang berfungsi mencatat objek pajak dan menetapkan besaran pajak tanah, bukan lembaga pendaftaran hak yang menerbitkan bukti kepemilikan (Mujiburohman, 2021; Karina dkk., 2016). Nomor *verponding* menunjuk pada objek yang dikenai pajak, sehingga keberadaan *Verponding* Nomor 220 hanya membuktikan bahwa pada masa lampau terdapat objek tanah yang dibebani hak *erfpacht* dan dikenai pajak, tetapi tidak membuktikan siapa pemilik tanah itu menurut hukum tanah nasional yang berlaku sekarang. Demikian pula pembayaran Iuran Pembangunan Daerah oleh para penggarap hanya membuktikan adanya hubungan perpajakan dan penguasaan faktual, bukan pemilikan hak atas tanah (Ahlanissa & Aidi, 2023).

Konsekuensinya, baik klaim para penggarap atas dasar penggarapan dan pembayaran iuran, maupun keberadaan *verponding* yang mereka rujuk, tidak dengan sendirinya melahirkan hak atas tanah yang dapat dipertahankan terhadap pihak ketiga. Dalam kerangka hukum pendaftaran tanah, klaim historis demikian baru memperoleh kekuatan apabila ditransformasikan menjadi hak yang terdaftar melalui mekanisme yang disediakan hukum, suatu langkah yang tidak pernah ditempuh oleh para penggarap.

Kekeliruan memperlakukan *verponding* sebagai bukti hak bukan sekadar persoalan akademis, melainkan berdampak nyata dalam praktik peradilan. Dalam berbagai sengketa, pihak yang berpegang pada *verponding* atau dokumen pajak lama kerap kalah ketika berhadapan dengan pihak yang memegang sertifikat, karena hukum tanah nasional menempatkan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat sedangkan *verponding*

tidak termasuk alat bukti hak (Karina dkk., 2016; Ahlanissa & Aidi, 2023). Perbedaan ini bersumber pada pergeseran paradigma dari administrasi pajak kolonial menuju sistem pendaftaran hak menurut Undang-Undang Pokok Agraria, yang menuntut agar setiap klaim atas tanah dibuktikan dengan alas hak yang sah dan terdaftar, bukan dengan jejak pembayaran pajak semata.

2) Konversi Hak Barat dan Tenggat 24 September 1980 yang Menjadikan Tanah sebagai Tanah Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menutup era dualisme dengan memerintahkan konversi seluruh hak atas tanah yang ada sebelumnya ke dalam hak-hak menurut Undang-Undang Pokok Agraria. Ketentuan konversi dalam undang-undang tersebut menetapkan bahwa hak-hak asal hukum Barat, termasuk *erfpacht*, hanya diakui sampai jangka waktu tertentu dan selambat-lambatnya berakhir pada tanggal 24 September 1980 (Parlindungan, 1990). Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar yang memenuhi syarat dapat dikonversi menjadi Hak Guna Usaha untuk sisa jangka waktunya, sedangkan hak-hak yang tidak dikonversi hapus demi hukum ketika tenggat itu terlampaui.

Dengan berakhirnya hak *erfpacht*, baik karena berakhirnya jangka waktu maupun karena terlampauinya tenggat konversi, tanah yang bersangkutan berubah statusnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yang lazim disebut tanah negara. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 menegaskan politik hukum ini dengan menyatakan dalam Pasal 1 bahwa tanah hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai asal konversi hak-hak Barat, pada saat berakhirnya hak tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Karena itu, pada saat sengketa ini bergulir, tanah bekas *erfpacht Verponding* Nomor 220 bukan lagi tanah *erfpacht* dan bukan pula tanah milik siapa pun, melainkan tanah negara yang kemudian dapat diberikan dengan hak baru kepada pihak yang mengajukan permohonan dan memenuhi syarat (Santoso, 2012).

Penegasan status tanah negara ini penting karena menentukan kerangka seluruh analisis selanjutnya. Sejak tanah menjadi tanah negara, baik para penggarap maupun badan usaha perkebunan berdiri pada posisi yang sama di hadapan negara, yaitu sama-sama bukan pemilik, dan keduanya sama-sama harus menempuh permohonan hak baru apabila menghendaki penguasaan yang sah dan terdaftar. Perbedaan nasib keduanya ditentukan oleh siapa yang benar-benar menempuh mekanisme itu.

Ketentuan konversi dalam Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa pengakuan terhadap hak-hak lama tidak berlangsung tanpa batas. Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar diberi kesempatan dikonversi menjadi Hak Guna Usaha, tetapi kesempatan itu dibatasi jangka waktu, dan hak yang tidak diurus konversinya menjadi hapus ketika tenggat terlampaui (Parlindungan, 1990). Logika di balik pembatasan ini adalah keinginan negara untuk menata ulang penguasaan tanah berdasarkan asas-asas nasional, sekaligus memberi kepastian bahwa setelah tenggat tertentu tidak ada lagi hak Barat yang menggantung. Dalam konteks perkara ini, tidak ada bukti bahwa para penggarap pernah memegang atau mengurus konversi suatu hak atas tanah, sehingga mereka tidak dapat mengklaim posisi sebagai pemegang hak asal konversi yang dilindungi.

3) Tata Cara Perolehan Hak Guna Usaha menurut Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999 dan Pencabutannya

Perolehan Hak Guna Usaha atas tanah negara tidak terjadi secara otomatis, melainkan melalui prosedur permohonan yang diatur dalam peraturan pelaksana. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak

Pengelolaan mengatur bahwa permohonan hak diajukan secara tertulis dengan memuat data pemohon serta data yuridis dan fisik tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 9 dan Pasal 10, disampaikan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan sesuai Pasal 11, lalu diperiksa kelengkapan dan kelayakannya serta diteliti oleh Panitia Pemeriksa Tanah sebelum diterbitkan keputusan pemberian atau penolakan hak menurut Pasal 13, dan keputusan itu disampaikan kepada yang berhak menurut Pasal 16. Penerima hak kemudian wajib membayar uang pemasukan kepada negara dan memenuhi kewajiban lain sebelum hak didaftarkan.

Satu hal yang perlu ditegaskan secara jujur adalah bahwa Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999 bersifat semata-mata prosedural. Peraturan ini mengatur bagaimana suatu hak dimohon, diperiksa, diberikan, dan dibatalkan, tetapi tidak memuat satu pun klausul yang memberikan status istimewa atau hak prioritas kepada pihak yang sekadar pernah menguasai atau menggarap tanah. Penguasaan fisik hanya muncul sebagai bagian dari data yuridis yang harus dicantumkan pemohon, bukan sebagai dasar pengutamaan. Dengan demikian, menyandarkan status pemilik hak lama pada Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999 kurang tepat secara normatif, karena peraturan itu bukan sumber hak prioritas melainkan sekadar saluran administratif untuk memperoleh hak.

Perlu pula dicatat bahwa Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999 kini telah dinyatakan tidak berlaku karena dicabut oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, yang merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Pencabutan ini tidak mengubah kesimpulan di atas, sebab peraturan pengganti pun tetap menempatkan pemberian hak atas tanah negara sebagai hasil dari permohonan dan penetapan, bukan sebagai pengakuan otomatis atas penguasaan fisik. Dalam perkara ini, justru badan usaha perkebunan negara yang menempuh prosedur permohonan tersebut, sehingga memperoleh Hak Guna Usaha Nomor 1 Sepawon melalui Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri pada tahun 1987 dan mendaftarkannya, sedangkan para penggarap tidak pernah mengajukan permohonan apa pun atas tanah yang mereka klaim.

Khusus untuk permohonan Hak Guna Usaha, pemeriksaan tanah dilakukan oleh panitia pemeriksa tanah yang bertugas meneliti data yuridis dan fisik, riwayat tanah, serta kelayakan pemberian hak, dan menuangkan hasilnya dalam risalah pemeriksaan tanah sebelum pejabat yang berwenang menerbitkan surat keputusan pemberian hak. Rangkaian langkah ini memperlihatkan bahwa perolehan Hak Guna Usaha merupakan hasil dari proses administratif yang berjenjang dan terdokumentasi, bukan sekadar klaim sepihak. Dalam perkara ini, badan usaha perkebunan negara menempuh seluruh rangkaian tersebut sehingga memperoleh Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.01/HGU/DA/87 dan mendaftarkan haknya menjadi Hak Guna Usaha Nomor 1 Sepawon, sedangkan para penggarap tidak pernah mengawali satu pun langkah permohonan.

Pencabutan Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999 oleh Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2021 menandai pembaruan tata cara penetapan hak atas tanah seiring berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai tindak lanjut kebijakan penyederhanaan di bidang pertanahan. Meskipun terjadi pergantian instrumen, prinsip dasarnya tidak berubah, yaitu bahwa hak atas tanah negara lahir dari penetapan atau pemberian oleh negara melalui permohonan, dan pendaftaran merupakan syarat lahirnya perlindungan hukum yang kuat (Santoso, 2012). Dengan demikian, pergeseran regulasi ini justru menegaskan kesinambungan asas, bahwa penguasaan fisik tanpa penetapan dan pendaftaran tidak melahirkan hak yang dapat dipertahankan terhadap pemegang hak terdaftar.

4) Letak Sebenarnya Hak Prioritas: Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 dan Syarat yang Tidak Terpenuhi

Jika status pemilik hak lama tidak berumah pada Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999, lalu di manakah letaknya? Jawabannya ada pada Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979, yang berdasarkan pemeriksaan status masih berlaku sampai saat ini. Pasal 2 keputusan presiden tersebut menyatakan bahwa kepada bekas pemegang hak diberikan prioritas untuk mengajukan permohonan hak baru atas tanah yang bersangkutan, sepanjang bekas pemegang hak itu memenuhi syarat dan masih mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah atau bangunan di atasnya, kecuali apabila tanah tersebut diperlukan untuk kepentingan umum. Rumusan ini memperlihatkan bahwa hak prioritas bukan hak mutlak, melainkan hak bersyarat yang digantungkan pada dua hal, yaitu pemenuhan syarat sebagai subjek hak dan keberlanjutan penguasaan secara nyata atas tanah.

Ketika rumusan itu diterapkan pada keadaan para penggarap, tampak bahwa syarat yang menentukan justru tidak terpenuhi. Para penggarap telah kehilangan penguasaan fisik sejak tahun 1966, sehingga pada saat mereka mengajukan tuntutan pada tahun 2012 mereka bukan lagi pihak yang sedang mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah yang bersangkutan. Syarat mengusahakan atau menggunakan sendiri dalam Pasal 2 itu bersifat aktual dan kini, bukan historis, sehingga penguasaan pada masa lampau yang telah terputus selama puluhan tahun tidak memenuhi syarat tersebut (Santoso, 2012; Sumardjono, 2009). Dengan demikian, sekalipun para penggarap hendak disebut bekas pemegang penguasaan, hak prioritas menurut Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tidak dapat mereka tegakkan karena pintu masuknya sendiri sudah tertutup oleh kenyataan hilangnya penguasaan.

Perlu ditambahkan bahwa Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 yang memberi prioritas kepada rakyat yang menempati tanah di bekas perkampungan pada tanah bekas hak guna bangunan atau hak pakai juga tidak dapat menolong para penggarap, sebab objek sengketa adalah tanah perkebunan yang beralih menjadi Hak Guna Usaha, bukan perkampungan di bekas hak guna bangunan atau hak pakai. Dengan demikian, baik jalur Pasal 2 maupun jalur Pasal 5 sama-sama tidak terbuka. Inilah yang membuat kedudukan para penggarap sebagai pemegang hak prioritas, dalam arti yuridis yang ketat, tidak dapat dipertahankan, terlepas dari kuatnya klaim moral dan historis mereka.

Perlu ditegaskan bahwa transformasi penguasaan menjadi hak terdaftar sebenarnya tersedia bagi pihak yang menguasai tanah negara, yakni melalui kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, baik dengan penegasan konversi bagi tanah yang memiliki dasar konversi maupun dengan pengakuan hak bagi penguasaan yang telah berlangsung lama dan memenuhi syarat. Mekanisme ini tidak berjalan otomatis, melainkan harus diawali permohonan dari pihak yang berkepentingan dan disertai pembuktian riwayat penguasaan (Santoso, 2012). Andaikata para penggarap sejak awal menempuh jalur ini ketika mereka masih menguasai tanah, posisi hukum mereka mungkin berbeda. Kenyataannya, selama puluhan tahun setelah kehilangan penguasaan pada tahun 1966, tidak ada upaya hukum administratif yang mereka tempuh untuk mentransformasikan klaim historis menjadi hak yang diakui negara.

5) Asimetri Pendaftaran Tanah: Penguasaan yang Terdaftar dan Penguasaan yang Tidak Ditransformasikan

Dari seluruh uraian di atas terlihat suatu asimetri yang menentukan. Badan usaha perkebunan negara menempuh seluruh langkah yang diminta oleh hukum pendaftaran

tanah, yaitu mengajukan permohonan, melewati pemeriksaan panitia, menerima surat keputusan pemberian hak, dan mendaftarkan haknya sehingga terbit sertifikat Hak Guna Usaha. Dalam kerangka hukum pendaftaran tanah, sertifikat merupakan alat bukti yang kuat mengenai kepemilikan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sehingga pemegangnya memperoleh perlindungan dan kepastian (Santoso, 2012; Mujiburohman, 2021). Sebaliknya, para penggarap tidak pernah mentransformasikan penguasaan historis mereka menjadi hubungan hukum yang tercatat, baik melalui permohonan hak, penegasan konversi, maupun pengakuan hak.

Hukum pendaftaran tanah tidak mengukur kualitas moral dari suatu penguasaan, melainkan mengukur apakah suatu pihak telah mengubah penguasaan menjadi hak yang diakui dan dicatat oleh negara. Dalam logika ini, pihak yang menyelesaikan kewajiban administratifnya memperoleh perlindungan, terlepas dari latar belakang historis berpindahnya penguasaan. Asimetri inilah yang menjadi kunci untuk memahami mengapa, dalam bingkai hukum pendaftaran tanah, kedudukan para penggarap jauh lebih lemah dibandingkan kedudukan pemegang Hak Guna Usaha, bahkan sebelum persoalan hukum acara dipertimbangkan. Temuan ini sekaligus menjawab permasalahan pertama, yaitu bahwa penggarap tidak dapat diposisikan sebagai pemilik hak lama menurut Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999, dan hak prioritas yang mereka klaim pun tidak memenuhi syarat menurut Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979.

Sistem pendaftaran tanah Indonesia menganut asas publikasi negatif yang bertendensi positif, yang berarti bahwa negara tidak menjamin secara mutlak kebenaran data pada sertifikat, tetapi memberikan kedudukan yang kuat kepada pemegang sertifikat dengan iktikad baik, terlebih setelah lewat jangka waktu tertentu sejak pendaftaran (Mujiburohman, 2021). Asas ini melindungi pemegang Hak Guna Usaha yang memperoleh dan mendaftarkan haknya secara sah, dan sekaligus menuntut pihak yang hendak menyanggah untuk menempuh forum dan tenggat yang ditentukan hukum. Dalam kerangka inilah kedudukan para penggarap, yang tidak memiliki alas hak terdaftar dan telah lama kehilangan penguasaan, menjadi sangat lemah bahkan sebelum perkara menyentuh persoalan hukum acara.

B). Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung dalam Menyeimbangkan Hak Prioritas Pemegang Hak Lama dengan Kepastian Hukum Pemegang Hak Guna Usaha

1) Amar Putusan yang Bertingkat dan Dasar Pertimbangannya

Perkara ini melewati tiga tingkat peradilan dengan hasil yang konsisten menolak gugatan para penggarap. Pengadilan Negeri Kabupaten Kediri dalam Putusan Nomor 74/Pdt.G/2012/PN.Kdi tanggal 2 Desember 2013 menyatakan gugatan tidak dapat diterima. Pengadilan Tinggi Surabaya dalam Putusan Nomor 366/PDT/2014/PT.SBY tanggal 15 September 2014 menguatkan putusan tingkat pertama. Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 2357 K/Pdt/2015 tanggal 11 Mei 2016 menolak permohonan kasasi para penggarap. Dengan demikian, tidak satu pun tingkat peradilan yang mengabulkan tuntutan pengembalian penguasaan dan ganti rugi yang diajukan.

Pertimbangan yang menjadi dasar putusan bukanlah penilaian atas siapa yang lebih berhak atas tanah, melainkan terletak pada cacat formil gugatan. Para penggarap mengonstruksikan perbuatan melawan hukum yang didalilkan sebagai perbuatan yang dilakukan bersama-sama oleh badan usaha perkebunan dan kesatuan militer yang pada tahun 1966 melakukan pemindahan paksa. Akan tetapi, kesatuan militer yang didalilkan turut melakukan perbuatan itu tidak ditarik sebagai pihak dalam gugatan. Mahkamah Agung memandang gugatan demikian kurang pihak, sehingga tidak dapat diterima.

Mahkamah Agung juga menegaskan bahwa keberatan yang pada hakikatnya mempersoalkan penilaian pembuktian merupakan kewenangan *judex facti* dan tidak dapat dipertimbangkan pada tingkat kasasi, sejalan dengan Pasal 30 Undang-Undang tentang Mahkamah Agung (Harahap, 2017).

Sebelum sampai pada pokok perkara, berbagai eksepsi telah diajukan oleh para tergugat dan turut tergugat, antara lain eksepsi mengenai kapasitas dan kesalahan penarikan subjek, eksepsi gugatan kabur, eksepsi daluwarsa dengan menyandarkan pada Pasal 1967 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, serta eksepsi kewenangan yang mempersoalkan apakah sengketa menyangkut keabsahan keputusan tata usaha negara. Keragaman eksepsi ini memperlihatkan bahwa gugatan para penggarap memang rentan diserang dari berbagai sisi formil, dan bahwa persoalan kurang pihak hanyalah salah satu dari sekian titik lemah. Fakta ini memperkuat penilaian bahwa secara hukum acara gugatan tersebut sulit dipertahankan, terlepas dari kuat atau tidaknya klaim historis di baliknya (Mertokusumo, 2010).

2) Keseimbangan yang Dicapai melalui Pintu Formil, Bukan melalui Pokok Perkara

Konsekuensi penting dari konstruksi putusan di atas adalah bahwa Mahkamah Agung tidak pernah benar-benar masuk ke pokok perkara. Pertanyaan apakah hak prioritas para penggarap harus didahulukan atau apakah kepastian hukum pemegang Hak Guna Usaha harus dipertahankan tidak pernah dijawab secara substantif, karena perkara telah berhenti pada gerbang syarat formil gugatan. Dengan kata lain, keseimbangan antara hak prioritas dan kepastian hukum dalam perkara ini bukan dihasilkan melalui penimbangan dua kepentingan secara terbuka, melainkan terjadi secara tidak langsung melalui bekerjanya hukum acara.

Gugatan kurang pihak atau *plurium litis consortium* merupakan salah satu bentuk kekurangan pihak yang menjadikan gugatan tidak dapat diterima, karena pihak yang mutlak harus ada dalam sengketa tidak diikutsertakan sehingga putusan tidak dapat dilaksanakan secara tuntas dan berpotensi merugikan pihak yang tidak digugat (Harahap, 2017; Hidayat, 2022). Dalam perkara ini, karena para penggarap sendiri yang mengonstruksikan perbuatan melawan hukum sebagai perbuatan bersama dengan kesatuan militer, kesatuan itu menjadi pihak yang esensial dan seharusnya ditarik. Ketidakhadirannya membuat Mahkamah Agung berada pada posisi yang secara hukum acara sulit dihindari untuk menyatakan gugatan tidak dapat diterima. Dari sudut hukum acara perdata, pertimbangan ini dapat dinilai tepat (Mertokusumo, 2010; Sutantio & Oeripkartawinata, 2009).

Meskipun demikian, perlu dicatat adanya ketidakcermatan kecil dalam penyebutan nomor kesatuan militer antara dalil gugatan dan pertimbangan putusan, yang pada satu bagian tertulis berbeda dari yang didalilkan para penggugat. Ketidakcermatan administratif semacam itu tidak mengubah hakikat pertimbangan, tetapi patut menjadi catatan bagi kecermatan penulisan putusan, mengingat identitas pihak merupakan hal yang fundamental dalam menilai lengkap atau tidaknya suatu gugatan.

Kedudukan Mahkamah Agung sebagai *judex juris* turut menjelaskan mengapa pokok perkara tidak disentuh. Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung pada dasarnya menguji penerapan hukum oleh pengadilan di bawahnya, bukan menilai ulang fakta dan pembuktian yang menjadi wilayah *judex facti* (Mertokusumo, 2010; Sutantio & Oeripkartawinata, 2009). Karena keberatan para penggarap pada hakikatnya meminta penilaian ulang atas fakta penguasaan dan peristiwa pemindahan pada tahun 1966, keberatan itu berada di luar jangkauan pemeriksaan kasasi. Dengan kata lain, sekalipun Mahkamah Agung berkehendak menimbang keadilan substantif, bingkai pemeriksaan kasasi membatasi ruang geraknya pada persoalan penerapan hukum, dan pada persoalan itu gugatan telah tersandung cacat formil sejak tingkat pertama.

3) Paksaan sebagai Sebab Hilangnya Penguasaan dan Dinginnya Hukum Formil

Di sinilah terletak dimensi yang paling menggugah dari perkara ini. Para penggarap kehilangan penguasaan bukan karena menjual, melepaskan, atau menelantarkan tanah dengan sukarela, melainkan karena dipindahkan secara paksa pada tahun 1966 di bawah ancaman akan dicap sebagai bagian dari organisasi yang pada masa itu dinyatakan terlarang. Secara moral dan sosiologis, pelepasan penguasaan yang lahir dari paksaan dan ketakutan tidak dapat disamakan dengan pelepasan yang didasari kehendak bebas (Hadjon, 1987). Apabila keadilan substantif yang dikedepankan, memaksa korban kekerasan untuk menanggung akibat dari hilangnya penguasaan yang bukan karena kesalahannya terasa tidak adil.

Akan tetapi, hukum formil bekerja dengan parameter yang berbeda. Dalam hukum tanah nasional, penguasaan fisik yang nyata, iktikad baik, dan alas hak yang terdaftar merupakan ukuran yang menentukan perlindungan. Lembaga *rechtsverwerking*, yaitu lepasnya hak seseorang atas tanah karena selama waktu yang lama membiarkan tanahnya dikuasai pihak lain tanpa mempersoalkannya, bekerja melalui ketentuan seperti Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan sejalan dengan asas yang hidup dalam hukum adat (Maharani & Anggoro, 2023). Di samping itu, hukum perdata mengenal daluwarsa sebagaimana diatur dalam Pasal 1967 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang membatasi jangka waktu untuk menuntut. Ketiga lembaga itu, yakni penguasaan fisik yang berpindah, pendaftaran hak oleh pihak lain, dan lampaunya waktu, bekerja secara kumulatif membebani para penggarap, justru karena mereka tidak lagi menguasai tanah selama lebih dari empat dekade.

Dengan demikian, terdapat jurang antara keadilan substantif dan kepastian formil. Para penggarap adalah korban dalam dimensi sejarah, tetapi kalah dalam dimensi hukum formil. Pengakuan atas jurang ini penting agar penilaian terhadap putusan tidak terjebak pada salah satu kutub secara berlebihan. Menyalahkan Mahkamah Agung seolah-olah mengabaikan keadilan tidaklah tepat, sebab Mahkamah Agung terikat pada norma hukum acara dan hukum tanah yang berlaku. Sebaliknya, menutup mata terhadap konteks paksaan yang melatari hilangnya penguasaan juga akan membuat hukum kehilangan dimensi kemanusiaannya (Ali, 2009).

Dilema antara fakta paksaan dan dinginnya hukum formil sesungguhnya merupakan persoalan keadilan transisional, yaitu bagaimana suatu sistem hukum menyikapi ketidakadilan struktural pada masa lampau melalui instrumen hukum yang berlaku hari ini. Hukum positif bekerja dengan parameter yang objektif dan dapat diukur, yaitu lampaunya waktu, kenyataan penguasaan fisik, dan keberadaan alas hak yang terdaftar, dan parameter demikian tidak dirancang untuk menimbang konteks kekerasan dan tekanan politik yang melatari hilangnya penguasaan pada periode tahun 1965 sampai 1966 (Ali, 2009). Akibatnya, gugatan perbuatan melawan hukum yang diajukan puluhan tahun kemudian terbentur pada keterbatasan struktural instrumen perdata itu sendiri. Pengakuan atas keterbatasan ini bukan membenarkan ketidakadilan historis, melainkan menempatkan persoalan pada saluran yang tepat, karena pemulihan atas ketidakadilan struktural lebih merupakan ranah kebijakan negara daripada ranah gugatan keperdataan individual yang tunduk pada daluwarsa dan syarat formil.

4) Penguasaan Fisik sebagai Garis Pemisah dan Konsistensi Doktrin

Untuk menilai pertimbangan Mahkamah Agung secara adil, berguna membandingkan perkara ini dengan pola sengketa tanah bekas hak Barat yang hasilnya berbeda. Dalam sejumlah perkara, pihak masyarakat atau penggarap berhasil dipertahankan haknya justru karena pada saat bersengketa mereka masih menguasai

tanah secara fisik dan nyata, sehingga lembaga *rechtsverwerking* bekerja melindungi, bukan membebani, mereka (Maharani & Anggoro, 2023). Garis pemisah yang konsisten dalam putusan-putusan tersebut adalah kenyataan penguasaan fisik pada saat sengketa, bukan asal-usul historis penguasaan di masa lampau.

Jika garis pemisah itu diterapkan secara konsisten, hasil dalam perkara Ngrangkah Pawon menjadi dapat dipahami. Para penggarap tidak lagi menguasai tanah ketika menuntut, sehingga faktor yang biasanya menolong pihak masyarakat justru absen. Dalam pengertian ini, putusan Mahkamah Agung tidak bertentangan dengan putusan-putusan yang memenangkan masyarakat, melainkan konsisten dengan doktrin yang sama, yaitu bahwa penguasaan fisik yang nyata adalah penentu. Keseimbangan antara hak prioritas dan kepastian hukum, dengan demikian, pada akhirnya ditimbang melalui variabel penguasaan fisik, yang dalam perkara ini berada di tangan pemegang Hak Guna Usaha.

5) Kepastian Pendaftaran Tanah dan Keadilan Agraria

Perkara ini memperlihatkan ketegangan klasik antara kepastian hukum dan keadilan dalam hukum pertanahan. Asas kepastian hukum menghendaki agar alas hak yang terdaftar dapat diandalkan, sebab tanpa kepastian demikian sistem pendaftaran tanah akan kehilangan maknanya dan setiap sertifikat dapat digugat ulang dengan dalil ketidakadilan masa lampau (Santoso, 2012). Jika pengadilan perdata membatalkan alas hak terdaftar hanya atas dasar fakta sejarah tanpa landasan formil yang memenuhi syarat, kepastian itu akan runtuh. Perlu pula diingat bahwa pengadilan perdata memang tidak berwenang membatalkan sertifikat, karena pembatalan sertifikat merupakan ranah peradilan tata usaha negara, sedangkan pengadilan perdata hanya berwenang menyatakan suatu alat bukti tidak mempunyai kekuatan hukum dalam sengketa kepemilikan (Indroharto, 2004).

Pembagian kewenangan ini ditegaskan pula dalam praktik peradilan, antara lain melalui rumusan kamar perdata yang menyatakan bahwa hakim perdata tidak berwenang membatalkan sertifikat hak atas tanah, dan bahwa sengketa mengenai siapa yang berhak atas tanah merupakan kewenangan peradilan umum, sebagaimana tecermin dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 dan yurisprudensi terkait. Dengan kerangka demikian, bahkan seandainya gugatan para penggarap tidak kurang pihak sekalipun, mereka masih akan menghadapi hambatan struktural berupa keharusan menundukkan alas hak Hak Guna Usaha yang terdaftar melalui jalur dan forum yang tepat, suatu beban pembuktian dan prosedural yang sangat berat.

Namun kepastian hukum tidak boleh dipahami sebagai pembenaran atas ketidakadilan historis. Di sinilah keadilan agraria menuntut agar negara tidak berhenti pada kemenangan formil pemegang Hak Guna Usaha, melainkan menyediakan saluran lain untuk memulihkan ketidakadilan yang dialami masyarakat. Dengan kata lain, kepastian hukum dan keadilan agraria tidak harus dipertentangkan secara mutlak, sepanjang terdapat mekanisme yang memisahkan antara forum litigasi keperdataan dan forum kebijakan pertanahan (Sumardjono, 2009).

Pembagian kewenangan antara peradilan umum dan peradilan tata usaha negara memperkuat kerangka ini. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 menegaskan bahwa hakim perdata tidak berwenang membatalkan sertifikat hak atas tanah, melainkan hanya dapat menyatakan suatu alat bukti tidak mempunyai kekuatan hukum, sementara pembatalan sertifikat merupakan ranah peradilan tata usaha negara, dan sengketa mengenai siapa yang berhak atas tanah menjadi kewenangan peradilan umum (Indroharto, 2004). Dalam perkara ini, tuntutan para penggarap yang pada ujungnya mengarah pada pengosongan tanah bersertifikat Hak Guna Usaha menyentuh

persoalan keabsahan alas hak terdaftar, sehingga jalur dan forum menjadi persoalan tersendiri yang menambah beban mereka. Dengan demikian, bahkan seandainya hambatan kurang pihak tidak ada, para penggarap masih harus berhadapan dengan arsitektur kewenangan peradilan yang tidak sederhana.

Ketegangan antara kepastian hukum dan keadilan merupakan tema abadi dalam ilmu hukum. Dalam keadaan normal, kepastian dan keadilan berjalan seiring, tetapi dalam perkara seperti ini keduanya tampak berbenturan, karena menegakkan kepastian alas hak terdaftar berarti menolak tuntutan pihak yang secara historis dirugikan (Ali, 2009). Pandangan yang berimbang tidak menempatkan salah satunya sebagai pemenang mutlak, melainkan menyadari bahwa masing-masing nilai memiliki ranah penegakannya sendiri. Kepastian hukum ditegakkan melalui penghormatan terhadap alas hak terdaftar di forum peradilan, sedangkan keadilan bagi masyarakat yang kehilangan tanah karena paksaan lebih tepat ditegakkan melalui kebijakan negara. Dengan pembagian ranah demikian, putusan yang memenangkan kepastian hukum tidak serta-merta berarti hukum menutup pintu keadilan, sepanjang negara menyediakan saluran pemulihan yang lain (Sumardjono, 2009).

6) Penilaian Berimbang dan Jalan Keluar yang Tepat

Berdasarkan seluruh analisis, penilaian yang berimbang atas Putusan Nomor 2357 K/Pdt/2015 dapat dirumuskan sebagai berikut. Dari sudut hukum acara dan hukum tanah yang berlaku, putusan Mahkamah Agung dapat dibenarkan, karena gugatan memang mengandung cacat formil berupa kurang pihak dan karena para penggarap tidak memenuhi syarat hak prioritas maupun syarat penguasaan fisik yang menentukan. Dari sudut keadilan substantif, putusan ini meninggalkan persoalan yang belum terselesaikan, yaitu nasib korban paksaan yang kehilangan tanah tanpa pernah memperoleh pemulihan.

Jalan keluar yang konsisten dengan sistem hukum pertanahan Indonesia bukanlah memaksakan pembatalan Hak Guna Usaha melalui gugatan keperdataan yang cacat, melainkan menempuh jalur reforma agraria. Tanah negara bekas perkebunan yang nyata-nyata telah lama dituntut masyarakat dapat ditetapkan sebagai tanah objek reforma agraria untuk kemudian diredistribusikan kepada penggarap yang memenuhi syarat dengan pemberian hak milik (Isnaeni, 2017; Ramadhani, 2021). Pengalaman di berbagai daerah memperlihatkan bahwa konflik tanah bekas perkebunan yang berlarut-larut lebih berpeluang diselesaikan melalui kebijakan redistribusi dan penataan akses ketimbang melalui putusan pengadilan perdata (Krismanika dkk., 2020; Pancarani & Wahyuni, 2023). Dengan demikian, kekalahan para penggarap dalam perkara ini sebaiknya dibaca sebagai kekalahan dalam ranah formil keperdataan, bukan sebagai penutupan permanen atas kemungkinan pemulihan hak melalui mekanisme yang lebih tepat.

Kebaruan dari kajian ini terletak pada penegasan bahwa dalam sengketa tanah bekas hak Barat yang pihak penggarapnya telah kehilangan penguasaan karena paksaan, instrumen gugatan perbuatan melawan hukum bukanlah sarana yang memadai untuk menegakkan keadilan agraria. Persoalannya bukan sekadar pada cacat formil gugatan, melainkan pada ketidaksesuaian antara karakter tuntutan kolektif yang berakar pada ketidakadilan struktural masa lampau dengan karakter gugatan keperdataan individual yang tunduk pada daluwarsa, penguasaan fisik, dan syarat formil yang ketat.

Pandangan ini sejalan dengan kecenderungan kebijakan pertanahan yang menempatkan penyelesaian konflik agraria struktural pada ranah penataan kembali penguasaan tanah, bukan semata pada ranah ajudikasi perdata. Tanah negara bekas perkebunan yang berkonflik dengan masyarakat merupakan salah satu sumber tanah yang dapat diarahkan menjadi objek redistribusi dalam kerangka reforma agraria,

sepanjang dipenuhi syarat subjek dan objeknya (Isnaeni, 2017). Melalui jalur ini, keadilan agraria dapat ditegakkan tanpa meruntuhkan asas kepastian hukum pendaftaran tanah, karena pemulihan hak masyarakat dilakukan melalui pemberian hak baru oleh negara, bukan melalui pembatalan hak terdaftar yang sudah ada secara sepihak oleh pengadilan perdata. Pendekatan demikian menjaga dua nilai sekaligus, yaitu kepastian bagi pemegang hak terdaftar dan keadilan bagi masyarakat yang secara historis dirugikan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan analisis di atas, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1) Penggarap tanah bekas hak *erfpacht Verponding* Nomor 220 tidak dapat diposisikan sebagai pemilik hak lama menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, karena peraturan tersebut bersifat semata-mata prosedural, tidak memuat klausul hak prioritas, dan telah pula dicabut oleh Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2021. Hak prioritas sesungguhnya berumah pada Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979, namun syaratnya berupa keharusan bekas pemegang hak tetap mengusahakan atau menggunakan sendiri tanah tidak terpenuhi karena para penggarap telah kehilangan penguasaan sejak tahun 1966. Sementara itu, badan usaha perkebunan negara memperoleh Hak Guna Usaha melalui prosedur permohonan yang sah dan mendaftarkannya, sehingga dalam bingkai hukum pendaftaran tanah kedudukannya jauh lebih kuat.
2) Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 2357 K/Pdt/2015 tidak menyeimbangkan hak prioritas dan kepastian hukum melalui pertimbangan substantif, melainkan menolak kasasi atas dasar cacat formil berupa kurang pihak dan atas dasar bahwa keberatan pembuktian bukan ranah kasasi. Keseimbangan terjadi secara tidak langsung melalui bekerjanya hukum acara dan melalui kerangka hukum pendaftaran tanah yang secara struktural mengutamakan penguasaan fisik yang nyata dan alas hak yang terdaftar. Para penggarap, yang kehilangan penguasaan karena paksaan dan bukan karena kehendak sendiri, tetap kalah menurut hukum formil, sehingga putusan ini dapat dibenarkan secara yuridis sekaligus meninggalkan persoalan keadilan yang belum terselesaikan.

Keterbatasan

Penelitian ini bersifat normatif dan tidak mencakup studi empiris atas pelaksanaan putusan di lapangan maupun penelusuran arsip administrasi pertanahan secara langsung, sehingga analisis terbatas pada bahan hukum yang tersedia. Kajian lanjutan yang bersifat sosio-legal akan bermanfaat untuk menilai dampak nyata putusan terhadap masyarakat penggarap.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian, penulis menyarankan hal-hal sebagai berikut:

1) Bagi masyarakat penggarap tanah bekas perkebunan, tuntutan kolektif atas tanah sebaiknya disalurkan melalui mekanisme reforma agraria dan penyelesaian konflik agraria oleh lembaga yang berwenang, bukan melalui gugatan perbuatan melawan hukum yang rawan cacat formil.
2) Bagi pemerintah, tanah negara bekas Hak Guna Usaha perkebunan yang telah berakhir dan menjadi objek klaim masyarakat perlu diprioritaskan untuk ditinjau sebagai tanah objek reforma agraria.
3) Bagi penyusun gugatan, identifikasi pihak yang mutlak harus ditarik perlu dilakukan secara cermat sejak awal agar perkara tidak terhenti pada cacat formil.

4) Bagi pembentuk kebijakan, diperlukan pengaturan yang lebih jelas mengenai pemulihan hak atas tanah yang hilang akibat paksaan pada periode konflik masa lampau, agar kepastian hukum dan keadilan agraria dapat berjalan beriringan.

Kontribusi Author

Seluruh penulis memberikan kontribusi yang berarti dalam penelitian ini, meliputi penyusunan konsep, pengembangan kerangka teoretik, pengumpulan dan analisis bahan hukum, penulisan naskah, serta penyuntingan akhir. Seluruh penulis telah membaca dan menyetujui naskah akhir.

Pernyataan Pengungkapan AI

Dalam penyusunan naskah ini penulis memanfaatkan bantuan kecerdasan buatan untuk membantu penelusuran awal bahan hukum dan penyuntingan bahasa. Seluruh substansi, analisis hukum, dan kesimpulan merupakan tanggung jawab penuh penulis, dan setiap sumber hukum serta rujukan telah diperiksa kembali terhadap sumber aslinya oleh penulis.

REFERENSI

Ahlanissa, M. P., & Aidi, Z. (2023). Akibat hukum bagi pemegang hak bekas *eigendom verponding* dalam sengketa kepemilikan tanah. *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam, 5*(2), 2081–2092. https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i2.3489

Fazari, A., & Rizkianti, W. (2023). Perlindungan hukum pemegang hak atas tanah bekas *erfpacht* dalam hal terjadi tumpang tindih sertipikat (Studi kasus Putusan Nomor 793 K/Pdt/2022). *Jurnal Interpretasi Hukum, 4*(3), 487–495. https://doi.org/10.22225/juinhum.4.3.8295.487-495

Hidayat, R. (2022). Gugatan kurang pihak (*plurium litis consortium*) dalam sengketa lelang tanah (Studi kasus Putusan Nomor 30/Pdt.G/2019/PN Bjn.). *Mimbar Yustitia, 5*(1), 42–57. https://doi.org/10.52166/mimbar.v5i1.2630

Isnaeni, D. (2017). Kebijakan program redistribusi tanah bekas perkebunan dalam menunjang pembangunan sosial ekonomi masyarakat. *Masalah-Masalah Hukum, 46*(4), 308–317. https://doi.org/10.14710/mmh.46.4.2017.308-317

Karina, N., Silviana, A., & Triyono. (2016). Penyelesaian sengketa tanah bekas hak Barat (recht van *verponding*) dengan tanah hak pakai di Kota Tegal (Studi kasus Putusan MA Nomor 1097 K/Pdt/2013). *Diponegoro Law Journal, 5*(2), 1–12. https://doi.org/10.14710/dlj.2016.11019

Krismanika, N. K., Seputra, I. P. G., & Suryani, L. P. (2020). Pemberian hak guna usaha di atas tanah hak komunal menurut hukum pertanahan di Indonesia. *Jurnal Interpretasi Hukum, 1*(1), 161–166. https://doi.org/10.22225/juinhum.1.1.2204.161-166

Maharani, F. D., & Anggoro, T. (2023). Keberlakuan *eigendom verponding* pada tanah negara yang penguasaan fisiknya dikuasai oleh penggarap (Studi Putusan Peninjauan Kembali Nomor 109 PK/Pdt/2022). *Indonesian Notary, 5*(1), Article 4. https://scholarhub.ui.ac.id/notary/vol5/iss1/4

Mujiburohman, D. A. (2021). Legalisasi tanah-tanah bekas hak *eigendom*. *Jurnal Yudisial, 14*(1), 117–137. https://doi.org/10.29123/jy.v14i1.443

Pancarani, I. A., & Wahyuni, R. (2023). Perlindungan hak kepemilikan tanah masyarakat Desa Pakel: Penelusuran legal standing akta 1929 dalam sengketa tanah dengan PT Bumi Sari. *Tunas Agraria, 6*(2), 110–124. https://doi.org/10.31292/jta.v6i2.225

Ramadhani, R. (2021). Analisis yuridis penguasaan tanah garapan eks hak guna usaha PT Perkebunan Nusantara II oleh para penggarap. *SiNTESa: Seminar Nasional Teknologi Edukasi Sosial dan Humaniora, 1*(1), 860–867. https://doi.org/10.53695/sintesa.v1i1.417

Ali, A. (2009). *Menguak teori hukum (legal theory) dan teori peradilan (judicialprudence)*. Kencana.

Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.

Harahap, M. Y. (2017). *Hukum acara perdata tentang gugatan, persidangan, penyitaan, pembuktian, dan putusan pengadilan*. Sinar Grafika.

Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya* (Ed. rev.). Djambatan.

Indroharto. (2004). *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*. Pustaka Sinar Harapan.

Mertokusumo, S. (2010). *Hukum acara perdata Indonesia*. Cahaya Atma Pustaka.

Parlindungan, A. P. (1990). *Konversi hak-hak atas tanah*. Mandar Maju.

Santoso, U. (2012). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Kencana Prenadamedia Group.

Sumardjono, M. S. W. (2009). *Kebijakan pertanahan: Antara regulasi dan implementasi*. Penerbit Buku Kompas.

Sutantio, R., & Oeripkartawinata, I. (2009). *Hukum acara perdata dalam teori dan praktek*. Mandar Maju.

Indonesia. (1847). Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*).

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

Indonesia. (1962). Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 11 Tahun 1962.

Indonesia. (1979). Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan dalam Rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

Indonesia. (1985). Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009).

Indonesia. (1986). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009).

Indonesia. (1997). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Indonesia. (1999). Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021).

Indonesia. (2020). Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2020 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2020 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.

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

Indonesia. (2021). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.

Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Kediri Nomor 74/Pdt.G/2012/PN.Kdi tanggal 2 Desember 2013.

Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 366/PDT/2014/PT.SBY tanggal 15 September 2014.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2357 K/Pdt/2015 tanggal 11 Mei 2016.