

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu aspek penting dalam kehidupan manusia yang memiliki nilai strategis, dari sisi ekonomi, politik, sosiologi, maupun budaya (Putri, 2022). Merujuk dalam konteks agraria, tanah diartikan sebagai bagian dari permukaan bumi yang mempunyai nilai dan fungsi tertentu, utamanya yang berkaitan dengan kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, serta peruntukan bagi kepentingan masyarakat dan/atau Negara (Salehah, 2025). Definisi ini ditegaskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang mendudukan tanah sebagai entitas hukum yang pemanfaatannya harus dikelola secara adil dan lestari (Yazid, 2020). Hak milik atas tanah termasuk dalam kategori hak milik yang bersifat absolut dan memberikan wewenang penuh kepada pemegang haknya untuk memanfaatkan tanah tersebut selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum (Rivaldi, dkk., 2023).

UUPA sendiri adalah hukum yang mengatur mengenai agraria yang *di-seener* melalui hukum adat. Sebagai hukum nasional, UUPA merupakan aturan dasar atau pokok bagi ke-44 aturan pelaksanaannya, baik yang berupa Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah (Syarieff, 2014) . Sebelum diberlakukannya UUPA pada tahun 1960, sistem hukum pertanahan di Indonesia bersifat dualistis. Artinya, di satu sisi berlaku hukum tanah adat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat berdasarkan nilai-nilai tradisional dan kearifan lokal, dan di sisi lain diterapkan sistem hukum

pertanahan peninggalan kolonial Belanda yang bersumber dari hukum barat (Rivaldi,dkk., 2023) . Melalui UUPA, sistem pertanahan di Indonesia diintegrasikan ke dalam satu sistem hukum yang bersifat nasional, unifikatif, dan menjunjung asas keadilan sosial.

Salah satu aspek penting dalam tanah yang diatur dalam UUPA adalah mengenai pendaftaran tanah, hal ini erat kaitannya dalam mempertahankan hak yang di dapatkan oleh pemilik tanah yang sah (Avelina Abon, dkk., 2022). Pada saat pendaftaran pertama kali hak atas tanah sebelum adanya sistem sertifikasi tanah sebagaimana yang berlaku saat ini, bentuk penguasaan tanah di masyarakat banyak didasarkan pada dokumen-dokumen administratif non-yuridis yang dikenal dengan berbagai istilah. Beberapa di antaranya adalah Tanah Ketitir, yang penguasaannya dibuktikan dengan Surat Tanah Ketitir; Tanah Rincik, yang didukung dengan Surat Rincik; Tanah Girik, yang dibuktikan dengan Surat Girik; Tanah Letter C, yang ditunjukkan melalui Surat Kutipan Letter C dari desa; dan Tanah Petok D, yang dibuktikan dengan Surat Koher Petok D. Dokumen-dokumen tersebut digunakan sebagai surat bukti atas pembayaran pajak bumi dan sebagai dokumen permulaan untuk memperoleh hak atas tanah pada saat pendaftaran tanah. Meski dokumen-dokumen tersebut tidak memiliki kekuatan hukum sebagai bukti hak milik atas tanah, masyarakat masih menggunakannya sebagai dasar klaim penguasaan. Bahkan hingga saat ini, masih banyak ditemukan warga yang memegang Surat Koher Petok D sebagai bukti kepemilikan tanah, meskipun belum didaftarkan secara resmi ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) (Sugeng, 2021).

Pada mulanya sebelum dikeluarkannya UUPA, Pipil, Petok D, dan Girik tetap diakui sebagai bukti sah hak atas tanah, namun setelah adanya UUPA dan PP No. 10 tahun 1961 yang diubah menjadi PP No. 24 tahun 1997 tentang Undang-Undang Pendaftaran Tanah yang selanjutnya disebut sebagai PP Pendaftaran Tanah, hanya menerima sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan tanah. Meskipun PP Pendaftaran Tanah tersebut telah di sahkan dan menyatakan bahwa hanya mengakui sertifikat hak milik sebagai kepemilikan atas tanah, namun nyatanya masih banyak masyarakat yang menganggap bahwa pipil, petok D, dan Girik sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah (Rastrapati, 2024).

Selain itu, kepemilikan hak atas tanah berdasarkan dokumen seperti Pipil, Petok D, atau girik tidak lagi dapat dijadikan dasar pembuktian hak atas tanah tanpa adanya pendaftaran tanah secara nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 96 PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang menyatakan,

- (1) Alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini
- (2) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir maka alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian Hak Atas Tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.

Dengan ketentuan ini, maka dokumen-dokumen pertanahan lama yang sebelumnya digunakan secara luas oleh masyarakat maupun pemerintah desa sebagai bukti penguasaan atau kepemilikan tanah seperti Letter C, Girik, Petok D, dan Pipil, tidak lagi memiliki kekuatan hukum untuk dijadikan dasar

dalam memperoleh hak atas tanah jika tidak dilakukannya proses pensertifikatan secara nasional.

Realitas sosial menunjukkan bahwa hingga saat ini masyarakat masih banyak yang mengandalkan dokumen lama seperti Petok D sebagai dasar penguasaan. Hal ini mencerminkan adanya kesenjangan antara regulasi hukum positif dengan praktik adat yang telah berlangsung turun-temurun. Masyarakat masih menaruh kepercayaan pada legitimasi Petok D karena faktor historis, adat, serta praktik administratif masa lalu yang mengaitkannya dengan kewajiban pajak. Akibatnya, tanah yang dikuasai berdasarkan dokumen Petok D tersebut berpotensi menghadapi ketidakpastian kedudukan hukum, serta kedudukan hukumnya menjadi lemah dan berpotensi menimbulkan kerentanan dalam hal pembuktian dan kemungkinan terjadinya sengketa di kemudian hari, termasuk kemungkinan tanah tersebut dipandang sebagai tanah yang berada dalam penguasaan negara apabila tidak dapat dibuktikan haknya secara yuridis. Namun demikian, ketentuan ini tidak serta-merta menghapus status tanah yang telah dikuasai secara turun-temurun, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan PP tersebut, bahwa tidak berlakunya alat bukti tertulis bekas hak milik adat tidak mengubah status tanah tersebut. Dengan kata lain, tanah tetap dapat diakui sebagai milik atau penguasaan seseorang atau kelompok, selama dilakukan proses pembuktian dan pendaftaran resmi sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

Studi terhadap penelitian terdahulu (Windriana, 2023) , menunjukkan bahwa Petok D tidak dapat dijadikan bukti kepemilikan hak atas tanah, melainkan hanya sebagai bukti pembayaran pajak yang dapat dipakai sebagai

salah satu syarat pendaftaran tanah. Namun penelitian terdahulu ini belum menyentuh aspek empiris di lapangan, khususnya dalam konteks tanah desa memiliki kekhasan hukum adat. Oleh karena itu, penelitian ini berbeda karena menggunakan pendekatan empiris dengan fokus pada kedudukan hukum penguasaan tanah desa oleh masyarakat berdasarkan Petok D di Desa Padangbulia, Kabupaten Buleleng. Dengan demikian, penelitian ini menghadirkan kebaruan berupa analisis empiris yang mengaitkan praktik sosial, hukum adat, dan hukum positif dalam persoalan pertanahan.

Berdasarkan pada data awal yang di peroleh pada saat observasi di Desa Padangbulia, sebagian tanah desa yang dikuasai masyarakat merupakan tanah pekarangan desa. Dalam konteks Bali, tanah desa terbagi ke dalam beberapa jenis, salah satunya tanah pekarangan desa yang diberikan oleh desa kepada warga dengan syarat tertentu. Di Desa Padangbulia, tanah pekarangan desa umumnya diberikan secara turun-temurun, yaitu kepada keturunan *sentana purusa/pretisentana lanang* (anak laki-laki) atau kepada *sentana rajeg* (anak perempuan yang berstatus anak laki-laki), dan *sentana paperasan* (anak angkat) (Hemamalini dan Suhardi, 2015) , dengan kewajiban *ngayah* atau *turun medesa*. Ketentuan tersebut selanjutnya dituangkan secara normatif dalam *Awig-Awig* Desa Pakraman Padangbulia. Pola penguasaan ini kemudian diperkuat oleh dokumen administratif lama berupa Petok D, yang dahulu berfungsi untuk kepentingan pembayaran pajak.

Namun demikian, seiring dengan diberlakukannya Program Nasional Agraria (PRONA) dan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai salah satu Upaya pemerintah agar Masyarakat memperoleh

kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah secara pasti, cepat, sederhana, aman, lancar, adil, merata dan transparan (Apriani, 2021) . Pada tahun 2021 Desa Padangbulia memperoleh kuota 300 sertifikat gratis, sementara jumlah warga yang masih menguasai tanah pekarangan desa dengan dasar Petok D mencapai sekitar 320 orang. Berdasarkan hal tersebut masih terdapat sekitar 20 masyarakat yang belum tercatat dalam Program PTSL sehingga tidak memperoleh sertifikat hak atas tanah.

No.	Keterangan	Jumlah
1.	Masyarakat yang menguasai tanah dengan dasar Petok D	320
2.	Kuota program PTSL Gelombang 1 Desa Padangbulia	150
3.	Kuota program PTSL Gelombang 2 Desa Padangbulia	150
4.	Bidang Tanah yang memperoleh sertifikat hak atas tanah	300
5.	Bidang tanah yang belum memperoleh sertifikat hak atas tanah	20

Kondisi ini menimbulkan permasalahan serius, karena tanpa adanya sertifikat, kedudukan hukum masyarakat terhadap tanah yang mereka kuasai menjadi lemah dan rentan dipersoalkan oleh pihak lain. Perlindungan terhadap 20 masyarakat yang belum terakomodasi dalam PTSL menjadi penting demi menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas hak-hak mereka, sekaligus mencegah timbulnya konflik kepemilikan tanah di

kemudian hari. Dengan adanya sertifikasi, masyarakat tidak hanya memperoleh jaminan kepastian hukum, tetapi juga terlindungi dari potensi penguasaan oleh pihak luar yang berkepentingan terhadap tanah desa. Lebih

lanjut, ketiadaan sertifikat resmi menimbulkan kesulitan bagi masyarakat dalam memperoleh program pemerintah yang mensyaratkan sertifikat resmi. Hal ini menunjukkan bahwa keberlanjutan PTSL dan kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya sangat penting guna menghindari sengketa pertanahan sekaligus memperkuat posisi hukum masyarakat desa.

Kondisi penguasaan tanah berdasarkan Petok D di Desa Padangbulia menjadi penting untuk diteliti karena menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara praktik penguasaan tanah yang hidup dalam masyarakat dengan sistim pembuktian hak dalam hukum pertanahan nasional. Meskipun masyarakat secara turun-temurun menguasai tanah pekarangan desa berdasarkan pengakuan adat dan dokumen Petok D, secara yuridis penguasaan tersebut belum memberikan kepastian hukum yang sempurna karena tidak didukung oleh sertifikat hak atas tanah. Keadaan ini berpotensi menimbulkan kerentanan hukum bagi masyarakat, baik dalam bentuk sengketa pertanahan, keterbatasan perlindungan hukum, maupun hambatan dalam memperoleh akses administrasi dan ekonomi yang mensyaratkan legalitas formal atas tanah. Oleh karena itu penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis kedudukan hukum penguasaan tanah berdasarkan Petokm D serta akibat hukum yang ditimbulkan terhadap masyarakat Desa Padangbulia dalam perspektif hukum pertanahan nasional melalui penelitian yang berjudul **“KEDUDUKAN HUKUM PENGUASAAN TANAH DESA OLEH MASYARAKAT DALAM KASUS TANAH BERDASARKAN DOKUMEN PETOK D DI DESA PADANGBULIA KABUPATEN BULELENG”**.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan Latar Belakang diatas, maka dapat di identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Masih digunakannya dokumen Petok D sebagai dasar penguasaan tanah oleh masyarakat di Desa Padangbulia untuk tanah yang belum bersertifikat, baik yang bersifat hak milik pribadi maupun komunal.
2. Keterbatasan perlindungan hukum bagi masyarakat yang masih mengandalkan Petok D sebagai dasar penguasaan tanah. Karena Petok D hanya dapat dijadikan dasar untuk pendaftaran tanah, masyarakat memiliki posisi hukum yang lemah jika terjadi sengketa, mengingat dokumen tersebut tidak mempunyai kekuatan pembuktian hak atas tanah.
3. Adanya batasan 5 (lima) tahun pendaftaran tanah terhadap tanah yang masih didasarkan pada alat bukti tertulis bekas hak milik adat sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021.
4. Penguasaan tanah yang belum didaftarkan dan belum memiliki sertifikat menimbulkan ketidakpastian kedudukan hukum dalam sistem pertanahan nasional. Kondisi ini berpotensi menimbulkan kerentanan bagi masyarakat, baik dalam bentuk sengketa batas tanah, klaim dari pihak lain, maupun kesulitan dalam membuktikan hak atas tanah secara yuridis.
5. Tidak adanya kepastian hukum bagi masyarakat pemegang Petok D yang belum melakukan sertifikasi tanah. Kondisi ini menimbulkan

ketidakjelasan apakah tanah tersebut nantinya akan dikuasai oleh negara atau oleh adat.

6. Masih terdapat 20 warga pemegang Petok D yang belum terakomodasi dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dari total 320 warga. Ketiadaan sertifikat bagi sebagian masyarakat ini semakin memperbesar risiko sengketa, klaim pihak luar, serta ketidakpastian status penguasaan tanah.

1.3. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penelitian ini dibatasi pada kajian mengenai kedudukan hukum penguasaan tanah desa oleh masyarakat di Desa Padangbulia yang masih menggunakan dokumen Petok D sebagai dasar penguasaan tanah. Penelitian ini tidak membahas seluruh bentuk dokumen pertanahan lama (Girik, Pipil, atau letter C), melainkan difokuskan pada kasus tanah dengan dasar Petok D. Selain itu, penelitian ini juga dibatasi pada analisis mengenai implikasi hukum dari penguasaan tanah yang belum disertifikasi, khususnya yang berkaitan dengan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang menguasai tanah berdasarkan Petok D. Kajian ini juga memperhatikan kondisi masyarakat yang belum memperoleh sertifikat hak atas tanah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), termasuk dua puluh warga yang belum terakomodasi dalam program tersebut. Dengan demikian, penelitian ini menitikberatkan pada aspek kedudukan hukum, perlindungan hak masyarakat, serta konsekuensi yuridis dari penguasaan tanah desa tanpa sertifikat resmi.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang dijadikan bahan penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum penguasaan tanah desa oleh masyarakat berdasarkan Petok D di Desa Padangbulia?
2. Bagaimana akibat hukum dari penguasaan tanah desa tersebut terhadap Masyarakat Desa adat Padangbulia yang tidak terdaftar?

1.5. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut

1.5.1. Tujuan Umum

Untuk mengkaji dan memahami kedudukan hukum penguasaan tanah desa oleh masyarakat berdasarkan dokumen Petok D di Desa Padangbulia, Kabupaten Buleleng, serta menganalisis akibat hukumnya terhadap masyarakat Desa Adat Padangbulia yang tanahnya tidak terdaftar.

1.5.2. Tujuan khusus

Tujuan khusus dalam penelitian ini adalah untuk mencari:

1. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana kedudukan hukum penguasaan tanah desa oleh masyarakat berdasarkan Petok D di Desa Padangbulia, Kabupaten Buleleng, Bali.
2. Untuk menganalisis akibat hukum yang timbul dari penguasaan tanah *pekarangan* desa oleh masyarakat Desa Adat Padangbulia yang tanahnya tidak terdaftar.

1.6. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut.

1.6.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai bahan kajian ilmiah dalam mendukung pengembangan ilmu hukum agraria, khususnya yang berkaitan dengan penguasaan tanah oleh masyarakat yang didasarkan pada bukti administratif nonsertifikat seperti dokumen Petok D. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memperkaya pemahaman akademis mengenai kedudukan hukum penguasaan tanah yang secara faktual telah berlangsung dalam masyarakat, namun belum sepenuhnya memperoleh pengakuan secara yuridis formal dalam sistem pendaftaran tanah nasional. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi pengembangan kajian-kajian selanjutnya yang menelaah hubungan antara praktik penguasaan tanah berdasarkan hukum adat dengan ketentuan hukum pertanahan nasional, sehingga dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai dinamika hukum pertanahan di Indonesia.

1.6.2. Manfaat Praktis

a) Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas kepada masyarakat mengenai status hukum tanah yang mereka kuasai, khususnya tanah yang masih berbasis dokumen administrasi lama seperti Petok D. Dengan pemahaman tersebut, masyarakat dapat lebih bijak dalam melakukan pengelolaan,

penggunaan, maupun peralihan hak atas tanahnya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi dasar untuk mendorong masyarakat agar segera melakukan proses sertifikasi tanah guna memperoleh kepastian hukum atas tanah yang dikuasai.

b) Bagi Pemerintah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng

Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng, dalam menyusun kebijakan atau strategi penyelesaian sengketa dan legalisasi aset tanah yang belum bersertifikat. Pemerintah juga dapat menggunakannya sebagai bahan pertimbangan dalam menertibkan administrasi pertanahan, meningkatkan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), serta mendorong penguatan tata kelola pertanahan berbasis hukum dan keadilan.

c) Bagi Mahasiswa

Penelitian ini dapat menjadi referensi ilmiah bagi mahasiswa yang tertarik mengkaji isu-isu agraria, hukum pertanahan, serta dinamika penguasaan tanah di Indonesia, khususnya terkait tanah dengan dasar administratif seperti Petok D. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat memperkaya literatur hukum agraria di Indonesia dan mendorong penelitian lanjutan yang lebih mendalam dan aplikatif.

d) Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi ilmiah bagi peneliti selanjutnya yang tertarik mengkaji persoalan hukum agraria,

khususnya terkait kedudukan hukum penguasaan tanah dengan dasar dokumen administratif lama seperti Petok D. Hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran awal mengenai problematika perlindungan hukum masyarakat yang tanahnya belum bersertifikat, sekaligus memperlihatkan celah hukum yang masih perlu ditelaah lebih mendalam. Dengan demikian, peneliti selanjutnya dapat mengembangkan kajian ini melalui pendekatan yang lebih komprehensif, baik dari sisi perbandingan antar daerah, implementasi kebijakan PRONA/ PTSL, maupun analisis yuridis terhadap potensi dikuasainya tanah oleh negara.

