



PUTUSAN

NOMOR 64/PUU-XXIV/2026

DEMI Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,

[1.1] Yang mengadili permohonan pengujian undang-undang pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Ariyanto Zalukhu**
Pekerjaan : Wiraswasta
Alamat : Komp Dit Jen Moneter C-51, RT 005, RW 003,
Kelurahan Kembangan Selatan, Kecamatan
Kembangan, Kota Jakarta Barat

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Dra. Desimeni Larosa, M.Pd.**
Pekerjaan : Karyawan Swasta
Alamat : Komp Dit Jen Moneter C-51, RT 005, RW 003,
Kelurahan Kembangan Selatan, Kecamatan
Kembangan, Kota Jakarta Barat

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II;**

3. Nama : **Christina W. Zega, S.Sos, M.M.**
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil (PNS)
Alamat : Komp Moneter, Kelurahan Kembangan Selatan,
Kecamatan Kembangan, Kota Jakarta Barat

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon III;**

4. Nama : **Masnidarti Harefa**
Pekerjaan : Mengurus Rumah Tangga

Alamat : Jalan Diponegoro No. 376, RT 006, RW 003,
Desa Sisobahili Tabaloho, Kecamatan
Gunungsitoli, Kota Gunungsitoli

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon IV;**

5. Nama : **Vendy Setiawan**

Pekerjaan : Wiraswasta

Alamat : Kp. Pasir Bayur, RT 002, RW 004, Desa
Mulyasari, Kecamatan Cilaku, Kabupaten Cianjur

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon V;**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 2 Februari 2026 memberi kuasa kepada Zico Leonard Djagardo Simanjuntak, S.H., Leon Maulana Mirza Pasha, S.H., Priskila Octaviani, S.H., Ratu Eka Shaira, S.H., Maytri Gestart Ignatius, Rachma Ananda Sulaiman, dan Herdika Praja Dwi Utama, yang kesemuanya Tim pada Kantor Hukum Leo & Partners, beralamat di Grand Slipi Tower Lantai 5 Unit F, Jalan S. Parman Kav. 22-24, Kelurahan Palmerah, Kecamatan Palmerah, Kota Jakarta Barat, bertindak bersama-sama maupun sendiri-sendiri untuk dan atas nama Pemberi Kuasa;

Selanjutnya Pemohon I sampai dengan Pemohon V disebut sebagai -----
----- **para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Membaca dan mendengar keterangan Presiden;
Membaca dan mendengar keterangan ahli para Pemohon;
Membaca dan mendengar keterangan ahli Presiden;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden.

2. DUDUK PERKARA

- [2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 10 Februari 2026 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 10 Februari 2026 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon

Nomor 62/PUU/PAN.MK/AP3/02/2026, dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Permohonan Nomor 64/PUU-XXIV/2026 pada tanggal 10 Februari 2026, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada tanggal 5 Maret 2026, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut.

I. KEWENANGAN MAHKAMAH

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menyatakan:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Keempat UUD NRI 1945:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus perubahan partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

3. Bahwa lebih lanjut Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dalam Undang-Undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa:

Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

4. Bahwa berdasarkan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.

5. Bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-undang (UU) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; dan d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

6. Bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 7 Tahun 2025 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, menyatakan:

Objek Permohonan PUU adalah Undang-Undang dan Perppu.

Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara *a quo* karena para Pemohon mengajukan permohonan pengujian konstiusionalitas undang-undang yaitu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

7. Bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, telah nyata bahwa objek permohonan *a quo* memenuhi syarat sebagai objek permohonan pengujian materiil Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus konstiusionalitas Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945 dalam perkara *a quo* yang diajukan oleh para Pemohon.

II. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL PARA PEMOHON

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan WNI;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;

- c. badan hukum publik dan privat, atau;
 - d. lembaga negara”.
2. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut, maka terlebih dahulu para Pemohon menguraikan kedudukan hukum (*legal standing*), sebagai berikut, para Pemohon merupakan perseorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (Bukti P-3 s.d P-7).
 3. Bahwa uraian sebagaimana disebutkan dalam poin 2) menegaskan para Pemohon memenuhi dan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai perseorangan warga negara Indonesia sehingga para Pemohon dapat mengajukan permohonan pengujian UU terhadap UUD NRI 1945. Selanjutnya, para Pemohon akan menguraikan kerugian konstitusional yang dialami sehubungan dengan berlakunya UU yang diujikan konstitusionalitasnya dalam perkara *a quo*.
 4. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU- III/2005 dan Perkara Nomor 11/PUU- V/2007, juga menyebutkan tentang kapasitas pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, yaitu:
 - a. Adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
 - b. Bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh para pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
 - c. Bahwa kerugian konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
 - d. Adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.
 5. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon dijamin oleh UUD NRI 1945 yang telah diatur dalam beberapa pasal yang digunakan sebagai dasar pengujian dalam perkara *a quo*, yaitu:

- a. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”
 - b. Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, menyatakan “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”
 - c. Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945, menyatakan “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”.
6. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dijamin dalam UUD NRI 1945 tersebut telah dirugikan dengan pasal sebagai berikut:

Pasal 19 ayat (1) menyatakan:

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

7. Bahwa dengan berlakunya pasal sebagaimana tersebut dalam poin 6), para Pemohon telah mengalami kerugian konstitusional, baik yang bersifat spesifik (aktual) maupun potensial yang akan dijelaskan sebagai berikut:
- a) Bahwa Pemohon I merupakan Warga Negara Indonesia yang sekaligus anggota masyarakat hukum adat yang secara nyata menguasai, mengelola, dan memanfaatkan tanah adat sebagai wilayah hidupnya, yang diperoleh dan diwariskan secara turun-temurun berdasarkan hukum adat yang hidup dan diakui dalam komunitasnya, meskipun tanah tersebut belum dilekati sertifikat hak atas tanah.
 - b) Bahwa ketiadaan sertifikat tersebut bukan karena tidak adanya hak, melainkan karena faktor struktural, seperti keterbatasan ekonomi, akses terbatas terhadap pelayanan pendaftaran tanah, minimnya pendampingan negara, serta masih berlakunya sistem penguasaan tanah berbasis adat yang secara sosial dan historis telah lama diakui.
 - c) Bahwa berlakunya Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang mewajibkan pendaftaran tanah untuk memperoleh kepastian hukum, secara nyata menempatkan tanah adat yang dikuasai Pemohon I dalam posisi rentan, karena secara

normatif tanah yang belum terdaftar diposisikan sebagai tanah tanpa kepastian hukum, meskipun hak tersebut telah ada secara faktual dan historis lebih dahulu sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

- d) Bahwa kerugian konstitusional tersebut bersifat aktual dan sekaligus potensial, karena secara aktual Pemohon I berada dalam kondisi ketidakpastian hukum atas tanah adat yang dikuasainya, dan secara potensial menghadapi risiko konkret tanah adat tersebut diklaim, didaftarkan oleh pihak lain, atau diposisikan sebagai tanah negara melalui mekanisme administratif, tanpa adanya perlindungan khusus bagi hak adat. Risiko tersebut bukan bersifat hipotetis, melainkan konsekuensi langsung dari norma *a quo* yang tidak memberikan pengecualian, pengakuan khusus, maupun mekanisme perlindungan terhadap tanah adat, serta mengalihkan asas rekognisi hak adat menjadi pengakuan administratif semata, bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945.
- e) Bahwa kerugian konstitusional Pemohon I secara langsung disebabkan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA, karena norma tersebut tidak memberikan pengecualian dan perlindungan khusus bagi tanah adat, dan tidak meletakkan tanggung jawab pada negara atas risiko kesalahan pendaftaran; serta Menjadikan pendaftaran tanah sebagai prasyarat pengakuan hak, sehingga menggeser asas rekognisi hak adat menjadi pengakuan administratif semata sebagaimana dijamin Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945.
- f) Bahwa akibat norma *a quo*, Pemohon I mengalami kerugian hak konstitusional yang nyata di mana tanah adat yang dikuasai berisiko diklaim pihak lain atau didaftarkan sebagai tanah negara melalui mekanisme administratif dan Pemohon I tidak dapat mempertahankan haknya secara efektif, karena sertifikat dianggap alat bukti utama akibatnya terjadi ketidakpastian hukum dan hilangnya rasa aman atas hak milik dan penguasaan tanah, yang seharusnya dijamin negara dalam 28H ayat (4) UUD NRI 1945.

- g) Bahwa apabila Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran konstitusional terhadap Pasal 19 ayat (1) UUPA dengan menegaskan bahwa kepastian hukum tidak boleh menghapus atau meniadakan pengakuan terhadap hak adat yang telah ada dan dikuasai secara nyata, maka kerugian konstitusional Pemohon I dapat dihentikan dan dicegah secara nyata.
- h) Dengan demikian, Pemohon I memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), karena berlakunya Pasal 19 ayat (1) UUPA secara nyata dan faktual merugikan hak konstitusional Para Pemohon, yang bersifat aktual, dan dapat terus berlanjut selama norma *a quo* diberlakukan tanpa pembatasan konstitusional.
- i) Pemohon II sampai dengan Pemohon IV adalah warga negara Indonesia dan merupakan ahli waris sah dari pemilik tanah adat (Bukti P-13) yang diperoleh secara sah oleh orang tua Pemohon melalui Akta Jual Beli pada tanggal 6 Agustus 1956, 25 Januari 1958, dan 07 Oktober 1969 (Bukti P-8 s.d. P-10), yang sebagian dari surat tersebut dibuat sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan sebagian lagi setelahnya.
- j) Bahwa meskipun Pemohon II sampai dengan Pemohon IV dan keluarganya telah menguasai dan mengelola tanah *a quo* secara fisik dalam jangka waktu yang sangat lama, tidak dilakukan pendaftaran dan penerbitan sertifikat bukan karena tidak adanya hak, melainkan karena faktor struktural, yaitu keterbatasan ekonomi, akses informasi, serta kondisi sosial masyarakat adat/lokal pada masa itu, yang secara faktual masih mengandalkan bukti perolehan hak lama dan penguasaan nyata.
- k) Bahwa pada tahun 2023, seorang oknum ASN yang bertugas di sebuah dinas di Kota Gunungsitoli menyatakan telah mendaftarkan dan memperoleh sertifikat hak atas tanah tersebut melalui mekanisme pendaftaran tanah dengan luas $\pm 3.700 \text{ m}^2$ yang secara faktual bertumpang tindih dengan tanah yang sejak lama dikuasai dan dikelola oleh keluarga Pemohon II sampai dengan Pemohon IV berdasarkan akta jual beli 07 Oktober 1969. Klaim ini disertai tindakan nyata berupa upaya memasuki dan menguasai bidang tanah yang masih berada dalam

penguasaan faktual Pemohon. Sepanjang tahun 2023 hingga 2025 telah dilakukan enam kali mediasi antara Pemohon II sampai dengan Pemohon IV dan pihak yang mengklaim tersebut guna mencari penyelesaian secara kekeluargaan, namun tidak tercapai kesepakatan.

- l) Bahwa dalam setiap mediasi, pihak tersebut tetap menyatakan memiliki sertifikat hak atas tanah yang telah diterbitkan dan menempatkan sertifikat tersebut sebagai dasar hukum yang lebih kuat dibandingkan penguasaan nyata dan akta jual beli 07 Oktober 1969 Pemohon II sampai dengan Pemohon IV. Pemohon II sampai dengan Pemohon IV telah meminta kejelasan dan transparansi mengenai riwayat penerbitan sertifikat dimaksud, termasuk dasar pengukuran, verifikasi penguasaan dan kepemilikan, serta pemberitahuan kepada pihak yang menguasai tanah, namun tidak memperoleh penjelasan yang memadai. Selanjutnya, tanah tersebut dialihkan oleh pihak yang mengklaim tersebut kepada pihak ketiga melalui transaksi jual beli.
- m) Bahwa pada awal tahun 2024, ketika pembangunan di atas tanah tersebut masih dalam tahap fondasi, Pemohon II sampai dengan Pemohon IV telah menyampaikan keberatan secara langsung kepada pihak pembeli atas status tanah yang masih berada dalam penguasaan Pemohon. Namun pihak pembeli tetap melanjutkan transaksi dan pembangunan dengan alasan bahwa penjual memiliki sertifikat hak atas tanah, sehingga sertifikat tersebut dianggap memberikan jaminan kepastian hukum dalam peralihan hak dimaksud. Saat ini sebagian di atas tanah tersebut telah berdiri bangunan permanen milik pihak ketiga.
- n) Bahwa selain peristiwa sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Pemohon II sampai dengan Pemohon IV juga menghadapi klaim atas bidang tanah lain seluas $\pm 1.000 \text{ m}^2$ yang diperoleh berdasarkan Akta Jual Beli tanggal 6 Agustus 1956 dan selama ini berada dalam penguasaan nyata Pemohon oleh seorang oknum Anggota DPRD Kabupaten Nias. Sekitar bulan Maret 2025, Pemohon II sampai dengan Pemohon IV mengetahui adanya klaim dari pihak lain yang menyatakan bahwa atas tanah tersebut telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik atas namanya pada tahun 2023, yang menurut pengakuannya proses pendaftarannya telah dimulai sejak tahun 2020. Sepanjang tahun 2025 telah dilakukan empat

kali pertemuan/mediasi antara Pemohon II sampai dengan Pemohon IV dan pihak yang mengklaim tersebut guna mencari penyelesaian secara kekeluargaan. Namun dalam setiap pertemuan, pihak tersebut tetap menyatakan bahwa sertifikat yang dimilikinya merupakan bukti hak yang sah dan memiliki kekuatan hukum lebih kuat dibandingkan penguasaan faktual dan akta jual beli Pemohon II sampai dengan Pemohon IV. Ketika Pemohon II sampai dengan Pemohon IV meminta akses atau kejelasan mengenai data fisik dan data yuridis sertifikat dimaksud guna memastikan kesesuaian dengan riwayat penguasaan tanah, namun tidak memperoleh kesempatan untuk mengetahui atau menguji kebenaran data tersebut. Meskipun Pemohon II sampai dengan Pemohon IV tidak diberikan akses terhadap dokumen dimaksud, pihak yang mengklaim tetap melakukan tindakan nyata berupa pembangunan bangunan permanen di atas tanah *a quo*, yang menunjukkan bahwa keberadaan sertifikat tersebut telah dijadikan dasar legitimasi kepemilikan.

- o) Bahwa tindakan pembangunan permanen, penguasaan fisik, serta pengalihan hak melalui transaksi kepada pihak ketiga tersebut menunjukkan bahwa keberadaan sertifikat dalam praktik diperlakukan sebagai dasar legitimasi yang bersifat menentukan dan memiliki daya ikat penuh, meskipun pihak yang secara nyata menguasai dan terdampak tidak pernah dilibatkan, diberitahukan, ataupun diberikan kesempatan yang memadai untuk mengetahui dan menguji kebenaran data fisik maupun data yuridis dalam proses pendaftaran tanah dimaksud.
- p) Bahwa meskipun prosedur pendaftaran tanah oleh BPN mengatur pengumuman hasil pengukuran di kantor desa/kelurahan dan Kantor Pertanahan dan penyelesaian keberatan melalui musyawarah untuk mufakat, namun hal ini tidak menjamin bahwa Pemohon II sampai dengan Pemohon IV memperoleh informasi secara nyata. Dalam praktiknya, Pemohon II sampai dengan Pemohon IV tidak mengetahui adanya pengumuman atau potensi sanggahan, sehingga tidak diberikan kesempatan untuk menanggapi atau melindungi haknya secara efektif. Bahwa Pemohon II sampai dengan Pemohon IV sebelumnya telah menguasai tanah secara nyata, mengelola tanah tersebut, dan memiliki alas hak berupa akta jual beli, sehingga pengharusan untuk “memantau

pengumuman” yang tidak pernah secara nyata diberitahukan kepada pemohon adalah tidak relevan dan tidak wajar, karena hak yang telah ada tidak seharusnya bergantung pada mekanisme formal yang tidak menyentuh pemegang hak secara faktual. Bahwa pengumuman formal yang hanya dipajang di kantor atau diterbitkan di media cetak tidak dapat dianggap cukup, karena tanpa pemberitahuan nyata dan dapat dipertanggungjawabkan, hak Pemohon II sampai dengan Pemohon IV untuk melindungi kepentingannya menjadi terabaikan.

- q) Bahwa keadaan tersebut tidak berdiri sebagai persoalan individual semata, melainkan merupakan konsekuensi dari rumusan pasal *a quo* yang menempatkan pendaftaran tanah sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum, tanpa secara eksplisit mengatur kewajiban adanya mekanisme perlindungan efektif terhadap hak yang telah ada sebelumnya, termasuk kewajiban verifikasi kebenaran materiil atas penguasaan faktual dan riwayat perolehan hak berdasarkan akta jual beli yang lebih dahulu ada.
- r) Bahwa berlakunya Pasal 19 ayat (1) UUPA secara formalistik dan administratif menempatkan hak Pemohon II sampai dengan Pemohon IV atas tanah adat atau tanah lama dalam posisi tergeser dibandingkan hak administratif yang lahir kemudian, semata-mata karena telah diterbitkannya sertifikat, meskipun hak tersebut telah lama ada, dikuasai secara nyata, dikelola, dan didukung oleh alas hak berupa akta jual beli, sehingga mekanisme pendaftaran formal berpotensi mengabaikan hak historis dan hak masyarakat hukum adat yang telah ada sebelumnya.
- s) Bahwa akibat langsung dari berlakunya norma *a quo*, Pemohon II sampai dengan Pemohon IV mengalami kerugian hak konstitusional yang nyata dan aktual, berupa:
 - 1) Hilangnya penguasaan dan pemanfaatan tanah adat/tanah lama, yang menjadi sumber kehidupan keluarga Para Pemohon;
 - 2) Terampasnya hak milik dan hak atas tempat tinggal yang dijamin Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945;
 - 3) Hilangnya kepastian hukum dan perlindungan hukum yang adil, sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, karena

sertipikat diposisikan sebagai bukti mutlak tanpa ruang pembuktian hak lama;

- t) Selain kerugian aktual tersebut, norma *a quo* juga menimbulkan kerugian potensial yang konkret dan berkelanjutan, karena menempatkan Pemohon II sampai dengan Pemohon IV dalam posisi rentan terhadap gugatan perdata, penggusuran, serta potensi kriminalisasi, semata-mata karena diposisikan sebagai pihak yang tidak memiliki sertipikat, meskipun haknya telah ada dan dikuasai secara nyata jauh sebelum penerbitan sertipikat pihak lain.
- u) Bahwa apabila Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran konstitusional terhadap Pasal 19 ayat (1) UUPA, khususnya dengan menegaskan pengecualian dan perlindungan terhadap tanah adat dan tanah lama yang telah dikuasai secara nyata dan turun-temurun, serta meletakkan tanggung jawab hukum pada negara atas kesalahan pendaftaran tanah, maka kerugian hak konstitusional Para Pemohon dapat dicegah dan dipulihkan.
- v) Dengan demikian, Pemohon II sampai dengan Pemohon IV memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), karena berlakunya Pasal 19 ayat (1) UUPA secara nyata dan faktual merugikan hak konstitusional Para Pemohon, yang bersifat aktual, dan dapat terus berlanjut selama norma *a quo* diberlakukan tanpa pembatasan konstitusional.
- w) Bahwa Pemohon V merupakan warga negara Indonesia yang pernah terlibat membantu kegiatan administratif di Kantor Pertanahan sebagai tenaga sukarela (Bukti P-11) yang tidak memiliki status sebagai Pegawai Negeri Sipil, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, maupun tenaga honorer, sehingga tidak dibekali kewenangan hukum, tanggung jawab administratif formal, maupun perlindungan konstitusional dari negara.
- x) Bahwa dalam praktiknya, akibat cacat administrasi dalam proses pendaftaran tanah, antara lain berupa kesalahan data yuridis, ketidaksesuaian dokumen, dan kekeliruan prosedural dalam sertipikat di Desa Ciharashas, Kecamatan Cilaku, Kabupaten Cianjur (Bukti P-14) sehingga pihak terkait atau masyarakat menghubungi secara berulang,

menekan, serta melakukan komunikasi masif dan mengganggu Pemohon V untuk meminta perbaikan administrasi sertifikat tanah, seolah-olah Pemohon V bertanggung jawab atas cacat tersebut (Bukti P-12), padahal Pemohon V secara hukum tidak memiliki kewenangan apa pun untuk memperbaiki, memutuskan, ataupun bertanggung jawab atas produk administrasi pertanahan. Ketidadaan pengaturan tanggung jawab negara dalam Pasal 19 UUPA telah menyebabkan beban akibat kegagalan administratif negara dialihkan secara tidak sah kepada individu warga negara, termasuk Pemohon V, sehingga tanggung jawab institusional negara berubah menjadi beban personal warga negara tanpa dasar hukum. Akibat kondisi tersebut, Pemohon V secara nyata mengalami gangguan serius terhadap rasa aman, ketenangan hidup, dan kepastian hukum, termasuk tekanan psikologis yang berkelanjutan akibat komunikasi yang masif, tidak proporsional, dan di luar kendali Pemohon V hingga terpaksa menghentikan keterlibatan serta mengurungkan upaya pengembangan karirnya di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

- y) Bahwa kerugian tersebut merupakan kerugian konstitusional yang nyata dan aktual, berupa:
- 1) Hilangnya rasa aman dan perlindungan hukum sebagai warga negara;
 - 2) Hilangnya kepastian hukum yang adil akibat tidak jelasnya pihak yang bertanggung jawab atas cacat administrasi negara;
 - 3) Timbulnya beban dan risiko personal akibat kegagalan sistem administrasi negara.
 - 4) Selain kerugian yang telah terjadi tersebut, norma *a quo* juga menimbulkan kerugian potensial yang konkret dan berkelanjutan, karena selama Pasal 19 UUPA tidak dimaknai mencakup tanggung jawab negara atas cacat administrasi pendaftaran tanah, Pemohon V tetap berada dalam resiko berulangnya tekanan, pembebanan tanggung jawab yang tidak sah, serta ketidakpastian hukum yang melekat pada setiap kegagalan administratif negara. Akibatnya, hak konstitusional Pemohon V sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 telah dilanggar secara nyata, dan kerugian tersebut bukan bersifat hipotetis, melainkan telah terjadi dan berpotensi terus

berulang selama Pasal 19 UUPA tetap diberlakukan tanpa dimaknai mencakup tanggung jawab negara atas cacat administrasi pendaftaran tanah. Apabila Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran konstitusional terhadap Pasal 19 ayat (1) UUPA dengan menegaskan bahwa kewajiban Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah guna menjamin kepastian hukum harus dimaknai sebagai kewajiban penyelenggaraan pendaftaran tanah yang menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis serta mengandung pertanggungjawaban hukum Pemerintah atas setiap kesalahan dan cacat administrasi yang timbul dalam proses pendaftaran tanah, maka kerugian konstitusional yang dialami oleh Pemohon V dapat dicegah dan dipulihkan.

- 5) Dengan demikian, Pemohon V memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengujian konstitusional atas perkara *a quo*, karena secara langsung, faktual, berkelanjutan dan personal dirugikan oleh keberlakuan norma *a quo*.
8. Bahwa setelah diuraikan kerugian yang sifatnya spesifik (aktual) maupun sifatnya potensial dipastikan dapat terjadi tersebut maka selanjutnya para Pemohon akan menguraikan hubungan sebab akibat (*causal link*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji:
 - a) Bahwa kerugian konstitusional Pemohon I timbul secara langsung karena Pasal 19 ayat (1) UUPA menempatkan pendaftaran tanah sebagai prasyarat utama pengakuan dan kepastian hukum atas hak atas tanah, tanpa memberikan pengecualian dan perlindungan khusus terhadap tanah adat yang telah dikuasai secara nyata dan turun-temurun. Akibat norma *a quo*, tanah adat yang dikuasai Pemohon I diposisikan sebagai tanah tanpa kepastian hukum hanya karena belum terdaftar, sehingga membuka ruang klaim, pendaftaran, atau penguasaan oleh pihak lain melalui mekanisme administratif, yang secara langsung menghilangkan perlindungan atas hak adat dan milik Pemohon I sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28D ayat (1) serta Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945.
 - b) Bahwa kerugian konstitusional Pemohon II sampai dengan Pemohon IV memiliki hubungan sebab-akibat yang nyata dengan berlakunya Pasal 19

ayat (1) UUPA, karena norma tersebut menjadikan sertipikat hasil pendaftaran tanah sebagai tolok ukur utama kepastian hukum tanpa mewajibkan verifikasi historis dan sosiologis terhadap hak lama dan penguasaan nyata yang telah ada sebelum maupun setelah berlakunya UUPA. Akibatnya, hak administratif yang lahir kemudian melalui mekanisme pendaftaran tanah memperoleh kedudukan hukum yang lebih kuat daripada hak lama Pemohon II sampai dengan Pemohon IV yang diperoleh secara sah dan dikuasai secara turun-temurun, sehingga secara faktual menimbulkan tumpang tindih sertipikat, hilangnya penguasaan tanah, serta terampasnya hak milik dan kepastian hukum Pemohon II sampai dengan Pemohon IV sebagaimana seharusnya dijamin dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945.

- c) Bahwa kerugian konstitusional Pemohon V secara langsung disebabkan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA yang tidak mengatur secara tegas tanggung jawab negara atas cacat administrasi pendaftaran tanah. Ketiadaan pengaturan tersebut menyebabkan kegagalan administratif negara dialihkan kepada individu warga negara, termasuk Pemohon V yang tidak memiliki kewenangan maupun tanggung jawab administratif formal. Akibat norma *a quo*, Pemohon V secara faktual menanggung tekanan, gangguan rasa aman, serta beban personal akibat kesalahan sistem pendaftaran tanah negara, yang seharusnya menjadi tanggung jawab institusional negara, sehingga melanggar hak Pemohon V atas kepastian hukum yang adil dan rasa aman sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.
- d) Bahwa apabila Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran konstitusional bersyarat terhadap Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagaimana dimohonkan para Pemohon, dengan memaknai frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” sebagai kewajiban aktif negara untuk menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah, serta menanggung tanggung jawab hukum atas setiap kesalahan dan cacat administrasi yang timbul dari penyelenggaraan pendaftaran tanah, tanpa mengesampingkan

keberlakuan hak-hak yang telah ada secara historis dan sosiologis, termasuk hak masyarakat hukum adat serta tanah adat dan tanah lama yang telah dikuasai secara nyata dan turun-temurun, maka cacat normatif dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dapat dipulihkan dan kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon tidak akan terjadi dan tidak akan terulang di kemudian hari. Dengan demikian, unsur hubungan sebab-akibat (*causal link*) dan kemungkinan pemulihan kerugian (*possibility of restitution*) telah terpenuhi secara konstitusional.

9. Bahwa oleh karena kerugian konstitusional yang telah dijabarkan telah nyata dialami para Pemohon, maka Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon Pengujian Undang-Undang dalam perkara *a quo* telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi beserta penjelasannya dan syarat kerugian hak konstitusional sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU- V/2007.

III. ALASAN PERMOHONAN

A. Frasa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA tidak dimaknai sebagai penyelenggaraan pendaftaran tanah yang menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis serta mengandung pertanggungjawaban hukum Pemerintah atas setiap kesalahan dalam proses pendaftaran tanah, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945

1. Bahwa seluruh uraian mengenai kedudukan hukum dan kerugian konstitusional para Pemohon sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, secara nyata menunjukkan bahwa perkara *a quo* mengandung persoalan konstitusional yang bersifat serius dan fundamental. Persoalan konstitusional tersebut terletak pada perkara *a quo* sebagai satu kesatuan norma yang mengatur pertanggungjawaban negara atas kelalaian cacat administrasi pendaftaran tanah.
2. Bahwa Pasal 28 D (1) UUD NRI 1945 berbunyi: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

3. Bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA berbunyi:

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

4. Bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA secara eksplisit menyatakan tujuan pendaftaran tanah adalah “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah”. Frasa tersebut menegaskan bahwa negara melalui aparatur pemerintah memikul peran sentral dan dominan dalam mewujudkan kepastian hukum di bidang pertanahan.
5. Bahwa frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA mengandung kontradiksi normatif, karena di satu sisi menjanjikan kepastian hukum sebagai tanggung jawab negara, namun disisi lain tidak meletakkan kewajiban negara untuk menjamin kebenaran materiil serta menanggung akibat hukum dari pendaftaran tanah yang diselenggarakannya sendiri. Padahal, kepastian hukum dalam perspektif Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 bukan sekadar kepastian administratif, melainkan kepastian substantif yang memberikan perlindungan nyata dan prediktabilitas hukum bagi pemegang hak, termasuk jaminan bahwa tindakan negara tidak justru menjadi sumber ketidakpastian. Hal ini sejalan dengan konsep *the rule of law* yang dimaknai sebagai *a legal system in which rules are clear, well-understood, and fairly enforced*, yaitu sistem hukum yang normanya jelas, mudah dipahami, dan ditegakkan secara adil.
6. Bahwa permohonan *a quo* tidak bertujuan meniadakan kewenangan Pemerintah dalam pendaftaran tanah, melainkan menegaskan kewajiban konstitusional negara agar kewenangan tersebut disertai tanggung jawab hukum atas kebenaran materiil dan akibat kesalahan pendaftaran tanah.
7. Bahwa kepastian hukum, perlakuan yang sama di muka hukum, dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan ciri pokok dari Negara Hukum atau *the rule of law* sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, di mana hal ini merupakan prasyarat yang tidak bisa ditiadakan.

8. Menurut pendapat Frans Magnis Suseno mengenai Negara Hukum, terdapat empat alasan fundamental yang mewajibkan negara menyelenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum, yaitu: (1) kepastian hukum; (2) tuntutan perlakuan yang sama; (3) legitimasi demokratis; dan (4) tuntutan akal budi (Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia, 1994, hlm. 295).
9. Lebih lanjut Van Apeldoorn memaknai kepastian hukum sebagai hal-hal yang dapat ditentukan oleh undang-undang dalam keadaan tertentu. Kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum akan ditegakkan, bahwa yang berhak akan memperoleh haknya, dan bahwa keputusan dapat dilaksanakan. Kepastian hukum juga merupakan bentuk perlindungan yang sah terhadap tindakan kesewenang-wenangan, dalam arti seseorang dapat memperoleh apa yang secara wajar diharapkannya dari hukum.
10. Bahwa pasal *a quo* memberikan kewenangan kepada negara untuk melakukan pengukuran, perpetaan, pembukuan tanah, serta pendaftaran hak-hak atas tanah. Namun norma tersebut tidak menegaskan tanggung jawab negara atas kebenaran materiil data fisik dan data yuridis yang dicatat, khususnya dalam konteks tanah lama dan tanah adat. Pasal *a quo* lebih menitikberatkan aspek administratif pendaftaran tanah dengan alasan demi kepastian hukum tanpa menjamin perlindungan substantif terhadap pemegang dan penguasa tanah yang secara historis telah menguasai tanah tersebut. Padahal kepastian hukum merupakan asas fundamental dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu nilai dasar hukum selain keadilan dan kemanfaatan.
11. Dalam konteks Pasal 19 UUPA, terdapat ketegangan normatif antara tujuan “menjamin kepastian hukum” dengan sistem publikasi negatif yang secara inheren mengakui kemungkinan kesalahan tanpa mekanisme pertanggungjawaban negara. Kondisi ini menimbulkan distorsi norma, karena kewajiban pendaftaran dibebankan kepada warga negara, sementara risiko kesalahan justru dilepaskan dari negara.

12. Karena konstruksi Pasal 19 UUPA negara mewajibkan warga negara untuk mendaftarkan tanah sebagai syarat memperoleh pengakuan hukum, namun pada saat yang sama tidak menempatkan dirinya sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kebenaran materiil dari pendaftaran tersebut. Konsekuensinya, seluruh risiko kesalahan administrasi dan yuridis dialihkan kepada warga negara.
13. Bahwa hukum mengandung kepastian apabila hukum tersebut mampu mengikat dan mengarahkan perilaku manusia, baik individu maupun kelompok, agar berada dalam koridor yang telah ditentukan oleh norma hukum. Nilai kepastian inilah yang seharusnya melekat pada setiap peraturan perundang-undangan, termasuk Pasal 19 UUPA, agar mampu menciptakan keadilan dan ketertiban. Kepastian hukum mengandung unsur kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak kontradiktif, serta dapat dilaksanakan. Ketentuan hukum yang menyerahkan risiko kesalahan pendaftaran tanah sepenuhnya kepada warga negara, tanpa jaminan kebenaran materiil dari negara, justru menghilangkan fungsi hukum sebagai pedoman.
14. Sudikno Mertokusumo menegaskan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang, sehingga seseorang dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Dalam praktik pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 UUPA, ketiadaan tanggung jawab negara atas cacat administrasi dan yuridis menunjukkan tidak terpenuhinya unsur-unsur tersebut secara utuh.
15. Bahwa Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan Indonesia sebagai negara hukum yang mewajibkan negara menjamin kepastian hukum. Sejalan dengan itu, Pasal *a quo* menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan “untuk menjamin kepastian hukum”. Namun, jaminan tersebut tidak terwujud karena pendaftaran tanah dilaksanakan melalui sistem publikasi negatif yang hanya mencatat data administratif tanpa menjamin kebenaran materiil hak atas tanah. Akibatnya, hak yang telah didaftarkan tetap tidak memperoleh kepastian akhir dan masih dapat dipersoalkan.

16. Pasal 19 UUPA secara tersirat menyatakan bahwa Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif, namun dengan unsur-unsur positif yang mengikuti, sehingga daya pembuktian sertipikat di Indonesia bukan mutlak atau tidak mutlak, melainkan kuat. Jadi, sertipikat hak atas tanah merupakan alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan suatu tanah.
17. Bahwa dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia, sertipikat hak atas tanah ditempatkan sebagai alat bukti yang kuat namun tidak bersifat mutlak. Data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus diterima sebagai benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya, sebagaimana bersumber dari buku tanah dan surat ukur. Konstruksi ini menunjukkan bahwa sekalipun negara menyelenggarakan pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, negara tetap membuka kemungkinan bahwa data yang dihasilkannya sendiri dapat dipatahkan di kemudian hari. Artinya kepastian hukum yang dijanjikan Pasal 19 ayat (1) UUPA bersifat sementara dan kondisional, bukan kepastian yang final.
18. Padahal asas kepastian hukum pada hakikatnya dimaknai sebagai keadaan di mana hukum memberikan kekuatan konkret dan perlindungan nyata bagi pencari keadilan. Van Apeldoorn menyatakan bahwa kepastian hukum memiliki dua segi, yakni dapat ditentukannya hukum dalam hal konkret dan adanya keamanan hukum. Dalam perkara pendaftaran tanah, pemegang sertipikat tidak dapat memprediksi apakah haknya benar-benar aman dan terlindungi, sehingga sertipikat kehilangan fungsi sebagai alat jaminan kepastian hukum. Di saat yang bersamaan, ketidakpastian ini secara nyata mengancam hak atas tanah lama dan tanah adat, karena penguasaan masyarakat adat yang telah berlangsung secara turun-temurun tidak memperoleh perlindungan yang setara ketika berhadapan dengan mekanisme pendaftaran formal negara.
19. Bahwa dalam konteks tanah lama dan tanah adat, ketentuan Pasal 19 UUPA justru berpotensi berubah menjadi instrumen penghapusan hak, karena penguasaan yang sah secara historis, sosial, dan komunal dapat dikalahkan oleh produk administratif negara semata, tanpa adanya jaminan kebenaran materiil serta tanpa mekanisme perlindungan khusus bagi hak-hak yang telah ada sebelumnya. Pada saat yang sama, bagi pemegang sertipikat yang diperoleh dengan itikad baik, rezim Pasal 19

UUPA juga menciptakan kerentanan hukum, karena sertifikat yang diterbitkan oleh negara tidak memberikan kepastian final, melainkan sewaktu-waktu dapat digugat dan dibatalkan tanpa kesalahan pada pihak pemegang hak. Kondisi ini menunjukkan bahwa sistem pendaftaran tanah *a quo* gagal mewujudkan kepastian hukum substantif, karena tidak didukung oleh keselarasan antara substansi hukum, aparaturnya, dan budaya hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman.

20. Berdasarkan penjelasan di atas, jelas bahwa sistem pendaftaran tanah *a quo* tidak hanya gagal melindungi hak-hak lama dan hak adat, tetapi juga gagal memberikan kepastian hukum substantif bagi pemegang sertifikat, sehingga negara justru menjadi sumber ketidakpastian hukum bagi seluruh subjek hak atas tanah. akhirnya kondisi ini menciptakan konflik horizontal antar warga negara, karena negara memposisikan diri hanya sebagai pencatat administratif, sementara sengketa akibat kesalahan pendaftaran dipaksa diselesaikan melalui konflik perdata atau pidana antar individu, yang seharusnya tidak terjadi apabila negara menjalankan fungsi penjamin kepastian hukum.
21. Dalam kerangka hukum pertanahan nasional, negara tidak hanya berwenang menyelenggarakan pendaftaran tanah, tetapi juga memikul tanggung jawab konstitusional untuk menjamin kepastian hukum atas hak-hak atas tanah warga negara sebagaimana dijanjikan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Namun demikian, ketika terjadi kesalahan administratif dalam proses pendaftaran tanah baik berupa kekeliruan pencatatan, penerbitan sertifikat yang tidak sesuai dengan keadaan hukum yang sebenarnya, maupun terjadinya sertifikat ganda, Pasal 19 UUPA tidak secara normatif menempatkan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab atas akibat hukum dari kesalahan tersebut.
22. Bahwa sekalipun pemerintah menyatakan telah memenuhi asas publisitas dalam pendaftaran tanah melalui pengumuman di Kantor Pertanahan setempat, keadaan geografis dan kondisi sosial masyarakat mengindikasikan pengumuman di Kantor Pertanahan belum dapat memenuhi asas publisitas secara menyeluruh.

23. Bahwa dari sisi geografis, kondisi wilayah Indonesia yang luas dan terfragmentasi menciptakan akses fisik yang tidak merata ke Kantor Pertanahan. Wilayah-wilayah yang belum memiliki infrastruktur peta yang akurat, sumber daya teknis yang kuat, dan keterhubungan layanan digital yang mumpuni menciptakan proses pendaftaran dan pengumuman publik atas data pertanahan menjadi kurang responsif. Perbedaan data spasial antar wilayah dan kurangnya standarisasi teknologi di tingkat lokal memperburuk ketidaksetaraan akses masyarakat terhadap layanan publikasi tanah yang bersifat publik dan universal. Oleh sebab itu, dimungkinkan terjadinya kesalahan pendaftaran tanah, baik data fisik maupun data yuridis.
24. Bahwa dari sisi sosial masyarakat, data Badan Pusat Statistik dalam laporannya Statistik dan Mobilitas Penduduk dan Tenaga Kerja 2024 menunjukkan tingkat mobilitas masyarakat Indonesia berada pada level yang cukup tinggi, dengan rentang mobilisasi antar pulau lebih dari 40%. Tingkat mobilisasi yang tinggi tersebut menyulitkan masyarakat untuk terus memantau pengumuman pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan yang sekiranya dapat bersinggungan dengan tanah yang dimilikinya. Hal tersebut semakin kompleks jika sekiranya masyarakat yang berdomisili pada suatu wilayah, tetapi memiliki hak atas tanah di beberapa tempat di luar wilayah domisilinya. Kondisi demikian dapat menciptakan kesalahan data fisik dan data yuridis karena kehadiran masyarakat untuk memantau proses pendaftaran tanah dan pengumumannya menjadi terbatas.
25. Bahwa dalam sistem hukum nasional, prinsip pertanggungjawaban dalam pelayanan publik secara tegas diakui, antara lain dalam Pasal 15 huruf h Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mewajibkan penyelenggara pelayanan publik untuk memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan.
26. Bahwa pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA merupakan bentuk pelayanan publik yang bersumber dari kewenangan publik negara (*ius imperii*), sehingga secara sistemik tunduk pada prinsip akuntabilitas dan pertanggungjawaban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pelayanan Publik.

27. Bahwa kewajiban negara untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah guna menjamin kepastian hukum tidak dapat dimaknai hanya sebagai kewajiban administratif formal dalam menerbitkan sertipikat, melainkan harus dimaknai sekaligus sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban hukum atas setiap kesalahan, kelalaian, atau cacat administrasi yang timbul dalam proses penyelenggaraannya.
28. Oleh karena itu, guna menjamin kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, maka frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA harus dimaknai sebagai penyelenggaraan pendaftaran tanah yang menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis, disertai pertanggungjawaban hukum pemerintah atas setiap kesalahan dan cacat administrasi yang timbul dalam proses pendaftaran tanah, serta menjamin bahwa kepastian hukum tersebut tidak mengesampingkan hak-hak yang telah ada secara historis dan sosiologis, termasuk hak masyarakat hukum adat.

B. Reduksi Prinsip Rekognisi Atas Tanah Lama dan Tanah Adat Melalui Penafsiran Pasal 19 ayat (1) UUPA Yang Bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945

29. Bahwa pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”
30. Bahwa frasa “mengakui dan menghormati” dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 mengandung prinsip rekognisi konstitusional, yaitu pengakuan negara terhadap eksistensi dan hak-hak yang telah hidup secara faktual, historis, dan sosiologis dalam masyarakat hukum adat. Prinsip ini menegaskan bahwa hak masyarakat hukum adat bersifat *pre-existing*, sehingga tidak bergantung pada penciptaan, pemberian, atau legitimasi administratif negara.
31. Bahwa pasal ini, memberikan posisi konstitusional kepada masyarakat hukum adat dalam hubungannya dengan negara serta menjadi landasan

konstitusional bagi penyelenggara negara, bagaimana seharusnya masyarakat hukum adat diperlakukan. Pasal tersebut adalah satu pernyataan tentang;

- a. kewajiban konstitusional negara untuk mengakui dan menghormati masyarakat adat, serta
- b. hak konstitusional masyarakat hukum adat untuk memperoleh pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisionalnya.

32. Bahwa apa yang termaktub dalam pasal 18B ayat (2) tersebut sekaligus merupakan mandat konstitusi yang harus ditaati oleh penyelenggara negara, untuk mengatur pengakuan dan penghormatan atas keberadaan masyarakat adat dalam suatu bentuk undang-undang.

33. Bahwa Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berbunyi: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah."

34. Bahwa konstruksi Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menempatkan pendaftaran tanah sebagai prasyarat utama kepastian hukum, secara sistemik menggeser prinsip rekognisi konstitusional terhadap hak masyarakat hukum adat menjadi pengakuan administratif semata. Akibatnya, hak adat dan tanah lama berada dalam posisi yang secara struktural dikalahkan oleh legitimasi administratif, sehingga pengakuan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 kehilangan daya efektifnya. Kewajiban pendaftaran tanah sebagai syarat kepastian hukum, tanpa verifikasi historis dan sosiologis yang memadai, menyebabkan hak ulayat dan penguasaan tanah adat yang telah ada secara turun-temurun rentan tersisih oleh hak yang lahir kemudian semata-mata karena formalitas administratif. Dalam konteks demikian, pendaftaran tanah tidak lagi berfungsi sebagai instrumen perlindungan hak yang telah ada, melainkan berpotensi menegasikan keberadaan hak adat itu sendiri.

35. Jauh sebelum lahirnya UUPA dan bahkan sebelum terbentuknya negara, masyarakat hukum adat dan penduduk setempat telah menguasai,

mengelola, dan memanfaatkan tanah secara turun-temurun berdasarkan hukum adat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Penguasaan tersebut dilakukan secara nyata, terbuka, dan berkesinambungan, serta diakui secara sosial dalam komunitasnya. Negara kemudian hadir melalui Pasal 19 UUPA dengan membentuk sistem pendaftaran tanah sebagai instrumen administrasi modern, namun tanpa secara tegas mengintegrasikan dan melindungi realitas penguasaan tanah lama dan tanah adat tersebut.

36. Bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 disadari pula oleh para pendiri bangsa pada saat perumusan UUD NRI 1945. Kesadaran para pendiri negara terhadap keberadaan masyarakat hukum adat itu terkristalisasi dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan:

Pembagian daerah Indonesia atas dasar besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Selanjutnya dalam penjelasan II pasal tersebut, dinyatakan:

dalam *territoire* negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landschappen*, dan *volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan Marga di Palembang, dsb. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa". Penjelasan lanjutan dari pasal tersebut menyatakan, "Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak asal-usul daerah tersebut";

37. Bahwa hak asal-usul pada masyarakat dengan susunan asli yang dimaksud dalam penjelasan di atas dapat dipersamakan dengan hak tradisional sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945. Prinsip pengakuan terhadap masyarakat dengan susunan asli ini dijelaskan secara implisit oleh AA GN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko bahwa, "pengakuan terhadap daerah yang memiliki susunan asli ini mempergunakan asas rekognisi. Asas ini berbeda dengan asas yang dikenal dalam sistem pemerintahan daerah: dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan. Kalau asas desentralisasi didasarkan pada

prinsip penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah”.

38. Bahwa seluruh prinsip pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak tradisional ini dijabarkan melalui asas rekognisi, yang menegaskan bahwa hak yang telah ada secara historis dan sosial harus diakui oleh negara tanpa memerlukan pemberian formal.
39. Bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat berarti pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan mereka sebagai kelompok masyarakat yang memiliki hak-hak asal-usul, termasuk hak atas tanah, hutan, dan sumber daya alam lainnya. Pengakuan tersebut juga mencakup penghormatan terhadap kemampuan masyarakat hukum adat dalam mengatur hubungan sosial internal, serta dalam mengelola dan menata tata kelola tanah dan sumber daya alam di wilayah mereka.
40. Sebagaimana Maria Sumardjono (1999) menyatakan bahwa kriteria pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-haknya meliputi:
 - a. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;
 - b. Adanya wilayah atau tanah dengan batas-batas tertentu sebagai lebensraum (ruang hidup) yang menjadi objek hak ulayat;
 - c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan tertentu yang berkaitan dengan tanah, sumber daya alam, dan perbuatan-perbuatan hukum.
41. Dapat disimpulkan bahwa hak masyarakat hukum adat atas wilayah adat (hak ulayat) merupakan hak asal-usul yang telah ada sebelum lahirnya negara dan Undang-Undang Pokok Agraria, yang keberadaannya bersifat nyata, hidup, dan diakui secara sosial dalam masyarakat, serta memperoleh pengakuan dan perlindungan konstitusional. Oleh karena itu, hak ulayat tidak dapat diposisikan sebagai hak yang lahir dari pemberian administratif negara, melainkan sebagai hak yang wajib diakui, dihormati, dan dilindungi oleh negara melalui asas rekognisi, termasuk dalam setiap kebijakan dan mekanisme pendaftaran tanah.

42. Namun demikian Pasal 19 ayat (1) UUPA secara terang mendistorsi seluruh prinsip pengakuan terhadap hak kolektif dan kedaulatan masyarakat adat atas wilayah serta sumber daya mereka karena:
- a. Menjadikan pendaftaran tanah sebagai satu-satunya dasar pengakuan hak;
 - b. Tidak mengakomodasi verifikasi materiil atas hak ulayat atau hak perseorangan adat;
 - c. Menggeser pengakuan konstitusional menjadi pengakuan administratif semata;
 - d. Menimbulkan risiko hilangnya hak yang telah ada secara faktual dan sosial, yang seharusnya diakui sebagai hak konstitusional.
43. Bahwa dalam Putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VIII/2010 bertanggal 16 Juni 2011, Mahkamah menegaskan bahwa penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 harus ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagai ukuran utama dalam pengurusan, pengaturan, dan pengelolaannya. Dengan adanya anak kalimat dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, maka sebesar-besar kemakmuran rakyat-lah yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
44. Bahwa dalam putusan ini, Mahkamah juga menyatakan bahwa penguasaan tersebut wajib memperhatikan dan melindungi hak-hak yang telah ada, baik hak perseorangan maupun hak kolektif masyarakat hukum adat (hak ulayat), serta hak-hak konstitusional lainnya yang dijamin UUD NRI 1945 (vide paragraf [3.15.4]).
45. Bahwa prinsip tersebut mengandung batas konstitusional bahwa setiap tindakan negara di bidang agraria tidak boleh menghapus, menegasikan, atau mengabaikan hak yang telah ada sebelumnya atas dasar kewenangan administratif semata.
46. Bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA mewajibkan negara menyelenggarakan pendaftaran tanah untuk “menjamin kepastian hukum,” namun apabila

kepastian hukum dipahami semata-mata sebagai tujuan administratif formal tanpa subordinasi pada kebenaran materiil dan perlindungan hak yang telah ada, termasuk hak perseorangan maupun hak kolektif masyarakat hukum adat (hak ulayat), serta hak-hak konstitusional lainnya yang dijamin UUD NRI 1945, hal ini berpotensi menggeser fungsi penguasaan negara dari instrumen konstitusional yang bertujuan untuk melindungi hak warga dan menjamin sebesar-besar kemakmuran rakyat menjadi sekadar mekanisme formalisasi administratif, serta berisiko meniadakan hak historis dan hak masyarakat hukum adat yang dikuasai secara nyata dan turun-temurun.

47. Bahwa hal tersebut bertentangan dengan batas konstitusional penguasaan negara sebagaimana ditegaskan Mahkamah dalam Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010, karena penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam harus diarahkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan wajib memperhatikan hak-hak yang telah ada, sehingga setiap penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) harus subordinatif pada perlindungan hak yang telah ada dan tidak semata-mata menekankan legalitas administratif.
48. Selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, Mahkamah kembali lagi menegaskan bahwa masyarakat hukum adat merupakan subjek hukum yang diakui dan dihormati secara konstitusional, serta memiliki hak asal-usul atas wilayah dan tanah adatnya. Mahkamah juga menegaskan bahwa penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUD NRI 1945 tidak bersifat absolut, melainkan mengandung kewajiban konstitusional negara untuk mengatur, mengelola, dan melindungi hak-hak yang telah ada demi sebesar-besar kemakmuran rakyat, termasuk masyarakat hukum adat. Namun demikian, prinsip konstitusional tersebut tidak tercermin secara konsisten dalam pengaturan Pasal 19 UUPA, karena pendaftaran tanah lebih dimaknai sebagai proses administratif formal tanpa tanggung jawab dan kewajiban negara untuk memastikan perlindungan terhadap kebenaran materiil dan hak adat yang telah ada sebelumnya.

49. Bahwa pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak asal-usulnya sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 juga merupakan bagian dari prinsip universal yang juga diakui dan dikembangkan dalam hukum internasional. Prinsip rekognisi telah menjadi standar global yang mengikat secara moral dan normatif, serta dijadikan rujukan dalam pembentukan dan penafsiran hukum nasional di berbagai negara.
50. Bahwa Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (UNDRIP). Dalam Pasal 3 Deklarasi tersebut dinyatakan bahwa, “Masyarakat adat mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri. Berdasarkan hak tersebut, mereka secara bebas menentukan status politik mereka dan secara bebas mengejar kemajuan ekonomi, sosial, dan budaya mereka.”
51. Selanjutnya, dalam Pasal 4 ditegaskan bahwa “Masyarakat adat, dalam melaksanakan hak atas penentuan nasib sendiri, memiliki hak atas otonomi atau pemerintahan sendiri dalam hal-hal yang berkaitan dengan urusan internal dan lokal mereka, termasuk cara-cara dan sarana untuk mendanai fungsi-fungsi otonom tersebut.”
52. *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP), *ILO Convention No. 169*, dan Pasal 8 (j) *Convention on Biological Diversity* (CBD, 1992) juga menegaskan hak kolektif masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam. Hak-hak ini mencakup pengakuan wilayah, partisipasi dalam pengelolaan sumber daya, serta manfaat ekonomi yang berbasiskan kelestarian lingkungan.
53. UNDRIP Pasal 26 ayat (1) berbunyi:
- Indigenous peoples have the right to the lands, territories and resources which they have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired.*
- Terjemahan bebasnya sebagai berikut:
- Masyarakat adat memiliki hak atas tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang mereka miliki atau duduki secara tradisional atau sebaliknya tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang telah digunakan atau yang telah didapatkan.
54. UNDRIP Pasal 26 ayat (2) berbunyi:

Indigenous peoples have the right to own, use, develop and control the lands, territories and resources that they possess by reason of traditional ownership or other traditional occupation or use, as well as those which they have otherwise acquired.

Terjemahan bebasnya sebagai berikut:

Masyarakat adat memiliki hak untuk memiliki, menggunakan, mengembangkan dan mengontrol tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya yang mereka miliki atas dasar kepemilikan tradisional atau penempatan dan pemanfaatan secara tradisional lainnya, juga tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang dimiliki dengan cara lain.

55. Pasal 26 ayat (3) UNDRIP berbunyi:

States shall give legal recognition and protection to these lands, territories and resources. Such recognition shall be conducted with due respect to the customs, traditions and land tenure systems of the indigenous peoples concerned.

Terjemahan bebasnya sebagai berikut:

Negara-negara akan memberikan pengakuan hukum dan perlindungan atas tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya tersebut. Pengakuan itu harus dilakukan sejalan dengan penghormatan atas kebiasaan-kebiasaan, tradisi-tradisi dan sistem penguasaan tanah pada masyarakat adat yang bersangkutan.

56. Konvensi ILO 169 memuat beberapa pasal penting yang secara khusus mengatur tentang isu tanah. Dalam Pasal 14 berbunyi:

The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities.

Terjemahan bebasnya sebagai berikut:

Hak kepemilikan dan penguasaan masyarakat yang bersangkutan atas tanah yang secara tradisional mereka tempati harus diakui. Selain itu, tindakan harus diambil dalam kasus yang tepat untuk melindungi hak masyarakat yang bersangkutan untuk menggunakan tanah yang tidak secara eksklusif ditempati oleh mereka, tetapi yang secara tradisional telah mereka akses untuk mata pencaharian dan kegiatan tradisional mereka.

57. *Convention on Biological Diversity* (CBD, 1992) memberikan tempat yang sangat penting bagi peran masyarakat adat dan komunitas lokal dalam pelestarian biodiversitas. Dalam Pasal 8(j), konvensi ini menetapkan bahwa negara-negara pihak wajib: "Menghormati, melestarikan dan mempertahankan pengetahuan, inovasi, dan praktik masyarakat adat dan

komunitas lokal yang relevan dengan pelestarian dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati...” konvensi ini menghubungkan pengetahuan tradisional masyarakat adat dengan strategi pelestarian lingkungan global, serta mengakui hak mereka atas hasil komersialisasi dari pengetahuan tersebut. CBD juga menjadi dasar bagi berkembangnya rezim akses dan pembagian manfaat (*Access and Benefit Sharing/ABS*) yang mewajibkan negara untuk melindungi hak masyarakat adat atas pengetahuan genetik dan kultural mereka, serta memastikan mereka mendapat manfaat dari pemanfaatannya.

58. Bahwa instrumen hukum internasional seperti UNDRIP, ILO Convention No. 169, CBD, dan Declaration on the Right to Development menegaskan konsensus bahwa hak masyarakat adat atas tanah dan wilayah merupakan hak kolektif yang *pre-existing* dan tidak bergantung pada pengakuan administratif negara, sehingga negara berkewajiban mengakui, melindungi, dan menjamin keberlangsungannya, termasuk melalui penghormatan terhadap sistem penguasaan tanah adat dan prinsip *free, prior and informed consent*.
59. Bahwa setiap kebijakan atau norma hukum nasional yang mengabaikan keberadaan dan penguasaan tanah adat, atau menundukkannya semata-mata pada mekanisme administratif tanpa pengakuan substantif, bertentangan dengan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak masyarakat hukum adat sebagaimana ditegaskan dalam hukum internasional dan selaras dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945.
60. Oleh karena itu, guna menjamin perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 harus dimaknai sebagai penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dilaksanakan dengan tetap menghormati hak yang telah ada secara sah, serta tidak dapat ditafsirkan sebagai legitimasi untuk mengesampingkan hak milik yang telah ada secara historis dan sosiologis, termasuk hak masyarakat hukum adat yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

C. Inkonsistensi Tanggung Jawab Negara Dalam Pasal 18 ayat (1) Dan 19 ayat (1) UUPA Antara Pencabutan Hak dan Pendaftaran Tanah Bertentangan dengan Jaminan Kepastian Hukum

61. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

62. Bahwa Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengatur bahwa untuk kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara hak-hak atas tanah dapat dicabut oleh pemerintah, dengan syarat wajib disertai pemberian ganti kerugian yang layak serta dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh undang-undang. Adapun Pasal 18 UUPA, yang berbunyi:

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Sementara pasal 19 UUPA ayat (1) menyebutkan bahwa:

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

63. Bahwa konstruksi Pasal 18 UUPA secara tegas menempatkan negara sebagai subjek yang bertanggung jawab penuh atas akibat hukum dari tindakan publik yang dilakukan negara sendiri, yaitu pencabutan hak atas tanah. Negara tidak hanya berwenang mencabut hak, tetapi juga memikul kewajiban konstitusional untuk memberikan kompensasi kepada pemegang hak yang dirugikan.

64. Bahwa pencabutan hak atas tanah merupakan bentuk intervensi negara yang paling ekstrem terhadap hak milik warga negara, karena secara langsung menghilangkan hubungan hukum antara subjek hukum dengan objek tanahnya. Namun demikian, justru dalam tindakan yang paling invasif tersebut, UUPA secara eksplisit menempatkan tanggung jawab pada negara.

65. Sementara dalam konteks pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA, negara mewajibkan warga negara untuk mendaftarkan

tanahnya sebagai prasyarat memperoleh pengakuan dan kepastian hukum. Namun Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengandung antinomi hukum internal, karena di satu sisi menjanjikan “kepastian hukum oleh Pemerintah” melalui pendaftaran tanah, namun di sisi lain secara normatif tidak menempatkan kewajiban negara untuk menjamin kebenaran materiil data pendaftaran dan menanggung akibat hukum atas kesalahan administratif yang timbul. Akibatnya, kepastian hukum yang dijanjikan tidak pernah benar-benar diwujudkan, melainkan dialihkan menjadi beban dan risiko hukum yang harus ditanggung oleh warga negara.

66. Lon L. Fuller, yang menyatakan bahwa sebuah peraturan hukum perlu tunduk pada moralitas internal, oleh karena itu dalam pembentukannya harus memperhatikan empat syarat berikut ini:
 - a. Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa. Fuller juga menamakan hal ini juga sebagai hasrat untuk kejelasan;
 - b. Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;
 - c. Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga setiap orang tidak lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya;
 - d. Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya;
67. Sebagaimana dikemukakan oleh Lon L. Fuller, suatu sistem hukum yang sah secara moral mensyaratkan bahwa aturan-aturan hukum tidak boleh saling bertentangan satu sama lain, karena kontradiksi internal akan menghilangkan kemampuan hukum untuk membimbing perilaku dan menjamin kepastian. Dalam konteks hukum agraria, ketentuan Pasal 18 UUPA dan Pasal 19 UUPA menunjukkan adanya pertentangan normatif dalam pengalokasian tanggung jawab negara.
68. Diperkuat dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menegaskan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta memperoleh kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

69. Pasal 18 UUPA secara tegas meletakkan tanggung jawab penuh pada negara apabila negara melakukan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, yang diwujudkan melalui kewajiban pemberian ganti kerugian yang layak. Sementara Pasal 19 UUPA yang mewajibkan pendaftaran tanah sebagai instrumen untuk “menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” tidak disertai dengan penegasan tanggung jawab negara atas akibat hukum dari kesalahan pendaftaran, penerbitan sertifikat yang keliru, atau cacat yuridis dalam data fisik dan data yuridis yang dihasilkannya sendiri.

70. Kontradiksi ini menunjukkan bahwa dalam satu rezim hukum yang sama, negara bertanggung jawab ketika secara aktif mencabut hak, tetapi melepaskan tanggung jawab ketika melalui mekanisme administratif yang diwajibkan justru menimbulkan kerugian hak atas tanah. Keadaan tersebut menciptakan pertentangan antar norma dalam UUPA, sehingga bertentangan dengan prinsip konsistensi hukum sebagaimana disyaratkan oleh moralitas internal hukum menurut Lon L. Fuller.

71. Di Australia, sertifikat merupakan tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang bersifat mutlak. Pasal 39 Land Titles Act 1980 bagian V-The Effect of Registration menyatakan:

- a. A folio of the Register is evidence of the particulars recorded in the folio.*
- b. Except as otherwise provided in this Act, a folio of the Register is conclusive evidence that –*
- c. the person named in the folio as registered proprietor of or as taking an estate or interest in the land described in the folio is entitled to that land for that estate or interest; and*
- d. that land has been duly brought under this Act.*

Terjemahan bebasnya sebagai berikut:

- a. Lembaran Register merupakan bukti rincian yang tercatat dalam lembaran tersebut.
- b. Kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini, lembaran Register merupakan bukti pasti bahwa-
- c. orang yang namanya tercantum dalam lembaran tersebut sebagai pemilik terdaftar atau sebagai penerima hak milik atau kepentingan atas tanah yang dijelaskan dalam lembaran tersebut berhak atas tanah tersebut untuk hak milik atau kepentingan tersebut; dan
- d. tanah tersebut telah didaftarkan secara sah berdasarkan Undang-Undang ini.

72. Bahwa seseorang yang terdaftar sebagai pemegang hak dalam suatu buku tanah berhak mendapatkan *indefeasible title* atau hak yang tidak dapat diganggu gugat, yang tidak dapat dibatalkan oleh putusan hakim. Bagi pihak yang dirugikan karena pendaftaran hak atas tanah atas nama orang lain atau pemilik tanah yang sebenarnya, penolakan atau keberatannya dapat dicatatkan dalam sebuah daftar yang dikenal sebagai *caveat*. Selain itu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya yang dirugikan karena adanya pendaftaran tanah tersebut, akan mendapatkan *Title Insurance* yang bertujuan untuk memberikan kompensasi atas kekeliruan tersebut.
73. Ketika terjadi kesalahan pendaftaran dalam sistem publikasi positif Australia, risiko kesalahan tersebut tidak dibebankan kepada warga negara, melainkan ditanggung oleh negara melalui mekanisme *caveat* dan skema kompensasi atau *title insurance*. Pemilik tanah yang dirugikan akibat kesalahan administrasi pendaftaran tidak dipaksa berkonflik secara horizontal dengan sesama warga, melainkan memperoleh pemulihan melalui tanggung jawab negara sebagai penyelenggara sistem pendaftaran.
74. Perbandingan ini menunjukkan perbedaan mendasar dalam pengalokasian risiko hukum bahwa di Australia, negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah juga memikul tanggung jawab atas akibat hukumnya; sedangkan di Indonesia, negara mewajibkan pendaftaran tanah tetapi menolak menanggung risiko kesalahan pendaftaran. Perbedaan ini bukan semata perbedaan teknis administratif, melainkan mencerminkan perbedaan paradigma konstitusional tentang siapa yang bertanggung jawab atas kepastian hukum.
75. Bahwa dalam suatu Negara Hukum, peraturan perundang-undangan tidak cukup hanya sah secara formal, tetapi juga harus memuat dan mewujudkan keadilan substantif bagi seluruh warga negara. Jimly Asshiddiqie, dengan mengutip Wolfgang Friedman dalam *Law in a Changing Society*, membedakan antara *organized public power (the rule of law* dalam arti formil) dan *the rule of just law (the rule of law* dalam arti materil). Dalam konteks ini, keadilan hukum yang dibangun dengan cara mengalihkan risiko dan beban kesalahan kepada warga negara

merupakan kepastian hukum yang tidak adil. Pasal 19 ayat (1) UUPA secara formal memenuhi prinsip *rule of law* karena diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun secara materiil gagal mewujudkan *rule of just law* karena tidak menjamin keadilan dan perlindungan nyata atas hak atas tanah yang telah didaftarkan.

76. Bahwa secara logika hukum dan yuridis tidak dapat dibenarkan apabila negara bertanggung jawab penuh dalam tindakan pencabutan hak yang sifatnya luar biasa tetapi menolak tanggung jawab dalam tindakan administratif pendaftaran tanah, yang justru diklaim bertujuan “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” sebagaimana frasa Pasal 19 ayat (1) UUPA. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kontradiksi internal (*internal inconsistency*) dalam UUPA, di mana negara mengakui prinsip tanggung jawab publik dalam satu rezim pengaturan, namun mengabaikannya dalam rezim lain yang sama-sama bersumber dari kewenangan publik negara sebagaimana dikemukakan Fockema sebagai antinomi hukum.
77. Lebih jauh Lord Lloyd menyatakan bahwa suatu sistem hukum memerlukan tingkat keteraturan dan kepastian minimum, karena tanpa itu tidak dapat dikatakan sebagai sistem hukum yang bekerja. Ketidakpastian dalam sistem pendaftaran tanah berpotensi menimbulkan konflik sosial dan konflik horizontal antar warga, artinya negara hadir sebagai penjamin kebenaran, tidak hanya sebagai pencatat administratif yang bebas dari tanggung jawab hukum atas sebuah kesalahan.
78. Menurut laporan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sepanjang 2025 setidaknya ada 341 kasus konflik agraria di Indonesia, naik 15,6% dibanding 2024. Konflik tersebut melibatkan area seluas 914,57 ribu hektare (ha), serta berdampak kepada 123.612 keluarga di 428 desa.
79. Fakta empiris menunjukkan bahwa konflik agraria bukan persoalan insidental, melainkan struktural. Data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat ratusan konflik agraria setiap tahun yang berdampak luas terhadap keluarga dan komunitas, yang salah satu akarnya adalah lemahnya kepastian hukum akibat ketiadaan tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah.

80. Pasal 18 UUPA tidak dipersoalkan sebagai objek pengujian, melainkan dijadikan pembanding normatif untuk menunjukkan bahwa secara sistematis UUPA sesungguhnya mengenal dan mengakui prinsip tanggung jawab negara atas tindakan publiknya, sehingga ketiadaan tanggung jawab serupa dalam Pasal 19 UUPA merupakan penyimpangan dari logika internal undang-undang itu sendiri.
81. Bahwa Permohonan *a quo* tidak dimaksudkan untuk membatalkan kewenangan negara dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana Pasal 19 UUPA, melainkan untuk menegaskan dan menguatkan tanggung jawab konstitusional negara agar penyelenggaraan pendaftaran tanah benar-benar mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan, dengan menjamin kebenaran materiil serta perlindungan efektif terhadap hak atas tanah yang telah ada dan diperoleh secara sah.
82. Pengertian kepastian hukum yang adil sebagaimana Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga menuntut perlindungan substantif terhadap hak-hak warga negara. Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum yang adil meniscayakan jaminan atas hak yang telah diperoleh dan dikuasai secara sah, serta perlindungan nyata dari negara terhadap akibat kesalahan administratifnya sendiri. Ketiadaan tanggung jawab negara atas produk pendaftaran tanah telah mendorong maraknya sengketa dan konflik agraria yang berdampak langsung pada hilangnya tanah, tempat tinggal, dan sumber penghidupan warga negara. Keadaan ini menunjukkan kegagalan negara menjalankan mandat konstitusionalnya untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945.
83. Oleh karena itu, absennya tanggung jawab negara dalam pelaksanaan kewenangan administratif pendaftaran tanah menciptakan paradoks perlindungan hukum, di mana tindakan administratif negara justru memberikan perlindungan yang lebih rendah dibanding pencabutan hak secara formal sebagaimana Pasal 18 UUPA. Kondisi ini menunjukkan ketidakkonsistenan normatif dan secara nyata bertentangan dengan

prinsip kepastian hukum yang berkeadilan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

D. “Frasa ‘Untuk Menjamin Kepastian Hukum oleh Pemerintah’ dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA Bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 Sepanjang Dimaknai Melegitimasi Pengambilalihan Hak Milik atas Tanah Adat dan Hak Bersertipikat melalui Mekanisme Administratif

84. Bahwa Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

85. Bahwa Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945 menempatkan hak milik baik yang bersumber dari penguasaan adat, tanah lama, maupun hak yang telah disertipikatkan sebagai hak asasi manusia yang memperoleh perlindungan konstitusional tanpa membedakan asal-usul administratifnya.

86. Bahwa Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria berbunyi:

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

87. Bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA kerap dimaknai bahwa kepastian hukum hak atas tanah hanya dapat diperoleh melalui pendaftaran tanah. Penafsiran demikian telah melahirkan praktik yang menempatkan sertipikat sebagai dasar utama pengakuan hak, dan alat bukti terkuat dan hampir mutlak; serta legitimasi administratif untuk mengesampingkan hak yang telah ada sebelumnya

88. Namun demikian, Pasal *a quo* tidak mengatur secara eksplisit tentang kewajiban negara untuk menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis, tanggung jawab negara atas kesalahan pendaftaran tanah; dan perlindungan terhadap hak-hak yang telah ada secara historis, khususnya tanah adat dan tanah lama.

89. Padahal, tanggung jawab negara dalam konteks kerentanan tanah adat dan konflik pertanahan tidak semata-mata bersifat legal-formal, melainkan

juga bersifat konstitusional, moral, dan internasional. Kewajiban tersebut ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang mewajibkan negara melindungi warga negara dari perampasan hak milik.

90. Dalam konteks masyarakat hukum adat, hak atas tanah lahir dari relasi historis, sosial, dan kultural yang telah berlangsung jauh sebelum hadirnya sistem pendaftaran tanah modern. Tanah adat dan tanah lama yang dikuasai secara nyata dan turun-temurun merupakan hak milik dalam pengertian konstitusional, meskipun belum dilekati sertipikat hak atas tanah. Oleh karena itu, secara konstitusional, tanah adat dan tanah lama tidak dapat diposisikan sebagai hak yang lebih rendah dibandingkan hak atas tanah yang lahir dari pendaftaran administratif.
91. Sementara norma *a quo* secara tekstual menempatkan pendaftaran tanah sebagai instrumen negara dalam mewujudkan kepastian hukum di bidang pertanahan, dalam praktik penafsiran yang demikian justru menimbulkan ketidakpastian hukum. Di satu sisi, tanah adat dan tanah lama yang belum terdaftar secara administratif menjadi rentan dikalahkan oleh hak yang lahir kemudian semata-mata karena legitimasi pendaftaran. Di saat yang bersamaan, pemegang sertipikat juga berada dalam posisi rawan digugat dan kehilangan kepastian hukum apabila di kemudian hari terbukti bahwa sertipikat tersebut diterbitkan tanpa verifikasi kebenaran materiil atas penguasaan tanah yang telah ada sebelumnya.
92. Dalam konteks Indonesia yang memiliki sekitar 80.000 desa, dengan kurang lebih 5.000 desa masih berstatus desa adat, terdapat ratusan ribu hektar tanah yang secara faktual dikuasai masyarakat hukum adat namun tidak memiliki kepastian hukum administratif. Kondisi ini menyebabkan kedudukan hukum tanah menjadi tidak jelas, bukan karena ketiadaan hak, melainkan karena absennya pengakuan administratif negara.
93. Bahwa tanah-tanah dalam wilayah desa adat tersebut pada umumnya dikuasai secara komunal oleh masyarakat hukum adat dan tunduk dan diatur berdasarkan hukum adat setempat serta belum atau tidak seluruhnya terdaftar dalam sistem administrasi pertanahan negara.

94. Bahwa kondisi tersebut mengakibatkan ratusan ribu hektar tanah adat dan tanah lama berada dalam keadaan kedudukan hukum yang tidak jelas secara administratif, meskipun secara historis, sosiologis, dan faktual penguasaannya nyata, berkelanjutan, dan tidak pernah terputus. Ketidakjelasan administratif ini bukan disebabkan oleh ketiadaan hak, melainkan oleh ketidakhadiran negara dalam melakukan pengakuan dan perlindungan aktif terhadap hak-hak yang telah ada sebelum sistem pendaftaran tanah diberlakukan.
95. Secara praktik, frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA kerap ditafsirkan menempatkan pendaftaran tanah sebagai satu-satunya sumber kepastian hukum. Penafsiran demikian secara sistemik telah melahirkan banyak sengketa tanah, terutama di wilayah desa adat, karena tanah yang belum terdaftar diperlakukan sebagai tidak memiliki perlindungan hukum yang setara.
96. Akibat dari praktik tersebut, sertifikat hak atas tanah yang lahir kemudian diperlakukan sebagai alat bukti hak terkuat dan hampir mutlak dan mengalahkan penguasaan tanah adat yang telah berlangsung puluhan bahkan ratusan tahun serta menjadi dasar legitimasi administratif untuk menyingkirkan hak yang telah ada secara historis dan sosiologis.
97. Menurut temuan perwakilan *Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC)* dalam forum regional mengenai monitoring konflik tanah di Jakarta pada tanggal 26–27 Februari menegaskan bahwa tingginya konflik agraria di Indonesia berkorelasi erat dengan lemahnya perlindungan hak atas tanah, khususnya terhadap masyarakat adat dan kelompok rentan, serta kuatnya pendekatan administratif dan represif dalam pengelolaan pertanahan.
98. Bahwa data konflik agraria tahun 2023 tercatat 241 letusan konflik agraria di berbagai wilayah Indonesia yang mengakibatkan perampasan seluas 638.188 hektar tanah, mencakup tanah pertanian, wilayah adat, wilayah tangkap, serta kawasan permukiman, dengan jumlah korban terdampak mencapai 135.608 kepala keluarga. Data ini menunjukkan bahwa konflik agraria tidak hanya berdampak pada aspek kepemilikan tanah, tetapi juga

secara langsung mengancam keberlangsungan hidup, tempat tinggal, dan sumber penghidupan masyarakat.

99. Bahwa dari keseluruhan konflik tersebut, 110 letusan konflik agraria disertai dengan penggunaan pendekatan represif, yang mengakibatkan 608 pejuang hak atas tanah menjadi korban, baik dalam bentuk kriminalisasi, kekerasan, maupun pembatasan hak-hak sipil lainnya. Fakta ini mengindikasikan bahwa penyelesaian konflik agraria di Indonesia kerap ditempuh melalui mekanisme koersif, alih-alih melalui perlindungan hak dan penyelesaian hukum yang berkeadilan.
100. Bahwa secara komparatif, tingkat konflik agraria di Indonesia berada pada posisi paling tinggi dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya, seperti India, Kamboja, Filipina, Bangladesh, dan Nepal. Indonesia menyumbang 74% dari total insiden konflik, 94% dari total korban individu, serta 84% dari total rumah tangga terdampak di antara enam negara tersebut. Dominasi angka ini menegaskan bahwa persoalan konflik agraria di Indonesia memiliki karakter yang lebih akut dan struktural dibandingkan negara-negara lain di kawasan.
101. Bahwa Pasal 17 DUHAM secara tegas menyatakan bahwa setiap orang berhak memiliki harta, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, dan tak seorang pun boleh dirampas hartanya dengan semena-mena.
102. Lebih lanjut, Pasal 40 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa setiap orang berhak atas tempat tinggal dan lingkungan hidup yang baik serta tidak boleh diusir secara sewenang-wenang. Ketentuan ini menempatkan penguasaan dan pemanfaatan tanah baik tanah adat, tanah lama, maupun tanah yang telah disertipikatkan sebagai bagian dari hak asasi manusia yang harus dilindungi secara substantif, bukan semata-mata secara administratif.
103. Bahwa situasi tersebut membuka ruang bagi pihak lain untuk memperoleh sertipikat atas tanah yang secara historis dan sosiologis telah dikuasai masyarakat adat, sehingga negara secara tidak langsung melegitimasi pengambilalihan hak milik melalui mekanisme administratif. Kondisi ini bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945 yang melarang

pengambilalihan hak milik secara sewenang-wenang, termasuk melalui kebijakan administratif yang mengabaikan keadilan substantif.

104. Prinsip ini menegaskan bahwa hak atas tanah, baik yang berasal dari penguasaan adat maupun yang telah dilekati sertipikat, tidak boleh dicabut atau dikesampingkan melalui mekanisme administratif yang mengabaikan keadilan substantif.

105. Berdasarkan seluruh dalil di atas, jelas bahwa sumber utama kerentanan hak milik justru terletak pada desain normatif Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menempatkan pendaftaran tanah sebagai instrumen kepastian hukum tanpa secara tegas mewajibkan negara menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis serta melindungi hak-hak yang telah ada sebelumnya. Kekosongan tanggung jawab normatif tersebut menjadikan pengambilalihan hak milik termasuk tanah adat dan tanah lama melalui mekanisme administratif bukan sekadar kemungkinan praktik, melainkan konsekuensi sistemik dari norma *a quo*.

106. Oleh karena itu, frasa *a quo* adalah konstitusional dan tidak bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945 sepanjang dimaknai sebagai penyelenggaraan pendaftaran tanah yang menjamin akurasi dan keabsahan data fisik serta data yuridis, disertai pertanggungjawaban hukum Pemerintah atas setiap kesalahan administrasi, serta tidak dapat ditafsirkan sebagai legitimasi untuk mengesampingkan hak-hak yang telah ada secara historis dan sosiologis, termasuk hak masyarakat hukum adat.

IV. PETITUM

Bahwa dari seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini para Pemohon mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk kiranya memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan PARA PEMOHON untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan

hukum mengikat secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*), sepanjang frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” tidak dimaknai sebagai kewajiban Pemerintah dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan menjamin akurasi dan keabsahan data fisik serta data yuridis dalam setiap tahapannya yang disertai pertanggungjawaban hukum atas setiap kesalahan atau cacat administrasi yang timbul dalam proses pendaftaran tanah, serta tidak dapat ditafsirkan sebagai legitimasi untuk mengesampingkan hak-hak yang telah ada secara historis dan sosiologis, termasuk hak masyarakat hukum adat yang telah dikuasai secara nyata dan turun-temurun sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-14, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Ariyanto Zalukhu;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Dra. Desimeni Larosa, M.Pd.;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Christina W. Zega, S.Sos., M.M.;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Masnidarti Harefa;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Atas Nama Vendy Setiawan;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Akta Jual Beli pada tanggal 06 Agustus 1956;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Akta Jual Beli pada tanggal 25 Januari 1958;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Akta Jual Beli pada tanggal 07 Oktober 1969;

11. Bukti P-11 : Fotokopi Surat Perintah Tugas Pemohon V oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur;
12. Bukti P-12 : Fotokopi *Screenshot Spam Chat WhatsApp* dari Masyarakat kepada Pemohon V;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Surat keterangan Pemohon II sampai dengan Pemohon IV sebagai ahli waris sah dari pemilik tanah adat;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Cacat administrasi dalam proses pendaftaran tanah di Desa Ciharashas, Kecamatan Cilaku, Kabupaten Cianjur.

Bahwa untuk membuktikan dalil permohonannya, para Pemohon juga mengajukan 1 (satu) orang ahli, yaitu Yamin S.S., S.H., M.Hum., M.H. yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 22 Juni 2026 dan didengarkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 25 Juni 2026, pada pokoknya sebagai berikut.

Pada tanggal 24 September 2026 yang akan datang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) genap berusia 66 tahun. Sejak awal disusun oleh Panitia Agraria, UUPA berada dalam pertarungan ideologi dan dinamika sosial politik. Hal ini tampak dalam rumusan Pasal 5 UUPA yang menetapkan bahwa hukum adat adalah dasar bagi hukum agraria nasional. Hukum adat berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, Negara, persatuan bangsa, dan sosialisme Indonesia –yang kemudian oleh Budi Harsono dimaknai bahwa yang dimaksud sosialisme Indonesia adalah Pancasila.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pendaftaran tanah dirumuskan dalam Pasal 19 UUPA dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Adapun rumusan Pasal 19 UUPA adalah sebagai berikut:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;

- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Kegiatan Negara (Pemerintah c.q. Kementerian Agraria dan Tata Ruang) yang diamanahkan dalam Pasal 19 ayat (2) meliputi ruang lingkup yang luas, namun dalam praktiknya justru bersikap pasif dan berpotensi bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dirumuskan, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang."

Kewenangan yang begitu besar dalam memaknai ruang lingkup pendaftaran tanah merugikan masyarakat adat dan para pencari keadilan yang menjadi korban maladministrasi pendaftaran. Dalam praktik Kepala Daerah yang berkolaborasi dengan Kepala Kantor Pertanahan/ATR sering mengeluarkan produk hukum yang menetapkan kawasan hutan lindung yang beririsan dengan tanah/hutan adat yang sudah ada turun-temurun ratusan, bahkan mungkin ribuan tahun, sehingga tidak ada aktivitas warga. Masyarakat adat tercabut dan terusir dari ruang hidupnya. Beberapa saat kemudian diubah dari kawasan hutan lindung diubah menjadi hutan produksi, lalu muncul Hak Pengelolaan Hutan dan Hak Guna Usaha, serta diberi izin untuk perkebunan atau pertambangan yang pada akhirnya merusak kosmologi masyarakat adat.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 19 UUPA yang seharusnya memberi kepastian hukum justru menjadi instrumen untuk mengambil hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat. Di samping itu, dalam praktik juga terjadi diskriminasi pelayanan pendaftaran tanah akibat tidak jelasnya ketentuan yang masih mempertahankan alam pikir kolonialisme, misalnya bagi etnis Tionghoa harus di hadapan Notaris/PPAT, dalam pengurusan waris, sedangkan etnis lainnya cukup surat pernyataan ahli waris yang diketahui RT, RW, Lurah, dan Camat. Hal lain ruang

lingkup kewenangan pendaftaran tanah yang begitu luas tidak disertai tanggung jawab atas produk yang dihasilkan sendiri karena tidak berkoordinasi dengan perangkat administrasi daerah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, sehingga sering ditemukan sertifikat ganda, sehingga masyarakat terpaksa memperjuangkan hak atas tanahnya.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan yang didengarkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 19 Mei 2026, kemudian dokumen fisiknya diterima Mahkamah pada tanggal 9 Juni 2026, pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut.

A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon, DPR RI berpandangan bahwa penilaiannya merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi. DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada kebijaksanaan Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum dalam pengajuan pengujian materiil UU 5/1960 terhadap UUD NRI Tahun 1945.

B. PANDANGAN UMUM DPR RI

1. Bahwa tujuan pembentukan UU 5/1960 di dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Pada itu hukum agraria yang berlaku sekarang ini, yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur tersebut, ternyata bahkan sebaliknya, dalam banyak hal justru merupakan penghambat dari pada tercapainya cita-cita hal itu disebabkan terutama karena hukum agraria yang berlaku sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan. Selain itu adanya politik hukum pemerintah jajahan tersebut hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan tujuan berlakunya dan hukum adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana

selain menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa. Oleh karena itu, bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

2. Bahwa hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang di-maksudkan tujuan UU 5/1960 dan harus sesuai juga dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada asas kerohanian, Negara dan cita-cita Bangsa, yaitu Ketuhanan. Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dan Garis-garis besar dari pada haluan Negara yang tercantum di dalam. Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan di dalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960.
3. Bahwa hukum agraria sekarang ini mempunyai sifat “dualisme” dan mengadakan perbedaan antara hak-hak tanah menurut hukum-adat dan hak-hak tanah menurut hukum-barat, yang berpokok pada ketentuan-ketentuan dalam Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia. Undang-undang Pokok Agraria bermaksud menghilangkan dualisme itu dan secara sadar hendak mengadakan kesatuan hukum, sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu dan sesuai pula dengan kepentingan perekonomian. Dengan sendirinya hukum agraria baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistik dan masyarakat swapraja yang feodal.
4. Bahwa di dalam menyelenggarakan kesatuan hukum itu undang-undang pokok agraria tidak menutup mata terhadap masih adanya perbedaan dalam

keadaan masyarakat dan keperluan hukum dari golongan-golongan rakyat. Berhubung dengan itu ditentukan dalam ketentuan Pasal 11 ayat 2 UU 5/1960, bahwa: "Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan". Yang dimaksud dengan perbedaan yang didasarkan atas golongan rakyat misalnya perbedaan dalam keperluan hukum rakyat kota dan rakyat perdesaan, pula rakyat yang ekonominya kuat dan rakyat yang lemah ekonominya. Maka ditentukan dalam ayat 2 tersebut selanjutnya, bahwa dijamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah.

5. Bahwa dengan hapusnya perbedaan antara hukum-adat dan hukum-barat dalam bidang hukum agraria, maka maksud untuk mencapai, kesederhanaan hukum pada hakekatnya akan terselenggarakan pula. Sebagai yang telah diterangkan di atas, selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, hukum agraria yang baru pada pokoknya mengenal hak-hak atas tanah, menurut hukum adat sebagai yang disebut dalam ketentuan Pasal 16 ayat 1 huruf d sampai dengan g UU 5/1960. Adapun untuk memenuhi keperluan yang telah terasa dalam masyarakat kita sekarang diadakan 2 hak baru, yaitu hak guna-usaha (guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan) dan hak guna-bangunan (guna mendirikan/mempunyai bangunan di atas tanah orang lain) Pasal 16 ayat 1 huruf b dan c UU 5/1960).
6. Bahwa pembentukan UU 5/1960 dilandasi oleh cita-cita untuk menjadikan hukum agraria sebagai sarana dalam mewujudkan kemakmuran, keadilan, dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Dalam Penjelasan Umum UUPA ditegaskan bahwa pembentukan undang-undang ini bertujuan untuk: (a) meletakkan dasar-dasar hukum agraria nasional sebagai alat untuk mencapai kemakmuran dan keadilan sosial, khususnya bagi rakyat tani; (b) mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan melalui penghapusan dualisme; serta (c) memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.
7. Dalam rangka mewujudkan tujuan kepastian hukum tersebut, UU 5/1960 mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai instrumen hukum yang berfungsi untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi

pemegang hak atas tanah. Pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepentingan serta kondisi negara dan masyarakat, kebutuhan lalu lintas sosial dan ekonomi, serta kemampuan penyelenggaraan dari sisi sumber daya manusia dan sarana prasarana. Selain itu, pendaftaran tanah juga bertujuan menyediakan data dan informasi yang akurat bagi para pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah, guna memudahkan perbuatan hukum atas tanah yang telah terdaftar, sehingga pada akhirnya mendukung terwujudnya tertib administrasi pertanahan secara menyeluruh.

C. KETERANGAN DPR RI TERHADAP POKOK PERMOHONAN

1. Bahwa pertama-tama dasar wilayah itu diletakkan dalam ketentuan Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan, bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.” dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar- besar kemakmuran rakyat”. Artinya, bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, tidak semata-mata menjadi tanah, air maupun kekayaan alam yang terkandung adalah hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan. Melainkan harus dimaknai sebagai suatu hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia sebagai hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.
2. Bahwa hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa itu adalah hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan, yang pada kiranya dapat ditegaskan dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia. Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain

hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak-pakai, hak sewa, dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan undang-undang lain.

3. Bahwa patut untuk para Pemohon pahami, UU 5/1960 berpangkal pada pendirian, ditujukan untuk mencapai apa yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sehingga tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah, melainkan lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang pada intinya mengatur cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara.
4. Bahwa dari paradigma berpikir demikian frasa “dikuasai” dalam konstitusi bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
 - b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
5. Bahwa sebagai konsekuensi dari kewenangan negara untuk mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan hubungan hukum di bidang agraria, negara melalui UU 5/1960 membentuk sistem administrasi pertanahan, salah satunya melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah. UU 5/1960 secara tegas mewajibkan diadakannya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi para pemegang hak. Penjelasan Umum UU 5/1960 menegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan suatu “*rechtskadaster*”, yakni sistem

pendaftaran yang bertujuan memberikan kepastian hukum, baik bagi pemegang hak maupun bagi pihak lain yang berkepentingan. Maka dalam konteks ini, Pasal 19 UU 5/1960 ditujukan kepada pemerintah sebagai perintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah secara bertahap dengan memperhatikan kondisi negara, kebutuhan masyarakat, serta kemampuan kelembagaan dan sumber daya yang tersedia, sehingga pada akhirnya tercapai sistem kadaster yang meliputi seluruh wilayah.

6. Bahwa untuk memahami makna dan semangat Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 secara tepat, tidak dapat dilepaskan dari konteks historis dan politis lahirnya UU 5/1960 itu sendiri. Sebelum berlakunya UU 5/1960, sistem hukum agraria Indonesia bersifat dualisme yang tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga menjadi alat penindasan yang menempatkan rakyat asli dalam posisi yang tidak terlindungi secara hukum. Bagian konsideran UU 5/1960 secara tegas menyatakan bahwa hukum agraria kolonial “tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli.” Lahirnya UU 5/1960, termasuk Pasal 19 ayat (1) di dalamnya, merupakan jawaban sejarah atas penderitaan tersebut. Pendaftaran tanah sebagaimana dimandatkan Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 justru dibentuk untuk melindungi, bukan mengecualikan, hak-hak rakyat atas tanah, termasuk hak-hak yang telah ada secara historis. Oleh karena itu, membaca Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 sebagai norma yang mengancam kepastian hukum adalah pembalikan terhadap semangat dekolonisasi yang melatarbelakangi kelahiran UU 5/1960 itu sendiri.
7. Bahwa Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 tidak dapat dipahami sebagai norma yang berdiri sendiri. Setidaknya terdapat 4 (empat) lapisan yang memuat bentuk perlindungan hak atas tanah dalam UU 5/1960, yaitu:
 - a. Pertama, lapisan pengakuan hak adat sebagaimana ketentuan dalam Pasal 3 UU 5/1960 mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada, dan Pasal 5 UU 5/1960 menetapkan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional. Kedua ketentuan ini merupakan fondasi yang memastikan bahwa hak-hak yang telah ada secara historis tetap diakui dan dilindungi.
 - b. Kedua, lapisan pengaturan hak-hak atas tanah dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 18 UU 5/1960 mengatur berbagai jenis hak atas tanah yang memberikan kepastian atas jenis dari masing-masing hak.

- c. Ketiga, lapisan pendaftaran dan pembuktian hak dalam Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 memerintahkan penyelenggaraan sistem pendaftaran sebagai instrumen untuk mewujudkan kepastian hukum secara formal atas hak-hak yang telah diakui pada lapisan sebelumnya.
 - d. Keempat, lapisan penyelesaian sengketa. Meskipun UU 5/1960 tidak mengatur secara khusus mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan, namun sistem hukum nasional telah menyediakan berbagai forum dan mekanisme penyelesaian, meliputi: gugatan pembatalan sertifikat melalui PTUN berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; gugatan perdata melalui Pengadilan Negeri berdasarkan hukum acara perdata, upaya administratif berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta mediasi pertanahan berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Keberadaan forum-forum ini justru menegaskan bahwa telah menyediakan mekanisme korektif yang memadai di luar norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 itu sendiri.
8. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 menimbulkan ketidakpastian hukum karena tidak dimaknai sebagai kewajiban menjamin kebenaran materiil (data fisik dan data yuridis) serta tidak mengatur pertanggungjawaban hukum atas kesalahan dalam proses pendaftaran tanah, DPR RI memberikan keterangan sebagai berikut:
- a. Bahwa perlu terlebih dahulu dipahami mengenai konsep dan pengaturan pendaftaran tanah dalam sistem hukum agraria nasional yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pendaftaran tanah sebagai instrumen untuk menjamin kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997) dan peraturan pelaksana lainnya, antara lain Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta perubahannya.

- b. Bahwa pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UU 5/1960 meliputi serangkaian kegiatan, yaitu pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah beserta peralihannya; serta pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Berdasarkan definisinya, pendaftaran tanah dimaknai sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Adapun tujuan pendaftaran tanah sendiri sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 PP 24/1997 adalah:
 - 1) untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
 - 2) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.
- c. Bahwa sebagai konsekuensi dari penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, kepada pihak yang berhak diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang memuat data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah. Sertifikat ini, berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c UU 5/1960 jo. Pasal 32 PP 24/1997, memiliki kedudukan sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data yang tercantum di dalamnya, sepanjang sesuai dengan data dalam surat ukur dan buku tanah. Kekuatan pembuktian ini

memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak, karena dalam praktiknya sertifikat menjadi dasar utama dalam pembuktian kepemilikan maupun dalam berbagai perbuatan hukum atas tanah.

- d. Bahwa terkait dengan kebenaran data dalam sertifikat sebagaimana yang dipermasalahkan oleh Para Pemohon, hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut. Dalam praktik hukum agraria, sebagaimana juga dikemukakan oleh Arie S. Hutagalung (Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah: 2005), tidak terdapat penerapan sistem publikasi yang sepenuhnya murni, baik positif maupun negatif. Indonesia sendiri menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Umum PP 24/1997, dikarenakan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UU 5/1960. Dalam sistem ini, sertifikat merupakan alat bukti yang kuat, namun bukan bukti yang mutlak. Artinya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya. Penerapan sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut dalam kebijakan pertanahan di Indonesia salah satunya dapat dilihat dari putusan Mahkamah Agung No. 459 K/Sip/1975 tanggal 18 September 1975 yang menentukan bahwa:

Mengingat stelsel negatif tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka pendaftaran tanah nama seseorang di dalam register bukanlah berarti absolut menjadi pemilih tanah tersebut apabila ketidakabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain.

- e. Bahwa lebih lanjut, untuk memberikan kepastian hukum yang seimbang, PP 24/1997 juga mengatur batasan dan perlindungan hukum yang jelas, antara lain melalui ketentuan Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2). Di satu sisi, data dalam sertifikat diakui sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun di sisi lain, tetap dibuka kemungkinan bagi pihak lain untuk mengajukan keberatan/gugatan apabila merasa memiliki hak yang lebih kuat. Dalam hal ini, terdapat pembatasan waktu selama 5 (lima) tahun untuk mengajukan keberatan terhadap sertifikat yang telah diterbitkan secara sah kepada pihak yang beritikad baik dan menguasai secara nyata objek

tanah tersebut. Ketentuan ini menunjukkan adanya upaya untuk menyeimbangkan antara kepastian hukum dan perlindungan terhadap pemilik hak yang sesungguhnya.

- f. Bahwa dalam kerangka teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh Elza Syarief (Persertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom: 2014), sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah di Indonesia justru bertujuan memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah yang sebenarnya melalui penerapan asas *nemo plus juris*, yaitu seseorang tidak dapat mengalihkan hak melebihi apa yang dimilikinya. Oleh karena itu, meskipun telah diterbitkan sertifikat, pihak yang merasa memiliki hak yang lebih kuat tetap diberikan kesempatan untuk membuktikan haknya melalui mekanisme peradilan. Hal ini menegaskan bahwa sistem pendaftaran tanah tidak menutup kemungkinan koreksi atas kesalahan atau ketidaktepatan data, melainkan justru menyediakan mekanisme korektif sebagai bagian dari perlindungan hukum.
 - g. Dengan demikian, sistem pendaftaran tanah di Indonesia secara konseptual telah dirancang untuk menyeimbangkan antara kepastian hukum dan keadilan. Di satu sisi, sertifikat memberikan perlindungan hukum yang kuat kepada pemegang hak, dan di sisi lain, sistem publikasi yang dianut tetap membuka kemungkinan koreksi terhadap kesalahan data atau sengketa hak melalui mekanisme pembuktian di pengadilan. Oleh karena itu, dalil Para Pemohon yang menyatakan adanya kontradiksi normatif dalam ketentuan *a quo* adalah tidak beralasan menurut hukum. Secara substantif, permasalahan yang didalilkan oleh Para Pemohon sesungguhnya berkaitan dengan aspek persoalan implementasi norma, bukan persoalan konstitusionalitas itu sendiri.
9. Terhadap dalil Para Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal *a quo* mereduksi prinsip rekognisi atas tanah lama dan tanah adat sehingga bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, DPR RI memberikan keterangan, sebagai berikut:
- a. Bahwa kepemilikan dan keberadaan tanah adat yang menurut negara itu sejatinya telah dijamin oleh ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan dari

masyarakat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, artinya terlebih dahulu dikonfirmasi keabsahan dari masyarakat adat untuk mengetahui benar atau tidak terdapatnya hak-hak yang melekat padanya.

- b. Bahwa ditegaskan pengakuan hak adat yang melekat pada masyarakat adat semestinya dipenuhi syarat-syaratnya yang senyatanya juga diakomodasi oleh UU 5/1960. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UU 5/1960 Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.
- c. Bahwa keberadaan hak ulayat dan masyarakat hukum adat sangat ditentukan berlaku tidaknya hukum adat dalam masyarakat yang bersangkutan. Karena itu dalam Pasal 5 UU 5/1960 yang menyatakan:

Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang didasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Sehubungan, Penjelasan Pasal 5 UU 5/1960 menyatakan hukum adat dijadikan dasar dari hukum agraria mengingat penjelasan umum Angka 3.

- d. Bahwa perlu ditekankan kembali hak adat yang dimaksud pada kekuasaan tanah yang diberikan kewenangannya kepada adat, harus memenuhi sebagaimana juga diatur dalam ketentuan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU 41/1999). Pada intinya hak adat dimaksud bukanlah individu yang merupakan anggota adat melainkan komunal dari masyarakat adat. Selain itu, Masyarakat hukum adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur antara lain:

- 1) masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (*rechtsgemeenschap*);
- 2) ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;

- 3) ada wilayah hukum adat yang jelas;
 - 4) ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan
 - 5) masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.
- e. Bahwa kemudian pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat adat ditetapkan melalui peraturan daerah yang pada kerangka implementasinya, peraturan daerah tersebut harus disusun dengan mempertimbangkan hasil penelitian para pakar hukum adat, aspirasi masyarakat setempat, dan tokoh masyarakat adat yang ada di daerah yang bersangkutan, serta instansi atau pihak lain yang terkait. Sehingga peraturan daerah nantinya memuat:
- 1) tata cara penelitian,
 - 2) pihak-pihak yang diikutsertakan,
 - 3) materi penelitian, dan
 - 4) kriteria penilaian keberadaan masyarakat hukum adat.

Dengan demikian pemahaman para Pemohon bahwa norma *a quo* mereduksi prinsip rekognisi atas tanah lama dan tanah adat sehingga bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan pemahaman yang keliru. Sebaliknya konstruksi pengakuan keberadaan hak ulayat dari masyarakat adat harus dilihat secara luas bahkan dari ketentuan norma perundang-undangan lain dan teknis.

10. Bahwa secara nyata hak ulayat itu ada dan berlaku dalam ketentuan undang-undang maupun tataran praktik, hal ini dibuktikan dengan banyaknya sengketa di pengadilan hingga tidak jarang memproduksi putusan-putusan hakim yang memenuhi keadilan substantif. Meskipun sengketa tanah sering dijumpai sebagai sengketa hukum yang kompleks namun peran hakim menjadi sangat krusial. Dalam kerangka *law and society*, hukum dipahami sebagai bagian dari dinamika sosial yang hidup (*living law*), sehingga hakim dituntut untuk membaca konflik tanah adat sebagai perjumpaan antara hukum negara, hukum adat, dan relasi kuasa yang melingkupinya. Meskipun terdapat UU 5/1960 namun hakim dapat aktif menggali nilai keadilan substantif yang hidup dalam masyarakat, sebagaimana ditekankan oleh

Satjipto Rahardjo bahwa hukum harus berpihak pada manusia, bukan sebaliknya.

11. Bahwa selanjutnya para Pemohon mendalilkan ketentuan *a quo* telah menyimpangi norma keadilan sebab dapat melegitimasi pengambilan hak milik atas tanah adat dan hak bersertifikat melalui mekanisme administratif maka pemaknaan yang Para Pemohon peroleh belum sampai kepada maksud hak-hak adat dalam kerangka konstitusi itu sendiri. Sebaliknya Para Pemohon memaknai kepemilikan hak atas tanah masih ditempatkan pada paradigma individu dan hal tersebut bukan masuk dari pada pengakuan pada konteks kewenangan yang diberikan kepada masyarakat dalam hubungan dan pelaksanaan hak ulayat.
12. Bahwa mencermati kembali dalil-dalil para Pemohon, sesungguhnya mekanisme penyelesaian sengketa tanah adat sebagai hak dari masyarakat adat telah diakomodir kerangka regulasi baik melalui UU 5/1960, UU 41/1999, maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta PP 24/1997. Ketentuan tersebut adalah bentuk penjaminan warga negara atas amanah Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sehubungan itu, Para Pemohon juga menyadari dan mendalilkan bahwa persoalan yang Para Pemohon alami disebabkan oleh faktor struktural, akses informasi, kondisi sosial masyarakat adat/lokal (vide Perbaikan Permohonan hlm. 8, 10, dan 25) yang secara regulasi dan mekanisme telah disediakan. Dengan demikian ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 sejatinya harus dimaknai sebagai bentuk jaminan dan kepastian hukum terhadap penguasaan tanah pada paradigma Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
13. Bahwa terkait dengan perlindungan hak-hak masyarakat adat, pembentuk undang-undang telah memasukkan RUU tentang Masyarakat Hukum Adat dalam Prolegnas Tahun 2025-2029 Nomor 148 yang saat ini sedang dalam proses penyusunan. Di dalam RUU tersebut terdapat materi pokok-pokok yang pada intinya mengatur tentang:
 - a. Pengoptimalan sumber daya bagi masyarakat hukum adat, termasuk dalam aspek politik, ekonomi, sosial, dan budaya;
 - b. Perlindungan, hak dan kewajiban, dan pemberdayaan masyarakat hukum adat;

- c. pengakuan terhadap masyarakat hukum adat melalui tahapan identifikasi, verifikasi dan validasi, hingga penetapan sebagai masyarakat hukum adat;
 - d. Penentuan keberadaan masyarakat hukum adat beserta batas wilayah adat dan tanah ulayat yang dilakukan oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat; serta
 - e. Lembaga adat dan penyelesaian sengketa masyarakat hukum adat.
14. Bahwa memahami konteks kerugian Para Pemohon sebagai kasus kongkret sebagaimana dikemukakan, dengan tinggi dan banyaknya konflik agraria di Indonesia, DPR telah resmi membentuk Panitia Khusus (Pansus) Penyelesaian Konflik Agraria dalam Rapat Paripurna Ke-6 Masa Persidangan I Tahun Sidang 2025–2026 pada Kamis 2 Oktober 2025. Pansus terdiri atas 29 orang anggota DPR RI yang berasal dari seluruh fraksi partai politik. Komposisi pansus tersebut yaitu melibatkan lintas komisi karena persoalan agraria yang kompleks dinilai multi-sektor dan menyentuh berbagai bidang, seperti pertanian, perkebunan, perikanan, lingkungan hidup, hingga pembangunan infrastruktur. Pansus penyelesaian konflik agraria ini merupakan bentuk komitmen DPR dalam rangka menyelesaikan masalah agraria. Pembentukan pansus menjadi keputusan saat rapat audiensi dengan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA).

D. KESIMPULAN DPR RI

Bahwa berdasarkan pokok keterangan DPR RI yang telah disampaikan tersebut, DPR RI memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa sebagai konsekuensi dari kewenangan negara untuk mengatur, menentukan, dan menyelenggarakan hubungan hukum di bidang agraria, negara melalui UU 5/1960 membentuk sistem administrasi pertanahan, salah satunya melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia untuk menjamin kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi para pemegang hak termasuk untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah yang telah ada secara historis.
2. Pasal 3 UU 5/1960 mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada, dan Pasal 5 UU 5/1960 menetapkan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional. Kedua ketentuan ini merupakan fondasi yang memastikan bahwa hak-hak yang telah ada secara historis tetap diakui dan dilindungi.

3. Bahwa sebagai konsekuensi dari penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, kepada pihak yang berhak diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang memuat data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah. Sertifikat ini, berdasarkan Pasal 19 ayat (2) huruf c UU 5/1960 *jo.* Pasal 32 PP 24/1997, memiliki kedudukan sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data yang tercantum di dalamnya
 4. Berdasarkan Penjelasan Umum PP 24/1997 sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, yang artinya data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya, oleh karena itu tetap dibuka kemungkinan koreksi terhadap kesalahan data atau sengketa hak melalui mekanisme pembuktian di pengadilan yang dalam sistem hukum nasional telah disediakan berbagai forum dan mekanisme penyelesaian, meliputi: gugatan pembatalan sertifikat melalui PTUN, gugatan perdata, maupun melalui upaya administratif.
 5. Bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.
- Apabila Yang Mulia Hakim Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Presiden memberikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 18 Mei 2026 dan telah didengarkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 19 Mei 2026, serta keterangan tambahan yang diterima Mahkamah pada tanggal 25 Juni 2026, pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut.

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

1. Bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA mengenai frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dinilai hanya mengatur sistem pendaftaran tanah yang bersifat administratif dan tidak menjamin kebenaran materiil, sehingga tidak memberikan kepastian hukum yang adil serta menimbulkan permasalahan seperti tumpang tindih sertipikat, sengketa tanah, dan risiko hilangnya hak atas tanah, termasuk tanah adat dan tanah lama.

2. Bahwa norma *a quo* telah menggeser prinsip pengakuan terhadap hak yang telah ada (rekognisi), khususnya hak masyarakat hukum adat.
3. Bahwa norma *a quo* tidak mengatur secara tegas tanggung jawab negara atas kesalahan dalam proses pendaftaran tanah, sehingga mengakibatkan kesalahan administrasi dialihkan kepada individu warga negara (dalam hal ini Pemohon V yang bekerja sebagai tenaga sukarela pada Kantor Pertanahan).
4. Bahwa dalam praktiknya, sertifikat hasil pendaftaran tanah diperlakukan sebagai alat bukti yang utama, sehingga berpotensi mengesampingkan hak atas tanah yang telah ada sebelumnya, baik berdasarkan penguasaan nyata maupun alas hak lama.
5. Bahwa mekanisme pendaftaran tanah, termasuk pengumuman administratif, tidak menjamin keterlibatan atau pemberitahuan yang memadai kepada pihak yang menguasai tanah, sehingga tidak memiliki kesempatan yang cukup untuk mempertahankan haknya.
6. Bahwa ketentuan *a quo* belum memberikan perlindungan yang memadai terhadap tanah adat dan tanah lama, serta tidak mempertimbangkan keterbatasan akses masyarakat dalam proses pendaftaran tanah, sehingga berpotensi mengabaikan hak-hak yang telah ada secara historis dan sosiologis.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Dalam perkara *a quo* ini, izinkanlah Pemerintah memberikan tanggapan terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon. Menurut Pemerintah, Para Pemohon tidak dalam posisi dirugikan, dikurangi, atau setidaknya tidaknya dihalang-halangi hak konstitusionalnya akibat keberlakuan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang dimohonkan dengan alasan sebagai berikut:

A. Ketentuan-ketentuan mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)

Bahwa, sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi selanjutnya disebut UU MK jelas mengatur Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan dengan berlakunya undang-undang, yang meliputi:

- a. Perorangan Warga Negara Indonesia;

- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga Negara.

Bahwa berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, maka harus dibuktikan bahwa:

- a. Pemohon memenuhi kualifikasi untuk mengajukan permohonan sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK; dan
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan akibat berlakunya undang-undang yang diuji.

Bahwa sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 006/PUU-III/2005 dan Nomor: 010/PUU-III/2005 yang pada pokoknya menyatakan, dikutip:

“Bahwa, kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

1. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 1945;
2. Adanya hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
3. Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
4. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.”

B. Tanggapan Pemerintah atas Uraian Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Pemerintah berpendapat Para Pemohon tidak memenuhi syarat kerugian konstitusional dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Bahwa Para Pemohon tidak dapat membuktikan secara jelas dan spesifik adanya kerugian konstitusional dimaksud, karena kerugian yang

didalilkan pada pokoknya berupa sengketa pertanahan, tumpang tindih sertifikat, dan konflik penguasaan tanah yang bersifat faktual dan kasuistik.

2. Bahwa Para Pemohon tidak dapat membuktikan adanya kerugian konstitusional yang jelas dan spesifik. Para Pemohon seharusnya dapat memberikan fakta hukum berupa permohonan pendaftaran tanah yang produknya antara lain lain surat ukur, peta bidang tanah, dan sertifikat hak atas tanah di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, jelas dan terang bahwa Para Pemohon tidak dapat membuktikan adanya kerugian konstitusional yang jelas dan spesifik.
3. Bahwa kerugian yang didalilkan Para Pemohon pada pokoknya berupa sengketa pertanahan, tumpang tindih sertifikat, serta konflik kepemilikan, yang merupakan persoalan implementasi atau pelaksanaan teknis pendaftaran tanah, bukan persoalan konstitusionalitas norma Pasal 19 ayat (1) UUPA, sehingga tidak terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) yang langsung antara norma yang diuji dengan kerugian yang dialami.
4. Bahwa terhadap permasalahan tersebut, sistem hukum telah menyediakan mekanisme penyelesaian yang memadai, antara lain melalui gugatan perdata, gugatan tata usaha negara, maupun mekanisme administrasi pertanahan, sehingga dalil kerugian Para Pemohon tidak tepat diajukan dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945.
5. Bahwa dalil para Pemohon yang mendasarkan pada Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (4), dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 tidak memiliki keterkaitan langsung dengan norma yang diuji, karena hak-hak tersebut tetap diakui dan dilindungi dalam sistem hukum pertanahan.

Bahwa Pemohon merupakan individu yang bukan merupakan bagian dari masyarakat Hukum Adat, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap objek tanah yang disampaikan merupakan bekas tanah milik adat yang berbeda dengan definisi tanah ulayat sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan

dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut Permen ATR/KaBPN 14/2024).

6. Bahwa dalil kerugian yang disampaikan, termasuk gangguan rasa aman dan tekanan psikologis, merupakan dampak dari dinamika sengketa konkret, bukan kerugian konstitusional yang disebabkan oleh norma *a quo*.
7. Bahwa permohonan para Pemohon pada hakikatnya mempersoalkan pilihan kebijakan hukum (*open legal policy*) terkait sistem pendaftaran tanah dan tanggung jawab negara, yang merupakan kewenangan pembentuk undang-undang dan bukan merupakan persoalan inkonstitusionalitas norma.

Berdasarkan hal tersebut di atas, Pemerintah berpendapat para Pemohon tidak memenuhi kualifikasi sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 006/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 11/PUU-V/2007).

Dengan demikian, menurut Pemerintah adalah tepat dan sangat beralasan hukum dan sudah sepatutnya jika Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Namun, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) UU MK, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu.

III. KETERANGAN PEMERINTAH ATAS MATERI PERMOHONAN YANG DIMOHONKAN UNTUK DIUJI

A. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis UUPA

Pembentukan UUPA tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan mendasar bangsa Indonesia untuk menata kembali sistem hukum agraria yang sesuai dengan jati diri, cita-cita, dan kondisi sosial masyarakat Indonesia. Sebagai suatu undang-undang yang bersifat fundamental, UUPA disusun dengan berlandaskan tiga pijakan utama, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan

yuridis, sebagaimana tercermin dalam Konsideran Menimbang, Berpendapat dan Memori Penjelasan UUPA.

Secara filosofis, UUPA berakar pada nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945. Tanah, air, dan ruang angkasa dipandang sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang memiliki fungsi penting dalam mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Oleh karena itu, penguasaan dan pemanfaatannya tidak semata-mata ditujukan untuk kepentingan individu, melainkan harus diarahkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Prinsip ini menegaskan bahwa hak atas tanah tidak bersifat absolut, melainkan mengandung fungsi sosial. Negara dalam hal ini hadir sebagai pengatur dan pengelola, guna menjamin keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat secara luas. Dengan demikian, landasan filosofis UUPA menempatkan tanah sebagai sarana untuk mencapai keadilan sosial, sejalan dengan nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial.

Dari aspek sosiologis, UUPA lahir sebagai respons terhadap kondisi nyata masyarakat Indonesia yang pada saat itu masih bercorak agraris dan menghadapi berbagai persoalan struktural di bidang pertanahan. Sistem hukum agraria yang berlaku sebelum UUPA menunjukkan adanya dualisme antara hukum adat dan hukum barat peninggalan kolonial, yang tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga ketidakadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah. Selain itu, terdapat ketimpangan penguasaan tanah, praktik eksploitasi, serta lemahnya perlindungan terhadap rakyat kecil, khususnya petani. Kondisi tersebut mendorong perlunya pembentukan suatu sistem hukum agraria nasional yang bersifat unifikatif, sederhana, dan mampu memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. UUPA hadir untuk menjawab kebutuhan tersebut melalui pengakuan terhadap hukum adat, pengaturan ulang struktur penguasaan tanah, serta penerapan prinsip-prinsip keadilan sosial dalam pengelolaan sumber daya agraria.

Sementara itu, secara yuridis, UUPA dibentuk sebagai upaya pembaruan hukum dengan menggantikan peraturan-peraturan agraria kolonial yang tidak sesuai lagi dengan semangat kemerdekaan dan kepentingan nasional. UUPA secara tegas mencabut berbagai ketentuan hukum kolonial, seperti

Agrarische Wet 1870 dan *Asas Domein Verklaring*, yang menempatkan negara sebagai pemilik tanah. Sebagai penggantinya, diperkenalkan konsep Hak Menguasai oleh Negara, yang menempatkan negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang berwenang mengatur peruntukan, penggunaan, dan hubungan hukum atas tanah, tanpa menjadikannya sebagai pemilik dalam arti privat. Selain itu, UUPA juga meletakkan dasar bagi kepastian hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah serta pengaturan jenis-jenis hak atas tanah. Dengan demikian, landasan yuridis UUPA mencerminkan upaya sistematis untuk membangun hukum agraria nasional yang terpadu, berkeadilan, dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa UUPA merupakan instrumen hukum yang tidak hanya berfungsi sebagai regulasi teknis di bidang pertanahan, tetapi juga sebagai manifestasi dari nilai-nilai filosofis bangsa, kebutuhan sosial masyarakat, serta pembaruan sistem hukum nasional khususnya di bidang agraria. Ketiga landasan tersebut saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan yang utuh dalam mewujudkan tujuan utama UUPA, yaitu terciptanya kemakmuran, keadilan, dan kepastian hukum di bidang agraria.

B. Dasar-Dasar dan Tujuan Hukum Agraria Nasional

Bahwa berdasarkan Memori Penjelasan atas UUPA adapun yang menjadi dasar-dasar hukum agraria nasional yaitu:

- 1) Dasar kenasionalan berdasarkan pasal 1 ayat (1), yang menyatakan, bahwa: “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia” dan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa: “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Yang berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa menjadi hak dari bangsa Indonesia dan tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang

bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

- 2) Asas domein yang dipergunakan sebagai dasar dari pada perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. UUPA memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya.
 - b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Pengakuan Hak Ulayat dalam Pasal 3 menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.
- 4) Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, Ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum

(masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 ayat (3)).

- 5) Asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 *jo.* Pasal 21 ayat (1) hanya warganegara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat (2)). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (2)). Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai menurut Pasal 28, 35 dan 41). Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik (Pasal 17).
- 6) Dasar Persamaan diatur dalam Pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa "Tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya". Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional (Pasal 12 ayat (1)) dan Pemerintah berkewajiban untuk mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta (Pasal 13 ayat (2)).
- 7) Landreform diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini sedang menjadi dasar daripada perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir di seluruh dunia, yaitu

dinegara-negara yang telah/sedang menyelenggarakan apa yang disebut “landreform” atau “*agrarian reform*” yaitu, bahwa “Tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”.

- 8) Penggunaan Tanah dilakukan secara terpimpin dan teratur, untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut di atas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara. Rencana Umum (*National planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah (Pasal 14). Dengan adanya *planning* itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

Tujuan pembentukan UUPA, disebutkan dalam memori penjelasan sebagai berikut:

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

C. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Sebagai produk hukum yang bersifat fundamental, UUPA tidak hanya berfungsi sebagai pengaturan teknis di bidang pertanahan, tetapi juga sebagai instrumen konstitusional dalam mengelola sumber daya agraria nasional. Hal ini tercermin dalam Memori Penjelasan UUPA yang menegaskan bahwa pembentukan undang-undang ini merupakan pelaksanaan langsung dari amanat konstitusi, khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, untuk memahami kedudukan dan peran

UUPA secara komprehensif, penting untuk mengkaji jangkauan serta arah pengaturannya dalam perspektif konstitusi.

Dari segi jangkauan pengaturan, UUPA memiliki cakupan yang luas dan mendasar, meliputi seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Cakupan ini menunjukkan bahwa UUPA tidak hanya mengatur tanah dalam arti sempit, tetapi seluruh sumber daya agraria sebagai satu kesatuan sistem. Selain itu, UUPA juga mengatur hubungan hukum antara negara dengan sumber daya agraria, hubungan antara individu dengan tanah, serta hubungan hukum antarindividu yang berkaitan dengan penguasaan dan pemanfaatan tanah. Dengan demikian, UUPA mencakup baik aspek hukum publik maupun hukum privat, yang secara bersama-sama membentuk suatu sistem hukum agraria nasional yang terpadu.

Lebih lanjut, jangkauan pengaturan UUPA juga mencakup penataan hak-hak atas tanah melalui pengenalan jenis-jenis hak yang bersifat nasional, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Pengaturan ini sekaligus menggantikan sistem hukum agraria kolonial yang sebelumnya bersifat dualistik. Di samping itu, UUPA juga mengatur aspek penguasaan dan penggunaan tanah, termasuk pembatasan kepemilikan, penerapan fungsi sosial, serta perencanaan penggunaan tanah. Hal ini menunjukkan bahwa UUPA tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen kebijakan dalam mengarahkan struktur penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria.

Sementara itu, dari segi arah pengaturan, UUPA secara tegas diarahkan untuk mewujudkan tujuan konstitusional, yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat. Prinsip ini merupakan penjabaran langsung dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini, konsep Hak Menguasai oleh Negara yang diperkenalkan dalam UUPA harus dipahami bukan sebagai bentuk kepemilikan negara dalam arti privat, melainkan sebagai kewenangan publik untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya agraria demi kepentingan umum.

Selain itu, arah pengaturan UUPA juga menekankan pada terwujudnya keadilan sosial dalam bidang agraria. Hal ini diwujudkan melalui kebijakan pembatasan penguasaan tanah, pencegahan monopoli, serta perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah, khususnya petani. Dalam kerangka ini, UUPA mengandung semangat reformasi agraria yang bertujuan untuk menciptakan distribusi sumber daya yang lebih adil dan merata. Arah ini sejalan dengan cita-cita keadilan sosial sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Di samping itu, UUPA juga diarahkan untuk membangun sistem hukum agraria nasional yang bersifat unifikasi dan berakar pada hukum adat. Penghapusan dualisme hukum agraria kolonial dan pengakuan terhadap hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional menunjukkan adanya upaya untuk membentuk sistem hukum yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Namun demikian, pengakuan tersebut tetap ditempatkan dalam kerangka kepentingan nasional dan negara, sehingga tercipta keseimbangan antara nilai lokal dan kebutuhan nasional. Dalam keseimbangan dimaksud, penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai penghubung yang mentransformasikan perlindungan hak-hak adat dari sekadar pengakuan sosiologis menjadi kepastian hukum yang diakui secara kuat dalam tata administrasi pertanahan.

Sebagai poin penting dari arah pengaturan tersebut, UUPA memandatkan perlunya jaminan kepastian hukum yang diwujudkan secara nyata melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA. Pendaftaran tanah dalam kerangka ini bukanlah sekadar instrumen administratif pelengkap, melainkan prasyarat mutlak (*conditio sine qua non*) untuk melindungi hak-hak warga negara, mencegah sengketa yang merugikan rakyat, dan menciptakan tertib administrasi pertanahan yang mendukung pembangunan nasional.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa jangkauan pengaturan UUPA mencakup seluruh aspek hubungan hukum yang berkaitan dengan sumber daya agraria, baik dalam dimensi publik maupun privat. Sementara itu, arah pengaturannya secara konsisten diarahkan untuk mewujudkan tujuan konstitusional, yaitu kemakmuran rakyat, keadilan sosial, unifikasi hukum nasional, serta kepastian hukum. Hal ini menegaskan bahwa UUPA

merupakan instrumen hukum yang tidak hanya bersifat sektoral, tetapi juga memiliki kedudukan strategis dalam kerangka sistem hukum dan pembangunan nasional Indonesia.

D. Keterangan Pemerintah Terkait dengan Pokok Permohonan Para Pemohon

No	Pasal yang Diuji	Batu Uji (UUD NRI 1945)
1.	Pasal 19 ayat (1) UUPA (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Pasal 28D ayat (1) (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Pasal 18B ayat (2) (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Pasal 28H ayat (4) (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

1. Terhadap pokok permohonan Para Pemohon yang pada intinya mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA dinilai bersifat administratif dan tidak memberikan kepastian hukum, sehingga menimbulkan sengketa dan risiko hilangnya hak atas tanah, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA justru merupakan dasar bagi negara untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah guna mewujudkan tertib administrasi pertanahan dan memberikan alat bukti hak berupa sertifikat yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sistem pendaftaran tanah nasional yang berlaku tidak semata-mata bersifat administratif, melainkan merupakan bagian dari sistem hukum

pembuktian hak atas tanah yang terintegrasi, yang tetap membuka ruang pengujian melalui mekanisme peradilan guna menjamin keadilan bagi para pihak khususnya menjamin perlindungan kepada pemilik hak yang sebenarnya.

- b. Bahwa dalam melaksanakan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 24/1997). Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 PP 24/1997 merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya sebagai bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Frasa “rangkaiannya kegiatan” menunjukkan adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Frasa “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan bahwa sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Frasa “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan kepada peraturan perundang-undangan yang sesuai. Dengan demikian, pendaftaran tanah merupakan suatu proses di mana bukan hanya meliputi aspek formal namun juga aspek materiil dalam pelaksanaan pendaftaran tanah menghasilkan sertifikat yang memberikan kepastian hukum, kepastian hak dan kepastian pemilik sertifikat hak atas tanah.
- c. Bahwa tujuan diadakannya pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, dan agar Pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam melakukan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan sebagaimana Pasal 3 PP 24/1997.
- d. Bahwa tidak adanya sifat mutlak pada sertifikat bukan merupakan

kelemahan norma, melainkan konsekuensi dari sistem pendaftaran tanah yang menganut publikasi negatif bertendensi positif, sebagaimana Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997, di mana sertifikat merupakan alat bukti yang kuat namun tetap dapat diuji. Hal ini merupakan bentuk kehati-hatian negara untuk mencegah ketidakadilan akibat kesalahan administrasi, sekaligus memberikan ruang bagi pihak yang dirugikan untuk mempertahankan haknya melalui mekanisme hukum. Pengaturan tersebut sejalan dengan prinsip negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menjamin keadilan dan akses terhadap upaya hukum. Bahwa permasalahan klaim kepemilikan tanah pada umumnya disebabkan oleh persoalan implementasi, seperti iktikad tidak baik pemohon pendaftaran dalam memberikan data riwayat tanah, pemalsuan dokumen, atau konflik keperdataan antar subjek hukum. Hal tersebut bukanlah akibat langsung dari norma Pasal 19 ayat (1) UUPA. Terhadap kemungkinan terjadinya kesalahan dalam proses pendaftaran tanah, peraturan perundang-undangan telah menyediakan mekanisme koreksi, pembatalan, dan penyelesaian sengketa, baik melalui jalur administratif maupun peradilan, sehingga hak-hak masyarakat tetap memperoleh perlindungan hukum.

- e. Bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA merupakan pilar utama dalam transformasi hukum agraria nasional dengan alasan:
 - 1) Transformasi dari Hukum Kolonial ke Unifikasi Hukum Nasional.
Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah mandat konstitusional untuk mengakhiri dualisme hukum (Hukum Barat dan Hukum Adat) yang bersifat diskriminatif di masa lalu. Pendaftaran tanah bukan sekadar prosedur administratif, melainkan instrumen unifikasi hukum. Tanpa adanya pendaftaran tanah yang diatur oleh negara, masyarakat akan terus terjebak dalam ketidakpastian alas hak yang beragam dan tumpang tindih. Pasal *a quo* justru memberikan wadah dan pengakuan bagi hak-hak lama (seperti hak adat) untuk dikonversi menjadi hak-hak baru yang diakui dan dapat dipertahankan dalam sistem hukum modern.
 - 2) Bahwa ketentuan Pendaftaran Tanah Sebagai Wujud Perlindungan

Negara. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 mewajibkan negara memberikan perlindungan. Pendaftaran tanah adalah cara negara melaksanakan kewajiban tersebut. Negara hadir melalui Pasal 19 ayat (1) untuk mengadministrasikan hak- hak warga agar memiliki kekuatan pembuktian yang kuat. Justru dengan tidak adanya pendaftaran tanah, risiko konflik horizontal antar masyarakat akan jauh lebih tinggi. Sengketa yang terjadi saat ini bukanlah akibat dari adanya pasal *a quo*, melainkan akibat dari dinamika sosial dan iktikad tidak baik para pihak yang seringkali memalsukan dokumen permohonan hak atas tanah.

- 3) Bahwa kepastian hukum tidak hanya berlaku bagi pemilik tanah, tetapi juga bagi pihak lain dan negara. Kepastian hukum yang adil menuntut adanya keterbukaan informasi. Pasal 19 ayat (1) memastikan bahwa objek tanah jelas letaknya, luasnya, dan siapa pemiliknya. Tanpa adanya data pendaftaran tanah, transaksi pertanahan akan menjadi penuh risiko bagi pihak lain yang beriktikad baik, yang pada akhirnya akan mengganggu perekonomian nasional dan investasi.
- 4) Bahwa sifat sertifikat sebagai alat bukti kuat (bukan mutlak) dalam sistem pendaftaran tanah Indonesia yang bersifat negatif bertendensi positif. Jika sistem dibuat mutlak (positif), maka hak-hak masyarakat adat atau pemegang hak lama yang belum terdaftar bisa hilang saat pihak lain mendaftarkan tanah tersebut. Dengan sistem saat ini, Pasal 19 ayat (1) memberikan perlindungan kepada pemegang sertifikat sekaligus tetap membuka ruang bagi pencari keadilan untuk membuktikan sebaliknya di pengadilan.
- f. Bahwa Pemerintah secara berkelanjutan melakukan pembenahan sistem pendaftaran tanah, termasuk melalui digitalisasi data pertanahan dan peningkatan kualitas pelayanan, guna meminimalisir potensi kesalahan, serta memperkuat kepastian dan perlindungan hukum di bidang pertanahan.
- g. Bahwa selain itu, sebagai mandat Pasal 2 PP 24/1997 sistem pendaftaran tanah juga diselenggarakan dengan asas sederhana,

aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka, yang menunjukkan bahwa negara secara normatif telah merancang sistem yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga menjamin transparansi, akurasi data, serta perlindungan terhadap kepentingan masyarakat, sehingga tidak ada pendaftaran tanah yang dilakukan secara sepihak tanpa ruang sanggahan dari pihak yang berkepentingan.

- h. Bahwa dalam rangka memitigasi sengketa serta meminimalkan risiko hapusnya hak atas tanah, masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah baik yang telah bersertipikat maupun yang belum, diwajibkan untuk melakukan penguasaan tanah secara fisik, memanfaatkan tanah sesuai dengan fungsi dan peruntukannya, serta memasang dan memelihara tanda batas (patok) sebagaimana diatur dalam Pasal 17 s.d. 19 PP 24/1997, demi menjamin kepastian letak dan luas objek tanah. Memelihara tanah, termasuk menjaga kesuburan dan mencegah kerusakan, adalah kewajiban pemegang hak atas tanah. Dalam konteks sengketa, memelihara juga berarti menjaga secara fisik agar tidak dikuasai pihak lain sebagaimana diatur dalam Pasal 15 UUPA.

Bahwa dengan demikian, dalil Para Pemohon yang menyatakan norma *a quo* tidak memberikan kepastian hukum adalah keliru dan tidak beralasan menurut hukum. Ketentuan tersebut justru merupakan instrumen untuk menjamin tertib hukum dan perlindungan hak atas tanah masyarakat dalam kerangka sistem hukum nasional.

2. Terhadap pokok permohonan Para Pemohon yang pada intinya mendalilkan bahwa norma *a quo* telah menggeser prinsip rekognisi, khususnya terhadap hak masyarakat hukum adat menjadi pengakuan administratif semata, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA tidak menghapus maupun menggeser prinsip rekognisi terhadap hak masyarakat hukum adat, melainkan mengatur mekanisme pendaftaran tanah sebagai sarana administrasi untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas hak tersebut. Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat tetap dijamin dalam kerangka hukum nasional, sepanjang memenuhi

persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga pendaftaran tanah justru berfungsi memperkuat eksistensi dan perlindungan hak-hak tersebut.

- b. Bahwa pendaftaran tanah tidak dimaksudkan sebagai syarat lahirnya hak (konstitutif), melainkan sebagai alat untuk mencatat dan membuktikan hak yang telah ada (deklaratif), termasuk hak yang bersumber dari hukum adat. Pengaturan administratif dalam pendaftaran tanah merupakan konsekuensi dari penyelenggaraan negara hukum yang membutuhkan sistem pencatatan yang tertib, transparan, dan akuntabel, tanpa meniadakan keberadaan hak-hak yang telah ada sebelumnya.
- c. Bahwa hukum tanah nasional mengakui dan menghormati adanya hak ulayat dan hak serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, selanjutnya sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan hak ulayat masyarakat hukum adat yang selaras dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, Pemerintah telah membuat ketentuan khusus mengenai penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah hak ulayat untuk menjamin kepastian hukum atas hak ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan kaidah pendaftaran tanah sebagaimana tercantum dalam Permen ATR/KaBPN 14/2024. Fungsi Protektif Negara dalam Ruang Lingkup NKRI, Negara memiliki kewajiban untuk menjaga kesatuan hukum demi keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Pendaftaran tanah di seluruh wilayah NKRI sebagaimana diamanatkan Pasal 19 adalah syarat mutlak bagi negara untuk menjalankan fungsi *toezichthouden* (pengawasan). Tanpa pendaftaran, hak-hak masyarakat adat justru berada dalam posisi yang paling rentan karena tidak memiliki 'perisai administratif' untuk melawan klaim sepihak dari pihak lain atau investasi yang tidak bertanggung jawab. Maka, menganggap pendaftaran sebagai 'pergeseran rekognisi' adalah mengabaikan realitas bahwa pendaftaran justru merupakan mekanisme perlindungan bagi hak

masyarakat adat itu sendiri di era hukum modern.

Norma *a quo* tidak dimaksudkan untuk mengeliminasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat. Secara filosofis, UUPA menjadikan hukum adat sebagai dasar hukum nasional (Pasal 5 UUPA). Jadi secara konseptual, UUPA tidak dibangun untuk menghapus hak-hak adat, justru pasal *a quo* berfungsi sebagai jembatan harmonisasi agar keberagaman hak adat dapat hidup berdampingan secara tertib dengan hukum nasional. Tidak ada satu pun frasa dalam pasal *a quo* yang secara eksplisit atau implisit yang mengamanatkan penghapusan hak masyarakat hukum adat yang belum terdaftar, tanah adat menjadi tanah negara, atau masyarakat adat kehilangan haknya. Oleh karenanya, menuduh pasal ini sebagai penyebab 'hilangnya rekognisi' adalah kesimpulan yang keliru dari maksud normatif dalam pasal *a quo*.

Bahwa, Pasal *a quo* tetap konstitusional serta secara jelas dan nyata tidak terdapat pertentangan langsung antara norma *a quo* dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Pasal *a quo* tidak menggeser prinsip rekognisi, melainkan mentransformasikan perlindungan hak dari ruang lingkup komunal-tradisional ke dalam ruang lingkup kepastian hukum nasional. Pendaftaran tanah adalah sarana yang disediakan negara untuk menjamin agar hak-hak masyarakat hukum adat yang telah diakui dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 tidak terabaikan akibat ketiadaan catatan resmi yang diakui dalam sistem hukum publik.

- d. Bahwa dalam praktiknya, Pemerintah telah menyediakan mekanisme pengakuan dan pendaftaran hak atas tanah masyarakat hukum adat, termasuk melalui penetapan wilayah adat dan skema pendaftaran tanah sistematis, sebagai bentuk perlindungan dan penghormatan terhadap hak tersebut. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat juga memiliki dasar konstitusional yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, sehingga pengaturan pendaftaran tanah tidak dapat dimaknai sebagai penghilangan prinsip rekognisi.
- e. Bahwa dalam konteks perkara *a quo*, apabila Para Pemohon mendalilkan adanya hak atas tanah yang bersumber dari penguasaan

turun-temurun atau hukum adat, maka hak tersebut pada prinsipnya tetap diakui, namun perlu dibuktikan kebenarannya dan didaftarkan agar memperoleh penguatan dalam sistem hukum formal, sehingga tidak dapat dikatakan bahwa pendaftaran tanah mengesampingkan keberadaan hak tersebut.

- f. Pencatatan administratif terhadap tanah masyarakat hukum adat merupakan bentuk kehadiran negara untuk melindungi keberadaan masyarakat hukum adat sehingga menghindari sengketa dengan pihak lain.
- g. Bahwa Pemerintah dalam hal ini tidak sedang menegasikan hak-hak masyarakat hukum adat, melainkan sedang melaksanakan kewajiban konstitusional untuk melakukan pendaftaran tanah guna memberikan kepastian hukum. Pencatatan administratif adalah titik temu antara Hak Asasi (rekognisi) dan Kedaulatan Negara (administrasi), di mana keduanya harus berjalan beriringan guna menjamin bahwa hak tersebut dapat dipertahankan secara hukum di hadapan subjek hukum lainnya.
- h. Bahwa terhadap dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa hak ulayat tidak dapat diposisikan sebagai hak yang lahir dari pemberian administratif negara, Pemerintah sependapat bahwa hak ulayat memang bukan merupakan hak yang lahir dari pemberian negara, melainkan hak yang telah ada dan diakui keberadaannya. Namun demikian, pendaftaran tanah tidak dimaksudkan untuk “menciptakan” atau “memberikan” hak ulayat tersebut, melainkan mencatat dan mengadministrasikan hak yang telah ada agar memperoleh kepastian dan perlindungan hukum dalam sistem hukum nasional. Dengan demikian, pengaturan administratif dalam pendaftaran tanah tidak mengubah sifat asal-usul hak ulayat, melainkan justru memperkuat pengakuan dan perlindungannya.
- i. Bahwa sebagai bentuk nyata pengakuan negara yang selaras dengan perkembangan kebutuhan masyarakat, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Permen ATR/KaBPN 14/2024. Peraturan ini secara spesifik menjamin bahwa

Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat kini dapat didaftarkan dan diberikan alas hak perlindungan tertinggi berupa Hak Pengelolaan atau Hak Milik Bersama. Hal ini membuktikan bahwa pengaturan pendaftaran tanah sangat menghormati dan memfasilitasi prinsip rekognisi.

Dalam pertimbangan peraturan tersebut juga dinyatakan bahwa hukum tanah nasional mengakui dan menghormati adanya hak ulayat dan hak serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan hak ulayat masyarakat hukum adat yang selaras dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, diatur ketentuan khusus mengenai penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah hak ulayat untuk menjamin kepastian hukum atas hak ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan kaidah pendaftaran tanah.

Bahwa oleh karena itu, dalil Para Pemohon yang menyatakan adanya pergeseran dari rekognisi menjadi sekadar administratif adalah tidak tepat, karena *norma a quo* justru merupakan instrumen untuk mengintegrasikan pengakuan hak adat ke dalam sistem hukum nasional guna memberikan perlindungan yang lebih pasti. Bahwa dalil Para Pemohon mengenai rekognisi, khususnya terhadap hak masyarakat hukum adat tidak berhubungan dengan permasalahan Pemohon I, II s.d. IV karena tanah yang diklaim oleh Para Pemohon merupakan tanah bekas hak milik adat, dalam hal ini Para Pemohon tidak dapat membedakan antara tanah masyarakat hukum adat dengan hak kepemilikan keperdataan perseorangan pada tanah bekas hak milik adat, sehingga dalil Para Pemohon adalah keliru dan tidak berdasar secara hukum.

3. Terhadap pokok permohonan Para Pemohon yang pada intinya mendalilkan bahwa *norma a quo* tidak mengatur tanggung jawab negara secara tegas, sehingga kesalahan dalam proses pendaftaran tanah berakibat dibebankan kepada individu warga negara, Pemerintah

memberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA harus dibaca secara sistematis dengan keseluruhan pengaturan di bidang pertanahan, yang pada pokoknya menempatkan negara sebagai pihak yang menyelenggarakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin tertib administrasi dan perlindungan hukum.
- b. Bahwa kewenangan negara dalam mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah merupakan perwujudan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menegaskan bahwa bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sehingga tanggung jawab negara melekat dalam fungsi pengaturan, pengurusan, dan pengawasan. Dalam Pasal 2 UUPA telah menegaskan adanya hak menguasai dari negara yang memberi kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah, termasuk penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai bagian dari tanggung jawab tersebut.
- c. Bahwa dalam pelaksanaannya, tanggung jawab negara tidak hanya tercermin dalam norma Pasal 19 ayat (1) UUPA, tetapi juga dalam berbagai peraturan pelaksana yang mengatur mekanisme koreksi, pembatalan, dan penyelesaian apabila terjadi kesalahan administrasi, baik melalui jalur administratif maupun peradilan.
Beberapa peraturan pelaksana sebagai bentuk tanggung jawab negara di antaranya:
 - 1) PP 24/1997 seperti pada Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) yang menegaskan kedudukan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat serta membuka kemungkinan pembatalan apabila terbukti terdapat cacat hukum;
 - 2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatur secara teknis tata cara pembetulan kesalahan administrasi serta pencatatan perubahan dan pemeliharaan data pendaftaran tanah;

- 3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang mengatur mengenai mekanisme penanganan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan, termasuk pembatalan sertipikat yang mengandung cacat administrasi.
 - 4) Selain itu, terdapat pula mekanisme melalui peradilan, seperti Peradilan Tata Usaha Negara untuk menguji keabsahan keputusan administrasi pertanahan (termasuk penerbitan sertipikat), atau Peradilan Umum untuk menyelesaikan sengketa keperdataan terkait hak atas tanah.
- d. Bahwa dalam konteks kasus Pemohon V, apabila terdapat dugaan adanya cacat administrasi dalam proses pendaftaran tanah karena kesalahan yuridis dan ketidaksesuaian dokumen, maka hal tersebut merupakan permasalahan yang dapat diuji melalui mekanisme administratif maupun peradilan, sehingga tidak tepat disimpulkan sebagai ketiadaan tanggung jawab negara. Dalam implementasinya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU 30/2014) mengenai asas *contarius actus*, di mana memungkinkan pejabat atau badan yang berwenang mengeluarkan suatu keputusan juga berwenang mengubah, mencabut dan membatalkan apabila terjadi kesalahan administrasi. Sistem hukum pertanahan memberikan ruang pemulihan bagi pihak yang dirugikan, baik melalui pembatalan sertipikat, perbaikan data pendaftaran, maupun putusan pengadilan, sehingga perlindungan terhadap hak individu tetap terjaga.
- e. Bahwa penerbitan sertipikat hak atas tanah merupakan bentuk tindakan pemerintahan yang lahir dari kewenangan jabatan dan bukan merupakan tindakan pribadi demi kepentingan personal pejabat yang bersangkutan. Bahwa dalam UU 30/2014, tanggung jawab hukum atas sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) melekat pada jabatan dan institusi secara berkelanjutan. Hal ini selaras dengan Pasal 1 angka 3 serta Pasal 21 UU 30/2014, yang menegaskan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan bertindak sebagai instrumen negara

dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan.

- f. Bahwa terhadap dalil Para Pemohon, khususnya Pemohon V, yang menyatakan mengalami gangguan serius terhadap rasa aman, ketenangan hidup, serta tekanan psikologis akibat komunikasi yang masif dan mengganggu, Pemerintah berpendapat bahwa kondisi tersebut lebih merupakan akibat dari dinamika sosial dan sengketa konkret di lapangan, bukan akibat langsung dari berlakunya norma Pasal 19 ayat (1) UUPA. Tekanan psikologis atau dampak sosial yang dialami individu tidak dapat secara serta-merta dikualifikasikan sebagai kerugian konstitusional yang bersumber dari norma undang-undang, melainkan berkaitan dengan aspek implementasi, hubungan antar pihak, atau kondisi faktual tertentu.
- g. Bahwa berdasarkan keterangan Pemohon V, perlu diperhatikan secara saksama apakah yang bersangkutan dalam menjalankan tugas dan fungsinya di lingkungan Kementerian ATR/BPN telah bertindak dalam lingkup wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, serta tidak terdapat unsur penyalahgunaan wewenang maupun kesewenang-wenangan. Hal ini selaras dengan mandat Pasal 17 dan Pasal 18 UU 30/2014, sehingga setiap tindakan administrasi yang dilakukan dalam koridor tersebut mutlak menjadi tanggung jawab institusi dan bukan merupakan tanggung jawab personal.
- h. Bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA sudah sangat tegas meletakkan tanggung jawab Pemerintah. Ketidakpuasan atas hasil pendaftaran atau adanya kesalahan teknis di lapangan adalah persoalan implementasi hukum, bukan persoalan konstitusionalitas norma. Membatalkan atau menyatakan pasal ini tidak memiliki kepastian hukum justru akan menciptakan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang mengakibatkan negara kehilangan dasar hukum untuk mengurus pertanahan, yang pada akhirnya akan menyebabkan kekacauan agraria yang jauh lebih besar dan merugikan seluruh rakyat Indonesia. Bahwa, dalil Pemohon yang menyatakan *norma a quo* tidak mengatur tanggung jawab negara secara tegas sehingga beban kesalahan pendaftaran ditanggung individu adalah argumentasi yang tidak

memiliki landasan hukum yang kuat (*legal groundless*). Bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia sesuai Pasal 19 ayat (1) UUPA merupakan mandat konstitusional yang memposisikan Negara untuk hadir secara aktif dalam melindungi kepemilikan tanah warga Negara dari ketidakpastian, antara lain:

- 1) Pendaftaran Tanah adalah “Kewajiban Pemerintah” (*Mandate of Responsibility*). Frasa dalam Pasal 19 ayat (1) berbunyi “oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah” secara eksplisit menetapkan bahwa subjek hukum yang bertanggung jawab dalam pendaftaran tanah adalah Negara melalui Pemerintah. Norma ini justru menegaskan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah bukanlah beban sukarela masyarakat, melainkan kewajiban aktif Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum. Adanya kesalahan dalam proses pendaftaran tidak berarti pasal ini kehilangan daya konstitusionalnya, melainkan menunjukkan adanya mal-administrasi pada level pelaksanaan yang telah disediakan jalurnya melalui mekanisme gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).
- 2) Dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah, Indonesia menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif. Hal ini merupakan bentuk tanggung jawab Negara dalam memberikan perlindungan bagi individu agar tidak kehilangan haknya akibat kesalahan administratif. Justru karena negara menyadari adanya potensi kesalahan manusia dalam pendaftaran, hukum agraria Indonesia tidak menganut sistem positif mutlak. Jika sistem pendaftaran bersifat administratif mutlak (positif), maka kesalahan pendaftaran akan langsung menghapus hak pemilik asli. Dengan sistem saat ini, individu diberikan hak untuk melakukan koreksi melalui pengadilan jika terdapat kesalahan prosedur. Ini adalah bentuk tanggung jawab negara dalam memberikan ruang koreksi demi keadilan materiil.
- 3) Transformasi ke Sistem Digital sebagai Mitigasi Risiko. Negara secara konsisten memperkuat tanggung jawabnya dengan memperbarui ketentuan pendaftaran tanah ke arah digitalisasi. Hal

ini dilakukan justru untuk meminimalisir kesalahan manusia (*human error*) yang dituduhkan Para Pemohon. Pasal 19 ayat (1) memberikan fleksibilitas bagi pemerintah untuk terus meningkatkan standar tanggung jawabnya melalui Peraturan Pemerintah yang adaptif terhadap teknologi.

- 4) Prinsip Kehati-hatian (*Due Diligence*) oleh Negara Pendaftaran tanah melalui proses pengumuman (*public notice*) selama jangka waktu tertentu adalah bukti nyata negara menjalankan tanggung jawabnya untuk memastikan tidak ada pihak yang dirugikan. Jika terjadi klaim kepemilikan tanah dapat diselesaikan melalui proses peradilan perdata dan apabila terjadi perselisihan Pemerintah juga telah mengakomodir melalui tata cara penanganan dan penyelesaiannya sebagaimana diatur dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- i. Bahwa dalam sistem hukum yang berlaku, perlindungan terhadap individu dari tindakan yang tidak proporsional, termasuk komunikasi yang mengganggu atau tekanan sosial, telah diatur melalui berbagai mekanisme hukum, baik dalam ranah hukum pidana, perdata, maupun administratif, sehingga tidak relevan untuk dijadikan dasar pengujian konstitusionalitas norma *a quo*.
- j. Bahwa terhadap dalil Para Pemohon yang mendasarkan pada Pasal 15 huruf h Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pemerintah berpendapat bahwa ketentuan tersebut justru menguatkan posisi Pemerintah, karena mewajibkan penyelenggara pelayanan publik adalah untuk memberikan pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Kewajiban tersebut telah diimplementasikan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah melalui pengaturan teknis, standar operasional prosedur, serta peningkatan kualitas layanan. Oleh karena itu, apabila dalam praktik masih terdapat kekurangan atau kesalahan, hal tersebut merupakan persoalan implementasi yang dapat diperbaiki melalui mekanisme pengawasan dan upaya hukum yang tersedia, dan bukan menunjukkan adanya

cacat konstitusional pada norma *a quo*. Dengan demikian, penggunaan ketentuan tersebut oleh Para Pemohon tidak relevan untuk menyatakan norma *a quo* bertentangan dengan UUD NRI 1945, melainkan justru menegaskan adanya kewajiban negara yang telah diatur dan dijalankan dalam sistem hukum yang berlaku.

Bahwa dengan demikian, dalil Para Pemohon yang menyatakan norma *a quo* tidak mengatur tanggung jawab negara adalah tidak tepat, karena tanggung jawab tersebut telah melekat dalam sistem hukum pertanahan dan sejalan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Sehingga, ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA tetap konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

4. Terhadap pokok permohonan Para Pemohon yang pada intinya mendalilkan bahwa sertifikat diperlakukan sebagai alat bukti utama sehingga berpotensi mengesampingkan hak atas tanah yang telah ada sebelumnya, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat, bukan mutlak, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997. Negara memberikan pengakuan atas data yang didaftarkan, namun tetap membuka ruang pengujian materiil di pengadilan. Terhadap kasus yang dialami Para Pemohon, di mana terdapat klaim bahwa tanah yang telah dikuasai secara turun-temurun atau berdasarkan alas hak lama kemudian diterbitkan sertifikat atas nama pihak lain, hal tersebut merupakan persoalan pembuktian hak dan keabsahan proses administrasi, bukan akibat langsung dari norma *a quo*.
 - b. Bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang bertendensi positif. Negara memberikan pengakuan atas data kepemilikan tanah yang didaftarkan melalui penerbitan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat, namun tetap membuka kemungkinan koreksi apabila terdapat kekeliruan atau terdapat pihak lain yang dapat membuktikan hak yang lebih sah. Sistem ini tidak hanya bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran, tetapi juga memberikan perlindungan kepada pemegang hak yang

memperoleh tanah dengan itikad baik, sekaligus tidak memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang memperoleh atau menguasai tanah dengan itikad tidak baik. Jika sertifikat terbukti diterbitkan secara cacat hukum, sertifikat tersebut dapat dibatalkan, sehingga dalil bahwa pendaftaran tanah mengesampingkan hak lama telah dimitigasi oleh sistem hukum itu sendiri.

- c. Bahwa sertifikat tidak serta-merta mengesampingkan hak atas tanah yang telah ada sebelumnya, karena pihak yang merasa dirugikan tetap dapat mengajukan keberatan atau gugatan melalui mekanisme hukum yang tersedia untuk membuktikan haknya. Pengakuan terhadap hak atas tanah yang telah ada, termasuk yang bersumber dari hukum adat atau penguasaan lama, tetap dijamin dalam sistem hukum pertanahan nasional sepanjang dapat dibuktikan secara sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Bahwa dalam proses pendaftaran tanah, dokumen hak lama diperlukan sebagai dasar verifikasi (*petunjuk*) dalam proses pendaftaran tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 PP 24/1997, yang menyatakan bahwa untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dengan demikian, pendaftaran tanah justru merupakan bentuk formalisasi dan penguatan yuridis terhadap hak lama ke dalam sistem administrasi pertanahan, bukan untuk menegasikan keberadaannya.
- e. Bahwa dalil Para Pemohon yang menyatakan adanya pertentangan antara Pasal 18 dan Pasal 19 UUPA adalah tidak tepat, karena kedua ketentuan tersebut mengatur hal yang berbeda secara prinsipil, di mana Pasal 18 UUPA mengatur tindakan negara yang bersifat aktif berupa pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum yang menimbulkan kewajiban pemberian ganti kerugian, sedangkan Pasal 19 UUPA mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai

instrumen administratif untuk menjamin kepastian hukum. Tidak dicantumkannya penegasan tanggung jawab negara akibat adanya kesalahan pendaftaran dalam Pasal 19 UUPA bukan berarti negara melepaskan tanggung jawab, melainkan karena tanggung jawab tersebut telah diatur dalam mekanisme lain, seperti pembetulan data, pembatalan sertipikat, dan penyelesaian sengketa melalui jalur administratif maupun peradilan. Oleh karena itu, perbedaan pengaturan tersebut justru menunjukkan konsistensi dan pembagian fungsi norma dalam sistem hukum pertanahan, sehingga tidak terdapat pertentangan norma sebagaimana didalilkan Para Pemohon. Selain itu juga sejalan dengan prinsip dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, karena tetap menjamin adanya pengakuan, perlindungan, dan akses terhadap keadilan bagi setiap orang, sehingga dalil Para Pemohon mengenai adanya pelanggaran prinsip hak asasi manusia adalah tidak beralasan menurut hukum.

- f. Bahwa Hak Masyarakat Hukum Adat Bersifat Deklaratif, Bukan Konstitutif. Terhadap dalil Para Pemohon, Pemerintah menegaskan bahwa pendaftaran tanah menurut UUPA tidak menciptakan hak baru dari ketiadaan (bukan konstitutif). Hak adat yang belum terdaftar tidak lantas hilang atau otomatis menjadi tanah negara. Pendaftaran tanah justru merupakan instrumen mutlak untuk mentransformasi hak-hak lama tersebut agar memiliki kekuatan pembuktian nasional dan terlindungi dari klaim pihak lain.
- g. Bahwa Pendaftaran Tanah Adalah Alat Bukti dan Instrumen Unifikasi Hukum. Pendaftaran tanah (Pasal 19 UUPA) dan prinsip rekognisi (Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945) adalah dua hal yang saling melengkapi. Kehadiran sertipikat sebagai alat bukti utama ditujukan untuk unifikasi hukum dan mengakhiri ketidakpastian akibat beragamnya alas hak di masa lalu (seperti girik, petuk, atau alas hak adat), Tanpa adanya alat bukti utama yang seragam dan terdaftar, hak-hak warga negara justru akan terus rentan terhadap sengketa, konflik atau perkara pertanahan. Bahwa Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif Memitigasi Risiko Terabaikannya Hak Lama. Berdasarkan

Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997, Indonesia tidak menganut sistem publikasi positif mutlak. Sertipikat merupakan alat bukti yang kuat, namun bukan mutlak. Artinya, hukum senantiasa membuka ruang keadilan bagi pemegang hak lama untuk menggugat dan membatalkan sertipikat di pengadilan apabila terbukti bahwa pendaftaran tanah tersebut dilakukan dengan cacat hukum atau melanggar hak pihak lain.

- h. Batasan Perlindungan Hukum (*Rechtsverwerking*). Untuk menjamin stabilitas sosial dan ekonomi, hukum memberikan batasan waktu agar hak lama tidak selamanya menjadi “bom waktu” bagi pemegang sertipikat yang beriktikad baik. Berdasarkan Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. “Negara memberikan perlindungan kepada pemegang sertipikat yang telah menguasai tanah selama 5 tahun sejak sertipikat terbit dengan iktikad baik. Prinsip perlindungan hukum ini (*rechtsverwerking*) bertujuan agar setiap orang bertanggung jawab atas haknya. Jika seseorang memiliki hak lama tetapi membiarkan pihak lain mendaftarkan dan menguasai tanah tersebut tanpa keberatan selama bertahun-tahun, maka demi ketertiban hukum, hak tersebut dianggap dilepaskan.” Prinsip ini bertujuan agar setiap warga negara untuk aktif bertanggung jawab atas hak miliknya.
- i. Perlindungan Pihak Ketiga Beriktikad Baik. Bahwa jika sertipikat tidak diperlakukan sebagai alat bukti utama, maka sektor ekonomi dan perbankan akan terganggu karena tidak ada kepastian mengenai subjek/pemilik sah sebuah objek tanah. Sertipikat sebagai bukti utama merupakan bentuk perlindungan negara terhadap pembeli beriktikad baik yang bertransaksi berdasarkan data resmi yang dikeluarkan oleh Kementerian ATR/BPN.
- j. Bahwa terhadap dalil Para Pemohon yang menyatakan hak lama dikesampingkan adalah keliru secara logika hukum. Sertipikat justru merupakan pengakuan negara terhadap hak materiil. Seseorang yang memiliki hak lama didorong oleh Pasal 19 UUPA untuk mendaftarkannya agar hak materiil tersebut mendapatkan perlindungan formil. Konflik yang muncul biasanya bukan disebabkan oleh norma pasal tersebut, melainkan karena pengabaian pemilik hak

lama untuk melakukan pendaftaran atau adanya tumpang tindih penguasaan fisik.

Status sertipikat sebagai alat bukti utama adalah pengejawantahan dari Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Negara memberikan ruang bagi pemilik hak (termasuk hak lama) untuk mendapatkan kepastian yang adil melalui pendaftaran. Tanpa memposisikan sertipikat sebagai bukti utama, negara gagal menjalankan fungsinya untuk melindungi hak milik pribadi dari ketidakpastian hukum yang berkepanjangan. Sertipikat tidak mengesampingkan hak lama, melainkan mensyaratkan hak lama tersebut untuk diuji dan dicatat demi ketertiban umum.

Dengan demikian dalil Para Pemohon yang menyatakan sertipikat mengesampingkan hak yang telah ada sebelumnya adalah tidak tepat, karena sistem hukum tetap memberikan ruang perlindungan dan pembuktian bagi hak-hak tersebut secara adil dan proporsional.

5. Terhadap pokok permohonan para Pemohon yang pada intinya mendalilkan bahwa mekanisme pendaftaran tanah tidak menjamin keterlibatan pihak yang menguasai tanah, sehingga tidak memperoleh kesempatan yang memadai untuk mempertahankan haknya, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:

- a. Bahwa mekanisme pendaftaran tanah dalam sistem hukum nasional telah mengatur adanya asas keterbukaan dan pengumuman, antara lain melalui Pasal 26 PP 24/1997 yang mewajibkan pengumuman data fisik dan data yuridis untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.

Dalam praktik pendaftaran tanah, khususnya melalui program pendaftaran tanah sistematis, dilakukan pengumpulan data lapangan, penelitian riwayat tanah, serta pelibatan aparat desa/kelurahan dan masyarakat setempat, yang bertujuan untuk memastikan adanya partisipasi dan verifikasi terhadap penguasaan tanah. Dengan adanya mekanisme pengumuman tersebut, pihak yang merasa memiliki atau menguasai tanah, termasuk sebagaimana didalilkan oleh Para Pemohon, pada prinsipnya telah diberikan kesempatan untuk

menyampaikan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat.

Asas Keterbukaan dan Pengumuman juga dibuktikan melalui penerapan Asas Kontradiktur Delimitasi (*Contradictio Delimitatie*). Dalam proses pendaftaran tanah (khususnya pengukuran), negara mewajibkan adanya keterlibatan aktif pihak yang menguasai tanah dan tetangga perbatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) PP 24/1997 yang menegaskan bahwa masyarakat (khususnya tetangga batas) dilibatkan dalam penentuan batas tanah untuk menghindari tumpang tindih.

“Penetapan batas bidang tanah dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin disetujui oleh pemegang hak atas tanah yang berbatasan.”

Selanjutnya Pasal 26 ayat (1) PP 24/1997 merupakan instrumen utama keterlibatan masyarakat (termasuk pemilik tanah tetangga dan pihak ketiga) untuk memastikan kebenaran data tanah.

“Daftar isian data fisik dan data yuridis yang telah disahkan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, diumumkan selama 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan mengenai data fisik dan data yuridis yang diumumkan tersebut.”

Berdasarkan Pasal 88 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pemerintah memberikan penguatan terhadap aspek transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses pendaftaran tanah. Pasal ini secara spesifik mengatur mengenai masa pengumuman dalam rangka pendaftaran tanah, baik yang dilakukan secara sistematis (seperti PTSL) maupun sporadis, yang menyatakan:

Pengumuman hasil pengumpulan data fisik dan data yuridis:

- a) dalam Pendaftaran Tanah secara sistematis dilakukan selama 14 (empat belas) hari kalender;
 - b) dalam Pendaftaran Tanah secara sporadik selama 30 (tiga puluh) hari kalender.
- b. Bahwa apabila dalam kasus konkret Para Pemohon terdapat dalil tidak adanya pemberitahuan atau keterlibatan, hal tersebut merupakan persoalan implementasi atau pelaksanaan di lapangan, dan tidak dapat dianggap sebagai bukti norma pendaftaran tanah bertentangan dengan UUD NRI 1945.
 - c. Bahwa sistem hukum pendaftaran tanah di Indonesia juga memberikan ruang bagi pihak yang tidak sempat mengajukan keberatan dalam tahap pengumuman untuk tetap mempertahankan haknya melalui mekanisme hukum, baik melalui gugatan perdata maupun gugatan tata usaha negara terhadap penerbitan sertifikat.
 - d. Bahwa pengaturan mengenai mekanisme pengumuman dan keberatan tersebut sejalan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 serta prinsip perlindungan hak warga negara, karena tetap menjamin adanya prosedur yang adil dan terbuka dalam proses pendaftaran tanah.
 - e. Bahwa pihak yang menguasai tanah juga diberikan kesempatan untuk menunjukkan kepemilikannya melalui pemasangan dan pemeliharaan tanda batas yang mendapat persetujuan tetangga berbatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 19a Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Permen ATR/KaBPN 16/2021). Dengan demikian, dalil Para Pemohon yang menyatakan tidak adanya jaminan keterlibatan pihak yang menguasai tanah adalah tidak tepat, karena sistem hukum telah menyediakan

mekanisme partisipasi dan keberatan, sedangkan kekurangan dalam pelaksanaannya tidak dapat dijadikan dasar untuk menyatakan norma *a quo* inkonstitusional.

6. Terhadap pokok permohonan para Pemohon yang pada intinya mendalilkan bahwa ketentuan *a quo* belum memberikan perlindungan yang memadai, khususnya terhadap tanah adat dan tanah lama, Pemerintah memberikan keterangan sebagai berikut:
 - a. Bahwa UUPA secara tegas mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat hukum adat, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA sepanjang masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, sehingga tidak benar apabila dinyatakan bahwa norma *a quo* mengabaikan keberadaan hak adat. Pengakuan terhadap hak-hak tersebut juga sejalan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 yang memberikan dasar konstitusional bagi negara untuk mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, yang pelaksanaannya diatur dalam peraturan perundang-undangan.
 - b. Bahwa pendaftaran tanah, termasuk tanah adat dan tanah lama dimaksudkan sebagai sarana untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat, melalui pencatatan dan penerbitan alat bukti hak, sehingga keberadaan hak tersebut memperoleh kepastian dan pengakuan dalam sistem hukum nasional. Tanpa pendaftaran tanah, tanah adat dan tanah lama justru berada dalam kondisi paling rentan terhadap penyerobotan oleh pihak lain.
 - c. Bahwa Pemerintah telah dan terus melakukan berbagai kebijakan untuk memperluas akses masyarakat terhadap pendaftaran tanah, antara lain melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), penyederhanaan prosedur, serta pengurangan biaya, guna menjangkau masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi, sosial, maupun geografis. Kebijakan perluasan jangkauan pendaftaran tanah khususnya PTSL merupakan upaya Pemerintah untuk mengatasi hambatan struktural masyarakat di masa lalu (seperti keterbatasan ekonomi dan akses) dalam mendaftarkan tanahnya. Melalui PTSL,

negara melakukan pendaftaran tanah dengan memetakan seluruh bidang tanah desa demi desa, secara partisipatif melibatkan aparat desa/adat setempat untuk mengidentifikasi riwayat tanah-tanah lama.

- d. Bahwa transformasi pendaftaran tanah, mulai dari era Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah hingga PTSL, merupakan manifestasi dari tanggung jawab konstitusional Negara untuk memberikan perlindungan hukum yang memadai. Pemerintah menegaskan bahwa pendaftaran tanah tidak dimaksudkan untuk mengeliminasi hak-hak lama, melainkan untuk memberikan kepastian hukum yang konkret melalui transformasi bukti-bukti kepemilikan hak lama (seperti girik, petuk, atau surat keterangan desa) menjadi sertifikat sebagai alat bukti hak yang kuat. Berdasarkan Pasal 24 PP 24/1997 jo. PP 18/2021, pendaftaran tanah atas tanah bekas milik adat dilakukan melalui mekanisme “Pengakuan Hak”. Artinya, negara mengakui hak lama tersebut untuk kemudian dibukukan menjadi Hak Milik bersertipikat.
- e. Bahwa Negara telah mengatur secara khusus mengenai pengakuan atas eksistensi masyarakat hukum adat sesuai amanat Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, Negara hadir untuk mengadministrasikan hak tersebut agar memiliki kepastian dan perlindungan terhadap klaim pihak lain. Dalam kaitan tersebut, Pemerintah telah menerbitkan Permen ATR/KaBPN 14/2024. Regulasi ini memastikan bahwa tanah ulayat tidak sekadar diakui keberadaannya secara sosiologis, tetapi diintegrasikan ke dalam sistem pendaftaran tanah melalui pemberian alas hak definitif berupa Hak Pengelolaan (HPL). Dengan terdaftarnya tanah ulayat, wilayah masyarakat adat mendapat kepastian hukum dan terhindar dari sengketa pertanahan.
- f. Kebijakan pendaftaran tanah merupakan upaya Negara untuk mengonversi klaim-klaim hak yang bersifat belum pasti menjadi hak yang memiliki kepastian hukum yang mutakhir. Oleh karenanya, dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah mengesampingkan hak adat adalah tidak berdasar, karena justru melalui instrumen hukum, hak adat memperoleh pengakuan formal dan perlindungan dari klaim pihak lain dalam sistem administrasi

nasional.

- g. Bahwa transformasi pembuktian hak lama (bekas milik adat) seperti Girik, Petuk, atau kekitir secara hukum diakui sebagai dasar kepemilikan yang sah. Namun, sifatnya yang informal menimbulkan kerentanan. Dengan mekanisme perlindungan melalui PP 24/1997 *jo.* PP 18/2021 *jo.* Permen ATR/KaBPN 16/2021, negara memberikan ruang bagi pemegang hak lama untuk dikonversi menjadi Hak Milik secara formal.

Bahwa berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud, Negara tetap memberikan pengakuan terhadap tanah adat dan hak lama sesuai prinsip pelepasan hak (*Rechtsverwerking*) tidak terjadi secara otomatis, melainkan harus melalui proses verifikasi lapangan yang ketat untuk memastikan tidak ada pengambilalihan sewenang-wenang sesuai Pasal 28H ayat 4 UUD NRI 1945.

Pendaftaran tanah tidak menghilangkan hak milik, tetapi mengadministrasikan, mencatat, dan melindungi hak tersebut. Sertipikat hak atas tanah lahir untuk memperkuat perlindungan, memberikan kepastian, dan mencegah perampasan hak atas tanah termasuk hak milik dan peralihannya. Oleh karena itu, Pasal 19 ayat (1) UUPA pasti bukan norma pencabutan hak, bukan juga norma pengambilalihan hak, dan bukan pula norma pembatasan hak milik. Sebaliknya, norma ini merupakan mekanisme perlindungan hak konstitusional atas tanah.

Dengan demikian, sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah sistem yang inklusif-menghargai sejarah (hak lama), yang secara teoritis hak atas tanah dapat lahir terlebih dahulu (hak tanah bekas hak milik adat), sedangkan pendaftaran tanah adalah instrumen publikasi dan pembuktian adanya hak atas tanah. Sehingga hak ulayat tetap diakui dan memberikan kepastian masa depan (sertipikasi). Bahwa dalam konteks kasus yang diuraikan Para Pemohon, apabila terdapat tanah yang telah dikuasai secara turun-temurun atau berdasarkan alas hak lama namun belum terdaftar, hal tersebut tidak serta-merta menunjukkan tidak adanya perlindungan hukum, melainkan

menunjukkan pentingnya proses pembuktian dan pendaftaran agar hak tersebut memperoleh penguatan dalam sistem hukum formal.

- h. Bahwa terhadap kemungkinan terjadinya pengabaian hak atas tanah adat atau tanah lama dalam proses pendaftaran, sistem hukum tetap menyediakan mekanisme keberatan, pembuktian, dan penyelesaian sengketa, sehingga hak-hak tersebut tetap dapat dilindungi dan dipulihkan.

Dengan demikian, dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa norma *a quo* tidak memberikan perlindungan yang memadai adalah tidak tepat, karena secara normatif maupun dalam kebijakan pelaksanaannya, negara justru telah menyediakan instrumen untuk melindungi, mengakui, dan memperkuat hak atas tanah, termasuk tanah perseorangan bekas milik adat maupun melindungi tanah ulayat masyarakat hukum adat, sesuai dengan amanat UUD NRI 1945.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hal-hal yang telah Pemerintah uraikan di atas, baik pada bagian II mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon dan bagian III mengenai Keterangan Pemerintah atas Materi Permohonan yang Dimohonkan Untuk Diuji, dapat Pemerintah simpulkan bahwa:

1. Para Pemohon tidak memiliki *Legal Standing* dalam mengajukan permohonan uji materiil *a quo*, karena tidak adanya hubungan kausal (*causal verband*) sebab akibat, antara hak konstitusional yang didalilkan oleh Para Pemohon dengan pemberlakuan ketentuan pasal-pasal yang diajukan pengujiannya oleh Para Pemohon;
2. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah konstitusional, karena menjadi dasar penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk mewujudkan tertib administrasi, kepastian, dan perlindungan hukum, serta tidak mengesampingkan prinsip rekognisi, termasuk terhadap hak masyarakat hukum adat;
3. Dalil Para Pemohon mengenai tidak adanya kepastian hukum adalah tidak beralasan, karena sistem pendaftaran tanah telah memberikan alat bukti yang kuat, dilengkapi mekanisme koreksi dan penyelesaian sengketa, serta kedudukan sertifikat yang tidak mutlak justru merupakan pilihan sistem

hukum yang sah untuk menjamin keadilan;

4. Tanggung jawab negara dalam pendaftaran tanah telah diatur secara menyeluruh, termasuk melalui mekanisme pembetulan, pembatalan, dan upaya hukum, sehingga perlindungan terhadap hak atas tanah, termasuk tanah adat dan tanah lama tetap terjamin;
5. Permasalahan yang didalilkan Para Pemohon merupakan persoalan implementasi, yang penyelesaiannya telah tersedia dalam sistem hukum yang berlaku dan tidak menunjukkan adanya inkonstitusionalitas norma *a quo*;
6. Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pasal 19 ayat (1) UUPA tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka menurut Pemerintah terhadap dalil Para Pemohon tersebut menjadi tidak beralasan dan tidak berdasar, sehingga adalah tepat jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan Menolak Permohonan Uji Materiil Para Pemohon.

V. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian Para Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
3. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat,

Atau dalam hal Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi di Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

KETERANGAN TAMBAHAN PRESIDEN

Menindaklanjuti persidangan di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada tanggal 19 Mei 2026 dengan agenda Mendengar Keterangan DPR dan Presiden atas permohonan pengujian materiil Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), yang dimohonkan oleh Sdr. Zico Leonard Djagardo Simanjuntak, dkk., dari Kantor Hukum Leo & Partners, selaku kuasa hukum dari Ariyanto Zalukhu, dkk., selanjutnya disebut Para Pemohon, sesuai registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIV/2026 tanggal 10 Februari 2026 dan Perbaikan Permohonan tanggal 5 Maret 2026.

Selanjutnya, perkenankanlah Pemerintah menyampaikan Keterangan Tambahan Presiden tertulis yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Keterangan Presiden yang telah disampaikan terdahulu, sebagai berikut:

I. Pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.

1. *dengan melihat Pasal 19 ayat (1) ini memang tidak ada ... sepertinya tidak ada masalah karena memang ini menjadi dasar hukum bagi Pemerintah untuk ... apa namanya ... menyelenggarakan yang namanya pendaftaran tanah, itu sebagai dasar hukumnya ... payung hukumnya. Akan tetapi, kalau kita baca dari keinginan Pemohon ini, sebetulnya Pemohon ini tidak bermaksud untuk menghilangkan pasal itu ... Pasal 19 ayat (1) itu. Tetapi, Pemohon ingin ini diberi pemaknaan, khususnya frasa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah. Jadi, bukan pendaftaran tanahnya yang ... tetapi untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah, ini frasa ini, ya, awal dari pasal tersebut norma itu yang dia ... ingin dia garis bawahi, kasih tanda petik untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah. Sepertinya Pemohon ini pengen kepastian hukum itu lebih ketat lagi, kan begitu.*
2. *apakah ada kajian di Kementerian ATR/BPN kalau ada, apakah ini disebabkan karena stelsel pendaftaran tanah atau stelsel ... apa namanya ...*

pengumuman, ya, publikasi, publikasi sertifikat tanah itu yang negatif bertendensi positif itu, yang dulu sanggup menjawab kebutuhan, yang saat ini sudah tidak sanggup lagi dengan sistem stelsel negatif bertendensi positif itu? Apakah kalau misalnya ini menjadi stelselnya yang menjadi positif, sehingga bahasanya, ya, Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah, berarti tanggung jawab ada sama Pemerintah nih.

3. *kalau terjadi maladministrasi oleh Pemerintah, Pemerintah harus bertanggung jawab. Jadi kalau ada salah salah, terjadi duplikasi, dua sertifikat yang muncul, ini resmi lho dari kementerian dua-duanya. Kok bisa? Nah, kalau ada hal-hal begini, siapa yang tanggung jawab? Nah, penginnnya Pemerintah yang tanggung jawab. Ya, jangan terlepas dari ... ya, memang ada mekanisme. Ya, silakan gugat ke pengadilan, silakan gugat ke TUN, kan begitu. Nah, terlepas dari mekanisme gugat-mengugat itu, kenapa tidak Pemerintah itu sudah lebih make sure, gitu. Bahwa ini kami jamin bahwa setiap sertifikat yang terbit dari Pemerintah, itu tidak bakal bisa dibuat duplikasinya, sehingga tidak bakal ada yang namanya sertifikat ganda, gitu. Bisa enggak Pemerintah melakukan itu? Nah, coba kalau memang bisa, langkah-langkahnya seperti apa? Supaya inilah yang dia inginkan masyarakat kita ini, seiring dengan bertambahnya kesadaran hukum masyarakat kita.*
4. *ada enggak, sistem yang bisa disampaikan nanti dalam keterangan tambahan oleh Pemerintah, sistem yang memberikan, ya, informasi lebih awal kepada masyarakat yang misalnya melakukan transaksi jual-beli tanah misalnya, dia sudah bisa memastikan bahwa tanah yang dia beli itu atau tanah yang dijanjikan oleh apakah itu developer, atau real estate, atau apakah semua ya, yang terjadi jual beli tanah itu, itu dipastikan bahwa ketika dia bisa ... publik bisa mengecek, karena ini berkaitan dengan pendaftaran ... apa namanya ... berkaitan dengan pengumuman ini. Jadi, kalau dia bisa mengecek bahwa tanah yang dia beli ini atau lahan yang dibeli ini itu bebas dari misalnya sengketa. Jadi, dia sudah bisa ngecek gitu, oh, ini, nah, sekarang dengan teknologi yang ada, apakah di ATR/BPN ini ada teknologinya yang bisa publik mendapatkan akses untuk mengetahui bahwa lihat dengan ... apa namanya ... lahan tempat ini atau peta ini seperti ini, di zoom-zoom-zoom lihat terus sampai ke ... ya, anggaplah seperti ini misalnya*

ruang sidang ini, ini tengah-tengah ini bisa kita lihat, oh, ini yang di tengah-tengah hijau ini, ini betul-betul bebas. Jadi, kalau Anda beli tanah di sini, itu aman dari persoalan sengketa, gitu kan, sengketa tanah. Nah, kalau ini yang hitam itu, hijau-hijau ini, ini lagi ber perkara nih, berproses nih, perkaranya di pengadilan sampai ke Mahkamah Agung belum inkrah, nih. Sehingga masyarakat ketika beli, itu betul-betul dia mendapatkan kepastian yang ... apa namanya ... yang paripurna, yang absolut, gitu.

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H., Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Terhadap poin Nomor 1 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H. yang pada intinya menyampaikan bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA telah menjadi dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah, dan Pemohon pada dasarnya hanya menghendaki penegasan makna frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” agar kepastian hukum lebih diperkuat, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA secara jelas telah memberikan dasar hukum dan mandat konstitusional kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Jaminan kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam norma *a quo* pada hakikatnya telah diwujudkan melalui sistem administrasi pertanahan yang meliputi pengukuran, perpetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak, penerbitan sertifikat, serta pemeliharaan data pendaftaran tanah.
 - b. Bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak hanya dimaksudkan sebagai kegiatan administratif semata, tetapi juga sebagai instrumen perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah agar memperoleh kepastian mengenai subjek hak, objek hak, maupun status hukum tanah yang bersangkutan.
 - c. Bahwa Pemerintah berpandangan keinginan Para Pemohon agar frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dimaknai lebih kuat pada dasarnya merupakan harapan agar negara semakin optimal dalam memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat di bidang pertanahan, khususnya dalam mencegah terjadinya sengketa, tumpang

tindih hak, maupun penerbitan sertifikat yang bermasalah. Terhadap hal tersebut, Pemerintah secara berkelanjutan terus melakukan penguatan sistem pendaftaran tanah, antara lain melalui digitalisasi layanan pertanahan, peningkatan validitas data fisik dan data yuridis, percepatan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut PTSL), serta penguatan mekanisme pengawasan dan penyelesaian sengketa pertanahan;

- d. Bahwa kepastian hukum yang diamanatkan oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA diletakkan secara proporsional berdasarkan sistem publikasi (*stelsel*) pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia, yaitu *stelsel* negatif bertendensi positif. Berdasarkan *stelsel* ini, sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Pemerintah merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA *jo.* Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Artinya, data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat harus dianggap benar dan sah demi hukum sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya dengan alat bukti lain dan/atau pembuktian di persidangan. Sistem ini diterapkan untuk melindungi pemegang hak yang beriktikad baik, tanpa menutup hak warga negara lain yang mungkin memiliki bukti materiil yang lebih kuat untuk mencari keadilan. Jaminan kepastian hukum juga telah diperkuat Pemerintah melalui penerapan lewat waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997. Ketentuan ini menegaskan bahwa apabila suatu sertifikat telah diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperolehnya dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut tidak dapat lagi menuntut pembatalan hak apabila telah lewat waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat tersebut. Hal ini membuktikan bahwa sistem hukum pertanahan kita telah memberikan kepastian hukum setelah masa transisi 5 (lima) tahun terlampaui.
- e. Bahwa selain perlindungan hukum bagi pemegang hak, Pemerintah juga memiliki instrumen korektif internal apabila ditemukan adanya cacat administrasi dan/atau cacat yuridis termasuk tumpang tindih (*overlapping*), dalam penerbitan suatu sertifikat. Sesuai dengan

peraturan perundang-undangan mengenai penanganan sengketa pertanahan, Pemerintah memiliki kewenangan untuk membatalkan produk hukumnya sendiri yang cacat administrasi demi memulihkan keadaan dan menjaga kepastian hukum, sebagaimana diatur dalam :

- 1) PP 24/1997 seperti pada Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) yang menegaskan kedudukan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat serta membuka kemungkinan pembatalan apabila terbukti terdapat cacat administrasi;
 - 2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatur secara teknis tata cara pembetulan kesalahan administrasi serta pencatatan perubahan dan pemeliharaan data pendaftaran tanah;
 - 3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang mengatur mengenai mekanisme penanganan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan, termasuk pembatalan sertipikat yang mengandung cacat administrasi.
- f. Bahwa dengan demikian, norma Pasal 19 ayat (1) UUPA sesungguhnya telah memuat kewajiban negara untuk menghadirkan kepastian hukum di bidang pertanahan, sehingga yang diperlukan bukanlah perubahan makna norma, melainkan penguatan implementasi penyelenggaraan pendaftaran tanah secara efektif, akuntabel, dan memberikan perlindungan hukum yang optimal kepada masyarakat.
2. Terhadap poin Nomor 2 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H. yang pada intinya mempertanyakan apakah permasalahan pertanahan disebabkan oleh sistem publikasi negatif bertendensi positif yang saat ini berlaku, serta kemungkinan perlunya penguatan tanggung jawab Pemerintah apabila sistem pendaftaran tanah diarahkan menjadi stelsel positif, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
- a. Bahwa sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia pada dasarnya merupakan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, yang

berarti sertifikat merupakan alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya, sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya melalui mekanisme hukum yang berlaku, dengan pertimbangan:

- 1) Filosofis, memadukan antara menjamin kepastian hukum dengan keadilan dan kemanfaatan. Jaminan kepastian hukum harus diwujudkan melalui mekanisme yang hati-hati dengan keharusan memenuhi Asas Spesialitas, Asas *Contradictoire Delimitatie*, Asas Publisitas atau *Openbaarheid*, dan Asas *Rechtsverwerking*. Jaminan keadilan harus diwujudkan dengan menempatkan fungsi sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat sehingga memberikan kesempatan kepada warga masyarakat yang sungguh-sungguh berhak atas tanah untuk menggugat kepemilikan tanah ke pengadilan yang akan memberikan putusan pihak yang sungguh-sungguh berhak. Jaminan kemanfaatan diwujudkan melalui mekanisme pembatasan jangka waktu tertentu proses pengumpulan dan verifikasi data fisik dan data yuridis sehingga sertifikat segera dapat diterbitkan dan digunakan oleh subyek yang tercantum dalam sertifikat.
- 2) Sosiologis yaitu:
 - a) *Pertama*, kondisi sosial ekonomi masyarakat yang majemuk yang di antaranya ditandai adanya: (1) kenyataan historis bahwa sebagian besar kepemilikan tanah tidak didukung dengan alat bukti tertulis dan hanya didasarkan pada penguasaan fisik tanah dan pemanfaatan secara terus menerus yang berlaku dalam hukum adat dan dalam perkembangannya terdapat perubahan-perubahan yang mengarah pada pelemahan penguasaan fisik dan pemanfaatan tanah secara terus menerus; (2) perbedaan kemampuan kelompok masyarakat untuk memperjuangkan dan mempertahankan hak kepemilikan (*bargaining power*) sehingga kelompok masyarakat yang lemah posisi tawarnya akan berada dalam kondisi yang tidak diuntungkan. Dalam kondisi demikian itulah diperlukan peranan pengadilan untuk menilai dan memberikan putusan subyek yang sungguh-sungguh berhak atas tanah;

- b) *Kedua*, keterbatasan kemampuan negara secara finansial dan politik hukum untuk menyediakan dana yang dapat digunakan untuk membayar kompensasi jika dianut sistem positif. Kondisi ini memang bersifat relatif yang tergantung pada semangat politik hukum negara untuk menuntaskan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.
- b. Bahwa sistem publikasi negatif bertendensi positif tetap memberikan jaminan kepastian hukum melalui proses pengumpulan, penelitian, pengumuman data fisik dan data yuridis, serta penerbitan sertifikat hak atas tanah oleh pejabat yang berwenang.
- c. Bahwa berbagai permasalahan pertanahan yang masih terjadi, seperti tumpang tindih sertifikat, sengketa batas bidang tanah, maupun kesalahan administrasi, tidak semata-mata disebabkan oleh sistem publikasi negatif bertendensi positif, melainkan juga dipengaruhi oleh faktor historis, ketidaklengkapan data pertanahan, peralihan hak yang tidak tercatat, penggunaan dokumen yang tidak valid, serta belum meratanya kualitas data dan infrastruktur pertanahan.
- d. Bahwa Pemerintah terus melakukan evaluasi dan penguatan terhadap sistem pendaftaran tanah guna meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, antara lain melalui percepatan program PTSL, digitalisasi layanan pertanahan, integrasi data spasial dan yuridis, serta peningkatan pengawasan dan validasi data pertanahan. Kementerian ATR/BPN melalui penerapan dokumen elektronik dalam kegiatan pendaftaran tanah, yaitu sertifikat elektronik memastikan keamanan dan integrasi sertifikat elektronik dalam sistem administrasi pertanahan, diharapkan dapat mengurangi risiko pelanggaran informasi sertifikat, pemalsuan, duplikasi, dan sengketa tumpang tindih. Penerapan sertifikat elektronik memainkan peran krusial dalam mewujudkan efisiensi, keamanan, dan kepastian untuk mengurangi kemungkinan sengketa tanah. Dengan adanya sertifikat elektronik, pengelolaan dan penyimpanan dokumen juga menjadi lebih efisien. Dokumen dalam bentuk file PDF yang disimpan dalam brankas elektronik dapat diakses dengan cepat dan aman oleh pemegang hak melalui aplikasi resmi seperti Sentuh Tanahku.

- e. Bahwa terhadap pandangan mengenai kemungkinan penerapan sistem publikasi positif, Pemerintah berpandangan bahwa sistem demikian mensyaratkan kesiapan data pertanahan yang lengkap, akurat, terintegrasi, dan mencakup seluruh bidang tanah secara nasional, termasuk mekanisme tanggung jawab negara yang lebih luas terhadap setiap produk administrasi pertanahan yang diterbitkan. Selain itu, dalam penerapan sistem publikasi positif, jika terjadi kesalahan administrasi oleh negara yang merugikan pemilik tanah sebenarnya, negara wajib memberikan ganti rugi finansial mutlak. Hal ini mensyaratkan adanya Dana Jaminan (*Assurance Fund/Title Insurance*) dari APBN. Secara fiskal dan kesiapan tata kelola, Indonesia belum memiliki instrumen *Assurance Fund* ini. Jadi, mempertahankan stelsel negatif bertendensi positif adalah suatu langkah kehati-hatian negara demi melindungi keuangan negara dari gugatan finansial massal akibat residu permasalahan tanah masa lalu.

Apabila Indonesia memaksakan penerapan stelsel positif saat, hal itu justru akan melegalkan kejahatan mafia tanah. Mafia tanah yang berhasil menerbitkan sertifikat dengan dokumen palsu akan dilindungi secara mutlak oleh negara, dan pemilik asli akan kehilangan tanahnya selamanya. Sistem publikasi negatif bertendensi positif memberi ruang bagi “kebenaran materiil” untuk membatalkan “kebenaran formal” yang cacat hukum.

Bahwa tanpa harus mengubah sistem publikasi menjadi sistem publikasi positif yang membutuhkan kesiapan sosiologis dan fiskal negara yang besar, Pemerintah secara *de facto* telah memperkuat tanggung jawabnya melalui penerapan dokumen elektronik, integrasi data spasial dan yuridis sebagai bentuk konkret dari peningkatan tanggung jawab dan kehadiran negara dalam menjamin keamanan hak atas tanah masyarakat.

3. Terhadap poin Nomor 3 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H. yang pada intinya menekankan perlunya tanggung jawab Pemerintah atas terjadinya maladministrasi pertanahan, termasuk penerbitan sertifikat ganda, serta mempertanyakan langkah konkret Pemerintah untuk menjamin agar setiap sertifikat yang diterbitkan memiliki

kepastian hukum dan tidak menimbulkan duplikasi, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Bahwa setiap penerbitan sertipikat hak atas tanah dilakukan melalui tahapan administratif, teknis, dan yuridis yang meliputi pengukuran, penelitian data fisik dan data yuridis, pengumuman, pembukuan hak, hingga penerbitan sertipikat oleh pejabat yang berwenang. Sertipikat ganda atau tumpang tindih hak atas tanah pada umumnya dapat terjadi karena berbagai faktor, antara lain belum lengkapnya data pertanahan pada masa lalu, ketidaksesuaian data fisik dan data yuridis, peralihan hak yang tidak tercatat, penggunaan dokumen yang tidak sah, kesalahan administratif, maupun sengketa penguasaan tanah yang telah berlangsung sebelumnya.

Terhadap kondisi demikian, Pemerintah tidak melepaskan tanggung jawab, melainkan tetap menyediakan mekanisme administratif maupun mekanisme peradilan untuk melakukan koreksi, pembatalan, penyelesaian sengketa, dan pemulihan hak masyarakat sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997, di mana sertipikat merupakan alat bukti yang kuat namun tetap dapat diuji, hal ini merupakan bentuk kehati-hatian negara untuk mencegah ketidakadilan akibat kesalahan administrasi, sekaligus memberikan ruang bagi pihak yang dirugikan untuk mempertahankan haknya melalui mekanisme hukum.

- b. Bahwa tanggung jawab pemerintah terhadap maladministrasi selama ini tidak hanya mengarahkan penyelesaiannya melalui litigasi, melainkan terdapat tindakan korektif yang dilakukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melalui pembatalan produk hukum atau hak atas tanah karena cacat administrasi. Pembatalan Hak Atas Tanah karena cacat administrasi berdasarkan ketentuan Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, dapat dibatalkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak sertipikat diterbitkan dan khusus untuk pembatalan karena cacat administrasi kategori tumpang tindih hak atas tanah tidak terbatas pada jangka waktu.

- c. Bahwa langkah kongkrit pemerintah untuk menghindari maladministrasi terutama menghindari penerbitan sertipikat ganda dalam proses pendaftaran tanah sampai dengan diterbitkan sertipikat dapat dijelaskan sebagai berikut:
- 1) Susunan panitia pemeriksaan tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, salah satu anggotanya adalah kepala desa/lurah setempat atau perangkat desa/kelurahan atau nama lain yang serupa dengan itu dengan tujuan kepala desa/lurah setempat atau perangkat desa/kelurahan atau nama lain yang serupa dengan itu dapat memberi pertimbangan ataupun sanggahan terhadap tanah yang dimohon Hak Atas Tanah mengingat kepala desa/lurah setempat atau perangkat desa/kelurahan atau nama lain yang serupa dengan itu merupakan pihak yang berinteraksi secara langsung dengan warga ataupun yang memiliki kewenangan terkait wilayah adalah kepala desa/lurah setempat;
 - 2) Salah satu persyaratan penerbitan sertipikat yaitu persetujuan dari pemilik yang berbatasan langsung dengan harapan membantu mengkonfirmasi tanah yang dimohonkan benar-benar milik pemohon dan belum pernah diterbitkan sertipikat, serta batas bidang tanah yang dimohon sehingga tidak terjadi tumpang tindih atau penerbitan sertipikat ganda;
 - 3) penggunaan NIB untuk setiap bidang tanah yang telah dilakukan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, antara lain setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas batasnya diberi nomor identifikasi bidang tanah, serta digunakan sebagai nomor referensi dalam setiap tahap kegiatan Pendaftaran Tanah untuk selanjutnya bidang tanah tersebut dipetakan (plotting) ke dalam Peta Pendaftaran;
 - 4) pengenaan kewajiban kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk memastikan kesesuaian data fisik dan data yuridis pada Sertipikat

dengan data elektronik pada pangkalan data melalui layanan informasi pertanahan elektronik, serta memastikan dan yakin objek fisik bidang tanah yang akan dialihkan dan/atau dibebani hak tidak dalam sengketa sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun sebagaimana diatur dalam Pasal 97 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021.

- d. Selain itu, Pemerintah juga terus melakukan langkah-langkah preventif guna meminimalisasi terjadinya sertipikat ganda dan meningkatkan kepastian hukum di bidang pertanahan, antara lain melalui:
- 1) percepatan program PTSL;
 - 2) digitalisasi data dan layanan pertanahan;
 - 3) integrasi data spasial dan data yuridis pertanahan;
 - 4) pemanfaatan peta tunggal dan sistem informasi geospasial;
 - 5) peningkatan validasi dan verifikasi data pertanahan; dan
 - 6) penguatan pengawasan internal dan tata kelola administrasi pertanahan.

Langkah preventif Kementerian ATR/BPN dalam meminimalisir terjadinya sertipikat ganda tersebut antara lain diatur dalam:

- 1) Pasal 34 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang intinya dalam satu bidang tanah hanya dapat diterbitkan satu sertipikat hak atas tanah kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan;
- 2) Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, dinyatakan dalam hal terdapat satu atau beberapa sertipikat tumpang tindih dalam satu bidang tanah baik seluruhnya maupun sebagian maka terhadap sertipikat dimaksud dilakukan Penanganan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1), dan apabila hasil penanganan tersebut diperoleh terdapat cacat administrasi dan/atau cacat yuridis maka dapat dibatalkan;

- 3) Pasal 13 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah, antara lain diatur bahwa setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas batasnya diberi nomor identifikasi bidang tanah, serta digunakan sebagai nomor referensi dalam setiap tahap kegiatan Pendaftaran Tanah untuk selanjutnya bidang tanah tersebut dipetakan (*plotting*) ke dalam Peta Pendaftaran.
- e. Bahwa Pemerintah juga terus mengembangkan sistem informasi pertanahan berbasis elektronik agar masyarakat dapat memperoleh akses informasi yang lebih terbuka, transparan, dan akurat mengenai status bidang tanah, sehingga dapat meminimalisasi risiko sengketa maupun tumpang tindih hak. Komitmen tersebut telah dan terus diwujudkan secara konkret oleh Kementerian ATR/BPN melalui:
- 1) Sistem Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP), yang disediakan untuk menunjang kinerja pelayanan pengaturan dan penataan, serta penyelesaian masalah agraria dan tata ruang/pertanahan. Penggunaan KKP antara lain bertujuan untuk memudahkan akses masyarakat terhadap layanan pertanahan, meningkatkan mutu layanan dasar publik bidang pertanahan, serta memodernisasi layanan dan tata kelola agraria, tata ruang dan pertanahan;
 - 2) Aplikasi Mobile “Sentuh Tanahku”, merupakan aplikasi resmi yang dikembangkan oleh Kementerian ATR/BPN untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mengakses layanan pertanahan secara digital. Melalui aplikasi ini, masyarakat dapat dengan mudah melihat, memantau informasi terkait tanah serta sertifikat elektronik yang dimilikinya. Aplikasi ini hadir dengan prinsip lengkap, mudah, jelas, dan aman, sehingga semua data pertanahan tersimpan rapi dan dapat diakses langsung dari genggaman tangan, dengan aplikasi sentuh tanahku masyarakat tidak perlu lagi datang ke

kantor pertanahan hanya untuk sekedar mencari informasi atau memantau dokumen;

- 3) Portal Geospasial “Bhumi ATR/BPN”, merupakan sebuah situs peta interaktif yang digunakan untuk menyebarkan informasi spasial. Bhumi ATR/BPN terintegrasi dengan geoportal ATLAS sebagai platform penyimpanan data geospasial yang dikelola oleh unit-unit kerja di Kementerian ATR/BPN. Tujuan utama BHUMI ATR/BPN adalah untuk memudahkan akses terhadap data spasial yang bersifat otoritatif dan data lainnya bagi masyarakat, pemerintah dan lembaga lainnya, serta membantu dalam menyediakan informasi publik secara terbuka;
- 4) Layanan informasi peta pertanahan dan informasi tata ruang (GISTARU) yang terbuka dan dapat di akses secara umum oleh masyarakat luas dan tidak dikenakan biaya sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2020 tentang Layanan Informasi Pertanahan Secara Elektronik. Layanan Gistaru (Geographic Information System Tata Ruang), merupakan aplikasi berbasis website yang mempermudah masyarakat dalam mengakses informasi Rencana Tata Ruang (RTR) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) secara online;
- 5) Penerapan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah melalui penerbitan sertipikat elektronik yang mengubah sertipikat dalam format blanko menjadi Dokumen Elektronik yang dapat disimpan secara digital dan dapat dicetak menggunakan *Secure Paper*.

Dengan perkembangan teknologi informasi dan pembenahan administrasi pertanahan yang terus dilakukan oleh Kementerian ATR BPN melalui transformasi digital tersebut, merupakan bukti upaya Pemerintah mewujudkan sistem pendaftaran tanah yang semakin akurat, terpercaya, dan memberikan jaminan kepastian hukum yang lebih optimal kepada masyarakat.

- f. Bahwa oleh karena itu, permasalahan maladministrasi dalam bidang pertanahan pada dasarnya tidak menunjukkan inkonstitusionalitas norma

a quo, melainkan menjadi bagian dari upaya berkelanjutan Pemerintah untuk memperkuat kualitas penyelenggaraan pendaftaran tanah dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

4. Terhadap poin Nomor 4 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H. yang pada intinya mempertanyakan adanya sistem dan teknologi pada Kementerian ATR/BPN yang dapat memberikan akses informasi kepada masyarakat untuk memastikan status tanah, termasuk ada atau tidaknya sengketa, guna mewujudkan kepastian hukum yang lebih optimal dalam transaksi pertanahan, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak hanya bertujuan menghasilkan sertipikat sebagai alat bukti hak, tetapi juga menyediakan informasi pertanahan yang dapat diakses masyarakat guna menjamin transparansi dan perlindungan hukum dalam setiap perbuatan hukum atas tanah. Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN terus melakukan transformasi digital dalam pelayanan pertanahan, antara lain melalui pembangunan sistem informasi pertanahan elektronik, digitalisasi data bidang tanah, serta pengembangan peta pertanahan berbasis geospasial. Melalui penguatan sistem tersebut, masyarakat dapat memperoleh informasi mengenai status bidang tanah, termasuk data pendaftaran, letak bidang tanah, batas-batas tanah, maupun informasi administratif lainnya yang berkaitan dengan objek tanah.

Pemerintah juga terus mengembangkan integrasi data pertanahan dengan sistem informasi spasial dan data penanganan perkara guna meningkatkan akurasi serta keterbukaan informasi pertanahan, termasuk sebagai langkah preventif untuk meminimalisasi terjadinya sengketa dan tumpang tindih hak atas tanah.

- b. Akses informasi Pertanahan yang dapat diakses masyarakat untuk memastikan status tanah, termasuk ada atau tidaknya sengketa, guna mewujudkan kepastian hukum yang lebih optimal dalam transaksi pertanahan, Pemerintah telah:
 - 1) mengatur dalam Pasal 97 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor Tahun 1997 tentang Ketentuan

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 antara lain Pejabat Pembuat Akta Tanah sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun memiliki kewajiban untuk memastikan kesesuaian data fisik dan data yuridis pada Sertipikat dengan data elektronik pada pangkalan data melalui layanan informasi pertanahan elektronik, serta memastikan objek fisik bidang tanah yang akan dialihkan dan/atau dibebani hak tidak dalam sengketa;

- 2) telah menyediakan Portal Geospasial “Bhumi ATR/BPN” yang terintegrasi dengan geoportal ATLAS sebagai platform penyimpanan data geospasial yang dikelola oleh unit-unit kerja di Kementerian ATR/BPN untuk memudahkan akses terhadap data spasial yang bersifat otoritatif dan data lainnya bagi masyarakat, pemerintah dan lembaga lainnya, serta membantu dalam menyediakan informasi publik secara terbuka, sehingga masyarakat secara mandiri dapat mengetahui luas dan NIB suatu bidang tanah;
 - 3) telah menyediakan aplikasi Mobile “Sentuh Tanahku” yang dapat mengakses informasi mengenai letak, luas, tipe hak dan NIB suatu bidang tanah dengan catatan masyarakat yang akan melakukan transaksi telah memiliki nomor sertipikat hak atas tanah, maka dapat memperoleh informasi awal terkait bidang tanah.
 - 4) telah menyediakan layanan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) agar masyarakat memperoleh informasi mengenai sengketa, blokir, sita, atau proses perkara terhadap bidang tanah yang terdaftar di kantor pertanahan.
- c. Bahwa Pemerintah menyadari harapan masyarakat agar tersedia sistem informasi pertanahan yang semakin terbuka, terintegrasi, dan mudah diakses secara digital untuk memberikan kepastian hukum yang lebih optimal sebelum masyarakat melakukan transaksi pertanahan. Oleh karena itu, Pemerintah terus melakukan pembenahan tata kelola data pertanahan, penguatan infrastruktur digital, validasi data, serta

peningkatan sistem informasi pertanahan sebagai bagian dari upaya mewujudkan pelayanan pertanahan yang modern, transparan, dan memberikan kepastian hukum yang lebih baik kepada masyarakat.

- d. Bahwa Pemerintah menyadari harapan masyarakat agar tersedia sistem informasi pertanahan yang semakin terbuka, terintegrasi, dan mudah diakses secara digital untuk memberikan kepastian hukum yang lebih optimal sebelum masyarakat melakukan transaksi pertanahan. Oleh karena itu, Pemerintah terus melakukan pembenahan tata kelola data pertanahan, penguatan infrastruktur digital, validasi data, serta peningkatan sistem informasi pertanahan sebagai bagian dari upaya mewujudkan pelayanan pertanahan yang modern, transparan, dan memberikan perlindungan hukum yang lebih baik kepada masyarakat.

II. Pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Daniel Yusmic P. Foekh, S.H., M.H.

1. *dalam proses pendaftaran ini, Pak Dalu, apakah ada afirmasi bagi masyarakat adat dalam pendaftaran tanah walaupun ada Permen ATR itu, ya, tetapi menurut saya ini perlu ada afirmasi. Karena apa? Kesadaran hukum masyarakat itu kan kita ... namanya masyarakat adat ini umumnya kan di daerah. Kalau kita baca dalam dalil Pemohon itu ada sejumlah kurang-lebih 5 ribu, ya, desa adat dan seterusnya. Artinya, negara harus hadir proaktif, ya, yang saya tangkap dalam persoalan ini. Karena gini, banyak yang terjadi, misalnya gini pernah ada permohonan ke MK, minta supaya ada menteri hukum adat, ya. Itu menunjukkan bahwa negara ini abai terhadap keberadaan hukum adat.*
2. *Sudah berapa banyak pendaftaran tanah terkait dengan masyarakat adat, baik yang didaftarkan oleh perseorangan maupun oleh masyarakat adat itu? Saya lihat kalau di beberapa daerah, misalnya di Kalimantan Tengah, kebetulan kepala daerah itu dia adalah ketua masyarakat adatnya, ya, sehingga proses politik kebijakan daerah berpihak kepada masyarakat adat. Nah, kalau terbuka seperti ini, posisi masyarakat adat kalau tadi keterangan dari Pemerintah, Pak Sekjen, itu kan ada dualism, ya, hukum yang berlaku, hukum adat dan juga hukum kolonial. Tapi dalam perkembangan terakhir lahirnya PP maupun Permen ATR BPN, itu quote unquote justru posisi*

masyarakat adat ini agak lemah. Nah, karena itu nanti tolong diberi keterangan tambahan, sudah berapa banyak pendaftaran yang dilakukan oleh masyarakat adat ataupun oleh perseorangan dari masyarakat adat dalam rangka untuk kepastian hak atas tanah dari masyarakat adat.

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Daniel Yusmic P. Foekh, S.H., M.H., Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Terhadap poin Nomor 1 Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Daniel Yusmic P. Foekh, S.H., M.H. yang pada intinya mempertanyakan adanya afirmasi dan langkah proaktif negara dalam proses pendaftaran tanah bagi masyarakat hukum adat, khususnya untuk meningkatkan perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya pada prinsipnya telah dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 serta tercermin dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan pertanahan. UUPA juga mengakui keberadaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA.
 - b. Bahwa dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap tanah masyarakat hukum adat, Pemerintah telah membentuk berbagai kebijakan dan regulasi di bidang pertanahan yang memberikan ruang bagi identifikasi, inventarisasi, penatausahaan, serta pendaftaran tanah ulayat dan tanah masyarakat hukum adat. Pemerintah menyadari masih terdapat berbagai tantangan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah masyarakat hukum adat, antara lain keterbatasan akses informasi, kondisi geografis, perbedaan sistem penguasaan tanah adat, serta belum meratanya tingkat kesadaran dan administrasi hukum masyarakat di berbagai daerah. Oleh karena itu, Pemerintah terus melakukan langkah afirmatif dan proaktif melalui koordinasi dengan pemerintah daerah, pendampingan kepada masyarakat hukum adat dilakukan dengan pendekatan partisipatif menggunakan prinsip Free, Prior, Informed,

Consent (FPIC) atau Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan (PADIATAPA), percepatan inventarisasi dan pemetaan wilayah adat, serta penguatan pelayanan pertanahan di daerah-daerah yang memiliki masyarakat hukum adat.

- c. Bahwa Pemerintah juga terus mendorong sinergi antara data pertanahan, data wilayah adat, dan informasi geospasial guna memberikan perlindungan hukum yang lebih baik terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat. Dengan demikian, Pemerintah pada prinsipnya tidak mengabaikan keberadaan masyarakat hukum adat, melainkan terus berupaya memperkuat pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum hak atas tanah masyarakat hukum adat melalui kebijakan dan penyelenggaraan administrasi pertanahan yang inklusif dan berkeadilan.
 - d. Bahwa Pemerintah tidak abai terhadap tanah adat sebagaimana Pasal 16 Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024, bidang tanah ulayat yang tidak diajukan penegasan sebagai Hak Pengelolaan tetap memiliki status sebagai tanah ulayat dan dilindungi. Kementerian ATR/BPN melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 juga memperkuat keberadaan tanah ulayat dengan melakukan penyelenggaraan administrasi pertanahan hak ulayat masyarakat hukum adat. Disamping itu, dilakukan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) secara eksplisit yang juga diperuntukan kepada salah satunya objek tanah ulayat milik masyarakat adat, tanah wakaf, dan rumah ibadah, dengan pendekatan partisipatif yang melibatkan aparat desa dan tokoh adat setempat.
2. Terhadap poin Nomor 2 Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Daniel Yusmic P. Foekh, S.H., M.H. yang pada intinya meminta penjelasan mengenai perkembangan dan jumlah pendaftaran tanah masyarakat hukum adat, serta perlunya penguatan perlindungan dan kepastian hak atas tanah bagi masyarakat adat dalam kebijakan pertanahan, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
- a. Bahwa Pemerintah terus melakukan inventarisasi, identifikasi, pencatatan, dan penatausahaan tanah ulayat masyarakat hukum adat sebagai bagian dari upaya memberikan pengakuan, perlindungan, dan

kepastian hukum terhadap hak-hak masyarakat hukum adat di bidang pertanahan. Dalam penyelenggaraannya, tanah ulayat masyarakat hukum adat yang telah dicatat dapat ditegaskan menjadi hak pengelolaan atas nama kesatuan masyarakat hukum adat atau ditetapkan menjadi hak milik bagi kelompok anggota masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;

- b. Bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah masyarakat hukum adat memerlukan tahapan pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan wilayah adatnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, yang dalam pelaksanaannya melibatkan pemerintah daerah sesuai dengan karakteristik, kondisi sosial, dan sistem hukum adat di masing-masing daerah.
- c. Bahwa berbagai kebijakan dan regulasi di bidang pertanahan yang diterbitkan pada dasarnya dimaksudkan untuk memperkuat perlindungan dan kepastian hukum hak atas tanah masyarakat hukum adat, termasuk memberikan mekanisme administratif bagi pencatatan, pemetaan, dan pendaftaran tanah adat dalam sistem pertanahan nasional. Pemerintah terus melakukan koordinasi lintas kementerian/lembaga, pemerintah daerah, organisasi masyarakat sipil (NGO) guna mempercepat inventarisasi, pemetaan, serta pendaftaran tanah masyarakat hukum adat secara lebih komprehensif dan terintegrasi.
- d. Bahwa terkait data jumlah pendaftaran tanah masyarakat hukum adat maupun pendaftaran hak perseorangan anggota masyarakat hukum adat, dari tahun 2023 sampai dengan bulan April 2026 sudah diterbitkan 74 Sertipikat HPL dari 27 Kesatuan MHA dengan total luas 1.037,25 ha dan Daftar Tanah Ulayat (DTU) dari 50 MHA sejumlah 201 bidang dengan luas 2.589,24 ha, terdiri dari:
 - 1) Pada tahun 2023, telah terbit 9 sertipikat HPL tanah ulayat dari 4 masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat (KAN Sungai Kamuyang, KAN Sungayang, dan KAN Tanjuang Haro Sikabu-Kabu

Padang Panjang) serta Provinsi Papua (MHA Sawoi Hnya) dengan luas total 842,23 ha.

- 2) Pada tahun 2024, telah terbit 33 sertipikat HPL tanah ulayat dari 12 masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat (KAN Tanjuang Bonai), Provinsi Jawa Barat (Lembaga Adat Kampung Naga), Provinsi Bali (Desa Adat Bangah, Desa Adat Asah Duren, dan Desa Adat Puseh), Provinsi Jambi (MHA Tanah Baserau-Tanah Baimbeo), Provinsi Kalimantan Barat (Dayak Iban Menua Sungai Utik, Suku Dayak Iban Menua Kulan, Suku Dayak Iban Menua Ungak, dan Dayak Sami), serta Provinsi Aceh (Mukim Siem dan Mukim Seulimeum) dengan luas total 129,84 ha.
- 3) Pada tahun 2025, telah terbit 20 sertipikat HPL tanah ulayat dari 5 masyarakat hukum adat di Provinsi Kalimantan Barat (MHA Dayak Iban Menua Kelayam dan Dayak Iban Menua Sungai Utik), Provinsi Sumatera Barat (MHA KAN V Koto Air Pampan), Provinsi Nusa Tenggara Timur (Suku Beo Were), dan Provinsi Bali (Desa Adat Mancingan) dengan luas total 44,42 ha.
- 4) Pada tahun 2026, telah terbit 12 sertipikat HPL tanah ulayat dari 7 masyarakat hukum adat di Provinsi Jawa Barat (MHA Kampung Adat Cirendeuh dan MHA Kampung Dukuh), Provinsi Sumatera Barat (KAN Nan XX Lubuak Bagaluang, KAN Koto Tangah, dan KAN Sijantang), serta di Provinsi Bali (Desa Adat Batusesa dan Desa Adat Gulinten) dengan luas total 20,74 ha.

III. Pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Ir. Adies Kadir, S.H., M.Hum.

1. *Jadi tanah ulayat dapat didaftarkan sebagai hak pengelolaan atau hak milik bersama bagi anggota masyarakat. Nah, mohon saya diberikan tambahan keterangan, kalau kita melihat Permen ATR 14 Tahun 2024 ini kan mencabut Permen Agraria Kepala BPN Nomor 18 Tahun 2019. Nah, apakah ini berarti bahwa pendaftaran tanah ulayat itu mulai dilakukan Pemerintah pada tahun 2019? Kemudian apabila itu dimulai pada tahun 2019, bagaimana pendaftaran dan permasalahan tanah-tanah ulayat ini sebelum tahun 2019? Karena menurut catatan yang saya dapat, yang saya lihat ... di data yang saya lihat itu per tahun 2025 saja itu, itu terkait dengan tanah ulayat itu ada*

sekitar 135 kasus, 135 kasus meliputi luas tanah 1.057.738 hektare dan termasuk ada pula 69 proyek pertambangan. Kemudian, ini bagaimana penyelesaiannya, kasus-kasus ini sampai 135 kasus ini? Padahal tadi Bapak beberapa kali saya dengar menyampaikan negara menjamin kepastian dan perlindungan hukum. Jadi selama ini seperti apa negara itu, khususnya ATR/BPN menjamin hal-hal tersebut karena sampai 2025 saja, banyak sekali kasus yang terkait dengan tanah ulayat ini. Ini kita baru bicara tanah ulayat, belum kita berbicara tadi yang disampaikan Prof. Guntur terkait dengan tanah-tanah yang lain, tanah lama atau sertifikat-sertifikat yang lain.

2. *tadi menyampaikan sertifikat itu bersifat kuat, tetapi tidak mutlak, itu. Nah, tolong kami ... saya diberikan penjelasan lagi, direfleksikan lagi terkait dengan yang dimaksud dengan hak yang lebih sah itu. Jadi, ada hak sertifikat, itu dapat dibatalkan lagi apabila ada hak yang lebih sah. Nah, jadi apakah hak yang lebih sah ini, lebih tinggi daripada sertifikat hak milik? Di mana itu dijelaskan dalam Undang-Undang Agraria tentang hak yang lebih sah ini? Kalau adalah hak yang lebih sah, nanti dikhawatirkan ada lagi yang lebih tinggi lagi, hak yang paling sah. Jadi, di mana letak kepastian dan perlindungan hukum ini bagi masyarakat?*
3. *Nah, Pemerintah menjamin adanya hak sertifikat hak milik yang telah didaftarkan. Kita tahu juga banyak sekali kasus yang sudah memiliki sertifikat hak milik, kemudian sudah menempati puluhan tahun, turun-temurun, tetapi tiba-tiba hak miliknya ini diblokir oleh BPN. Pak Sekjen mungkin masih ingat itu kasus di Surabaya, yang ada tiba-tiba BUMN kemudian mengakui bahwa memegang hak eigendom, padahal hak eigendom itu sudah harus dibatalkan apabila tidak didaftarkan pada tahun 1980, karena kan di Undang-Undang 60 itu menyatakan 20 tahun harus didaftarkan. Kalau tidak didaftarkan, dia akan gugur, kan seperti itu. Nah, ini malah kurang-lebih 330 hektare yang kurang-lebih 100.000 KK dan ada 3 kecamatan. Sudah jadi perkotaan ini, Pak. Mereka sudah mempunyai sertifikat hak milik. Belum bersengketa pengadilan, sudah diblokir oleh BPN. Di mana letak kepastian dan perlindungan hukum masyarakat seperti itu? 100.000 KK kurang-lebih di sana, mohon juga kami diberikan penjelasan.*
4. *bagaimana masyarakat bisa memberikan informasi kepada Agraria kalau tiba-tiba sertifikatnya dikeluarkan tanpa sepengetahuan masyarakat. Tiba-*

tiba ada sertifikat muncul atas nama pengembang, yang pasti sertifikat itu muncul atas nama orang yang lebih berduit daripada yang punya, gitu lho. Itu juga harus dibenarin di dalam internal itu.

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Ir. Adies Kadir, S.H., M.Hum., Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Terhadap poin Nomor 1 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Ir. Adies Kadir, S.H., M.Hum. yang pada intinya mempertanyakan perkembangan pengaturan dan pendaftaran tanah ulayat sebelum dan sesudah berlakunya pengaturan terbaru, serta langkah Pemerintah dalam menjamin kepastian dan perlindungan hukum terhadap berbagai permasalahan tanah ulayat yang masih terjadi, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa masyarakat hukum adat telah diatur pada Pasal 3 UUPA, sehingga pengakuan terhadap keberadaan tanah ulayat bukanlah hal yang baru muncul sejak diterbitkannya peraturan menteri di bidang pertanahan. Menteri Negara Agraria/Kepala BPN telah menerbitkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 yang intinya mengatur tata cara dan batasan penguasaan tanah ulayat (tanah adat) agar dapat dimanfaatkan baik oleh warga masyarakat hukum adat maupun oleh Instansi Pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat, dengan tetap melindungi hak kepemilikan asli masyarakat hukum adat.
 - b. Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 diatur:
 - 1) Anggota masyarakat hukum adat berhak menguasai tanah ulayat sesuai hukum adat mereka. Jika diinginkan, hak tersebut dapat didaftarkan menjadi hak atas tanah resmi yang diakui oleh Negara (sesuai Undang-undang Pokok Agraria/UUPA);
 - 2) Instansi Pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat bisa mendapatkan hak atas tanah ulayat dari Negara, dengan syarat tanah tersebut harus sudah dilepaskan terlebih dahulu oleh masyarakat adat yang bersangkutan melalui tata cara hukum adat yang berlaku;

- 3) Jika Instansi Pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat membutuhkan tanah ulayat untuk keperluan pertanian atau lainnya yang menggunakan Hak Guna Usaha (HGU) atau Hak Pakai, pelepasan tanah tersebut hanya bersifat sementara (berlaku untuk jangka waktu tertentu), bukan diserahkan selamanya;
 - 4) Apabila masa waktu penggunaan telah habis, atau tanah tersebut ditelantarkan sehingga HGU/Hak Pakai-nya hapus, maka penggunaan tanah selanjutnya wajib mendapat persetujuan baru dari masyarakat hukum adat (selama hak ulayatnya masih diakui ada);
 - 5) Negara tidak boleh memberikan atau memperpanjang jangka waktu HGU atau Hak Pakai melebihi batas waktu yang telah disepakati antara pihak luar dengan masyarakat hukum adat tersebut.
- c. Selanjutnya Kementerian ATR BPN mengatur melalui:
- 1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu antara lain diatur Hak atas tanah yang diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat diberikan dalam bentuk Hak Komunal;
 - 2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan dan pencatatan dalam daftar tanah;
 - 3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang menyempurnakan kebijakan administratif dan teknis dalam rangka inventarisasi, penatausahaan, pemetaan, serta pendaftaran tanah ulayat dan hak

masyarakat hukum adat dalam sistem administrasi pertanahan nasional dengan:

- a) penyelenggaraan administrasi pertanahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang meliputi inventarisasi dan identifikasi, pengukuran dan pemetaan, serta pencatatan Daftar Tanah Ulayat;
 - b) Terhadap bidang tanah ulayat yang telah dicatat dalam Daftar Tanah Ulayat dapat diajukan permohonan Hak Pengelolaan oleh Kesatuan Masyarakat Hukum Adat kepada Menteri;
 - c) Bidang Tanah Ulayat yang tidak diajukan penegasan sebagai Hak Pengelolaan oleh Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tetap memiliki status sebagai tanah ulayat.
- d. Bahwa terhadap berbagai sengketa dan permasalahan tanah ulayat yang terjadi, Pemerintah terus melakukan langkah penyelesaian melalui mekanisme inventarisasi, verifikasi, mediasi, fasilitasi penyelesaian sengketa, serta koordinasi dengan pemerintah daerah dan kementerian/lembaga terkait. Pemerintah juga terus melakukan penguatan kebijakan melalui percepatan pemetaan wilayah adat, integrasi data pertanahan dan data geospasial, serta penguatan administrasi pertanahan guna memberikan kepastian hukum dan mencegah terjadinya sengketa pertanahan di kemudian hari.
- e. Bahwa keberadaan sejumlah kasus tanah ulayat pada dasarnya menunjukkan masih adanya tantangan dalam proses penataan administrasi pertanahan nasional, namun hal tersebut tidak berarti negara mengabaikan perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat. Pemerintah tetap berkomitmen untuk memperkuat pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum terhadap tanah ulayat dan hak masyarakat hukum adat melalui kebijakan pertanahan yang inklusif dan berkeadilan.
- f. Bahwa Pemerintah melalui salah satu kebijakannya, yaitu *One Map Policy* merupakan salah satu mitigasi risiko terjadinya tumpang tindih perizinan maupun hak atas tanah. Melalui Permen ATR/BPN No. 14 Tahun 2024, tanah ulayat yang telah dilakukan administrasi pertanahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Daftar Tanah Ulayat maupun yang telah diberikan Hak Pengelolaan menjadi salah satu sumber data pada *One*

Map Policy, sehingga instansi sektoral tidak dapat lagi secara sepihak menerbitkan izin konsesi atau tambang di atas wilayah yang telah dipetakan sebagai tanah ulayat tanpa persetujuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) pemegang Hak Pengelolaan (HPL) ataupun Masyarakat Hukum Adat yang telah tercatat dalam Daftar Tanah Ulayat.

2. Terhadap poin Nomor 2 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Ir. Adies Kadir, S.H., M.Hum. yang pada intinya mempertanyakan makna “hak yang lebih sah” sebagai dasar pembatalan sertifikat, termasuk dasar pengaturannya serta implikasinya terhadap kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa dalam sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia, sertifikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Sifat “kuat” tersebut mengandung arti bahwa sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya melalui mekanisme hukum yang sah, data yang tercantum dalam sertifikat harus dianggap benar dan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang haknya.
 - b. Bahwa istilah “hak yang lebih sah” bukan merupakan jenis hak baru ataupun tingkatan hak yang berada di atas sertifikat hak milik, melainkan merujuk pada adanya pihak lain yang berdasarkan putusan pengadilan, alat bukti, atau fakta hukum dapat membuktikan bahwa proses penerbitan sertifikat tersebut mengandung cacat administrasi, cacat yuridis, tumpang tindih hak, atau dilakukan berdasarkan dasar penguasaan yang tidak sah.
 - c. Bahwa pembatalan atau koreksi terhadap suatu sertifikat bukan dilakukan karena adanya “hak yang lebih tinggi”, melainkan sebagai konsekuensi dari mekanisme pengujian hukum terhadap keabsahan proses penerbitan hak atas tanah sesuai prinsip negara hukum dan asas tertib administrasi pertanahan. Mekanisme tersebut justru merupakan bentuk perlindungan hukum agar setiap penerbitan sertifikat tetap dapat diuji apabila ditemukan adanya kesalahan administratif, penyalahgunaan kewenangan, atau pelanggaran terhadap hak pihak lain yang sah menurut hukum.

- d. Bahwa prinsip sertipikat sebagai alat bukti yang kuat namun tetap dapat diuji melalui mekanisme hukum tidak menghilangkan kepastian hukum, melainkan mencerminkan keseimbangan antara perlindungan terhadap pemegang sertipikat dan perlindungan terhadap pihak lain apabila terjadi kesalahan atau cacat dalam proses administrasi pertanahan.
 - e. Bahwa lebih lanjut, guna menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, Pemerintah telah menetapkan pengaturan daluwarsa pengajuan keberatan atas penerbitan sertipikat hak atas tanah melalui Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sistem hukum telah memberikan kepastian mutlak bahwa apabila suatu sertipikat hak atas tanah telah diterbitkan secara sah dan tanahnya dikuasai secara nyata dengan iktikad baik, maka dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan, pihak lain kehilangan hak untuk menuntut pembatalannya. Hal tersebut merupakan bukti bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia memberikan ruang bagi pembuktian materiil, namun sekaligus menetapkan batasan waktu untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.
3. Terhadap poin Nomor 3 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Ir. Adies Kadir, S.H., M.Hum. yang pada intinya mempertanyakan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak milik yang telah menguasai tanah secara turun-temurun namun haknya tetap dapat diblokir, termasuk dalam kasus klaim hak lama seperti eigendom, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
- a. Bahwa sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya, sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya menurut mekanisme hukum yang berlaku.
 - b. Bahwa tindakan administratif berupa pencatatan blokir dalam administrasi pertanahan pada dasarnya bukan merupakan penghapusan atau pembatalan hak atas tanah, melainkan langkah administratif yang bersifat sementara guna menjaga status *quo* terhadap suatu objek tanah yang sedang menghadapi klaim, keberatan, sengketa, atau proses hukum

tertentu. Pencatatan blokir dilakukan untuk mencegah terjadinya peralihan, pembebanan, atau tindakan hukum lain atas tanah yang berpotensi menimbulkan kerugian lebih lanjut selama permasalahan pertanahan masih dalam proses penyelesaian. Selain itu, guna menjamin kepastian hukum, tindakan pemblokiran ini tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang dan tanpa batas waktu, melainkan tunduk pada tata cara dan jangka waktu tertentu sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita.

- c. Bahwa terhadap berbagai persoalan pertanahan yang memiliki latar belakang historis, termasuk yang berkaitan dengan hak-hak lama seperti eigendom, Pemerintah tetap berpedoman pada ketentuan konversi hak dalam UUPA beserta peraturan pelaksanaannya, yaitu Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan dalam rangka Pemberian Hak Baru atas tanah asal Konversi Hak-Hak Barat. Dalam Keppres tersebut antara lain dinyatakan tanah hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai asal konversi hak Barat, yang jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
- d. Terhadap tanah-tanah yang berasal dari hak lama tersebut dilakukan penelitian, verifikasi, dan penanganan administrasi pertanahan guna menjamin tertib administrasi, kepastian hukum, dan perlindungan hak masyarakat secara berkeadilan berdasarkan ketentuan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, guna menjamin tertib administrasi, kepastian hukum, dan perlindungan hak atas tanah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dalam Pasal 95 juga telah ditegaskan kembali terhadap alat bukti tertulis, tanah bekas hak barat dinyatakan tidak berlaku dan statusnya menjadi Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara. Apabila pemilik tanah bekas hak barat akan

melakukan pendaftaran, maka dipersyaratkan untuk melengkapi dengan surat pernyataan penguasaan fisik yang diketahui 2 (dua) orang saksi dan bertanggung jawab secara perdata dan pidana, yang menguraikan:

- 1) Tanah tersebut adalah benar milik yang bersangkutan bukan milik orang lain dan statusnya adalah Tanah yang dikuasai Langsung oleh Negara bukan Tanah bekas milik adat;
- 2) Tanah secara fisik dikuasai;
- 3) penguasaan tersebut dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas Tanah; dan
- 4) penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh pihak lain.

e. Bahwa terhadap perkara atau sengketa pertanahan tertentu yang bersifat konkret dan spesifik, penyelesaiannya pada prinsipnya dilakukan melalui mekanisme administratif maupun peradilan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang beritikad baik. Permasalahan implementasi administratif pada kasus yang bersifat konkret dan spesifik tersebut tidak meniadakan dan tidak menggugurkan kewajiban konstitusional Pemerintah dalam menjamin kepastian hukum pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA.

4. Terhadap poin Nomor 4 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Ir. Adies Kadir, S.H., M.Hum. yang pada intinya menyoroti perlunya mekanisme pengawasan dan pelaporan oleh masyarakat terhadap penerbitan sertifikat tanpa sepengetahuan pihak yang menguasai tanah, termasuk perlunya pembenahan internal dalam administrasi pertanahan, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

a. Bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan berdasarkan asas keterbukaan, kehati-hatian, dan publikasi, termasuk melalui tahapan pengumpulan data fisik dan data yuridis, pengukuran, serta pengumuman data pertanahan sebelum diterbitkannya hak atas tanah. Mekanisme pengumuman data fisik dan data yuridis tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat atau pihak yang berkepentingan menyampaikan keberatan, sanggahan, atau informasi apabila terdapat ketidaksesuaian, tumpang tindih penguasaan, maupun dugaan pelanggaran dalam proses pendaftaran tanah.

- b. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 yang kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 2021, pelaksanaan pendaftaran tanah harus memenuhi Asas Publisitas yang berarti kantor pertanahan mengumumkan data fisik dan data yuridis selama jangka waktu tertentu guna memberi kesempatan bagi pihak lain untuk mengajukan keberatan. Serta Asas *Contradictoire Delimitatie* yang menekankan bahwa penentuan batas tanah yang didaftar harus berdasarkan kesaksian dan kesepakatan dari para pemilik tanah yang saling berbatasan, sehingga apabila sertifikat terbit tanpa sepengetahuan pemilik tanah, dapat dipastikan telah terjadi pelanggaran prosedural terhadap Asas Publisitas dan fungsi pemeriksaan lapangan.
- c. Bahwa terkait Mekanisme Pengawasan dan Pelaporan oleh Masyarakat, apabila masyarakat menemukan atau menjadi korban penerbitan sertifikat sepihak semacam ini, hukum positif menyediakan jalur berlapis melalui mekanisme:
 - 1) Jalur Administrasi Pertanahan (Kementerian ATR/BPN) Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, masyarakat dapat mengajukan Pengaduan Kasus Pertanahan (Sengketa/Konflik) melalui loket pengaduan Kantor Pertanahan (Kantah), aplikasi *Sentuh Tanahku*. Pembatalan Sertipikat karena Cacat Administrasi: Jika berdasarkan penelitian tim BPN ditemukan adanya kesalahan prosedur, tumpang tindih (*overlapping*), atau pemalsuan dokumen alas hak (misalnya girik atau surat desa palsu), Menteri ATR/BPN atau Kepala Kanwil memiliki kewenangan melakukan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak/Sertipikat secara sepihak tanpa harus melalui pengadilan. Kementerian ATR/BPN juga memiliki diskresi hukum untuk menginisiasi pemeriksaan mandiri (*ex-officio*) jika tercium adanya indikasi cacat administrasi yang masif meskipun masyarakat belum melapor secara formal.
 - 2) Jalur Yudisial (Peradilan) apabila jalur mediasi atau pengaduan di BPN menemui jalan buntu, masyarakat penguasa fisik dapat menempuh dua opsi peradilan:

- a) Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN): Menguji keabsahan *Keputusan Tata Usaha Negara* (sertipikat yang diterbitkan oleh Kepala Kantah). Target utamanya adalah membatalkan sertipikat tersebut karena cacat prosedur atau bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB);
- b) Pengadilan Negeri (Perdata): Fokus pada pembuktian kepemilikan materiil atau hak substantif atas tanah guna menyatakan bahwa penguasa fisik adalah pemilik yang sah secara hukum, serta menuntut pembatalan sertipikat lawan atas dasar Perbuatan Melawan Hukum (PMH).
- d. Bahwa Pemerintah terus melakukan penguatan sistem pengawasan internal, digitalisasi layanan pertanahan, peningkatan transparansi data pertanahan, serta pengembangan mekanisme pengaduan masyarakat guna meminimalisasi terjadinya penyimpangan dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah. Selain itu, Kementerian ATR/BPN melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 15 Tahun 2024 tentang Pencegahan Kasus Pertanahan telah mengatur langkah-langkah strategi pencegahan kasus pertanahan melalui kegiatan peningkatan kualitas sumber daya manusia, peningkatan sistem informasi, pengkajian regulasi, sosialisasi serta koordinasi dan kerja sama. Dengan demikian, keterlibatan masyarakat, keterbukaan informasi pertanahan, serta penguatan tata kelola administrasi pertanahan merupakan bagian yang saling berkaitan dalam upaya mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum di bidang pertanahan.

IV. Pertanyaan dari Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum.

1. *mohon bisa diberikan data yang lengkap, sejauh mana sebetulnya inventarisasi, termasuk identifikasi itu sudah dilakukan? Karena terus terang saja kalau saya baca data-data peraturan regulasi yang diterbitkan oleh ATR/BPN, itu termasuk yang luar biasa percepatan perkembangan regulasinya. Apakah kemudian percepatan perkembangan regulasi itu diikuti pula kemudian dengan data sejauh mana tadi dinyatakan ada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, PTSL itu. Sejauh mana, Pak, itu hasil dari percepatan program tersebut? Itu kan sudah ATR ... peraturannya sudah*

berganti kalau enggak salah, ada 3 kali itu mungkin pergantian di situ. Data yang saya perlukan adalah satu, yang terkait dengan peta bidang tanahnya seperti apa, kemudian sertifikat hak atas tanahnya itu kemudian apakah mencapai target yang ditetapkan sesuai dengan namanya percepatan program tadi, sejauh mana per tahun itu dia mengalami peningkatan percepatan itu. Itu mohon nanti bisa dijelaskan. Termasuk, apakah betul sebetulnya terkait dengan pendaftaran tanah masyarakat hukum adat itu baru bisa diakses itu sebetulnya tahun-tahun 2023 itu? Apakah betul terjadi demikian? Mohon nanti dapat dijelaskan lebih jauh lagi soal aksesibilitasnya bagi masyarakat hukum adat.

2. *Ini kebetulan saya juga membaca PP 2 ... PP 2021 di sini. Ini memang di dalam Pasal 5 ayat (2) itu disebutkan hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat, mungkin di beberapa aturan ATR juga ada begitu. Apakah sesungguhnya yang terkait dengan HPL itu sesuatu yang sifatnya opsional ataukah dia wajib, harus kemudian diberikan kepada masyarakat hukum adat? Karena ini kan untuk menyelesaikan sengketa horizontal, Pak. Apakah bisa kemudian dia secara vertikal ataukah memang kemudian ada bentuk opsionalnya untuk bisa menyelesaikan itu?*

Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum., Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Terhadap poin Nomor 1 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H. M.Hum. yang pada intinya meminta penjelasan mengenai perkembangan inventarisasi dan identifikasi tanah, pelaksanaan PTSL, termasuk data peta bidang tanah dan sertipikat hak atas tanah, serta aksesibilitas pendaftaran tanah bagi masyarakat hukum adat, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN secara berkelanjutan melakukan percepatan pendaftaran tanah melalui PTSL sebagai bagian dari upaya memberikan kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah kepada masyarakat. Pelaksanaan PTSL berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional

Nomor 6 Tahun 2018 mencakup kegiatan perencanaan, penetapan lokasi, persiapan, pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas, penyuluhan, pengumpulan data fisik dan data yuridis, penelitian data yuridis untuk pembuktian hak, pengumuman data fisik dan data yuridis, serta pengesahan, penegasan konversi/pengakuan hak/pemberian hak, pembukuan hak, penerbitan sertifikat hak atas tanah, pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan, serta pelaporan.

- b. Bahwa Pemerintah terus melakukan penguatan regulasi dan penyempurnaan kebijakan di bidang pertanahan guna mendukung percepatan pelaksanaan PTSL, termasuk penyesuaian regulasi terhadap perkembangan kebutuhan administrasi pertanahan, teknologi informasi, dan tata kelola pelayanan publik. Penyesuaian regulasi pelaksanaan PTSL guna mendukung percepatan pendaftaran tanah antara lain dengan menerapkan penerbitan sertifikat elektronik untuk kegiatan sertifikat hak atas tanah program Prioritas Nasional, yaitu PTSL berdasarkan Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 468/SK-HR.01/VI/2024 tentang Penerbitan Sertipikat Elektronik Untuk Kegiatan Sertipikat Hak Atas Tanah Program Prioritas Nasional serta Surat Edaran Direktur Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah NOMOR 7/SE-HR .07 /VI / 2024 tentang Pelaksanaan Kegiatan Bidang Yuridis Dan Penerbitan Sertipikat Elektronik Pada Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tanggal 7 Juni 2024.
- c. Perkembangan regulasi tersebut pada prinsipnya juga diikuti dengan peningkatan capaian pelaksanaan PTSL dari tahun ke tahun, baik dalam aspek jumlah bidang tanah terpetakan, jumlah bidang tanah terdaftar, maupun jumlah sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan. Pada tahun 2017 capaian PTSL sebanyak 4.056.651 bidang, kemudian tahun 2018 meningkat menjadi 5.505.923 bidang. Pada tahun 2019 juga tetap mengalami peningkatan menjadi 6.295.340 bidang, namun dengan adanya pandemi Covid 19, capaian PTSL tahun 2020 mengalami efisiensi menjadi sebanyak 3.195.871 bidang. Pada tahun 2021, kegiatan PTSL mencapai capaian tertinggi sebanyak 7.076.358 bidang. Selanjutnya seiring dengan bertambahnya jumlah bidang tanah bersertipikat maka capaian PTSL juga kian menurun mengingat berkurangnya jumlah bidang

tanah yang belum terdaftar ataupun bersertipikat. Pada tahun 2022, capaian PTSL sebanyak 3.792.345 bidang, kemudian tahun 2023 sebanyak 4.086.940 bidang serta tahun 2024 sebanyak 3.704.735 bidang. Pada tahun 2025 dengan adanya efisiensi anggaran, maka berpengaruh pula pada capaian PTSL menjadi sebanyak 1.166.174 bidang. Untuk capaian PTSL Tahun 2026 sampai dengan tanggal 29 Mei 2026 sebanyak 217.767 bidang.

d. Bahwa Pemerintah menyadari pentingnya validitas dan kualitas data pertanahan, sehingga selain mengejar percepatan pendaftaran tanah, Pemerintah juga terus melakukan peningkatan kualitas data fisik dan data yuridis, integrasi data spasial, serta digitalisasi sistem administrasi pertanahan melalui penerapan:

- 1) Website Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP), yang disediakan untuk menunjang kinerja pelayanan pengaturan dan penataan, serta penyelesaian masalah agraria dan tata ruang/pertanahan. Penggunaan KKP antara lain bertujuan untuk memudahkan akses masyarakat terhadap layanan pertanahan, meningkatkan mutu layanan dasar publik bidang pertanahan, serta memodernisasi layanan dan tata kelola agraria, tata ruang dan pertanahan;
- 2) Aplikasi Mobile “Sentuh Tanahku”, merupakan aplikasi resmi yang dikembangkan oleh Kementerian ATR/BPN untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mengakses layanan pertanahan secara digital. Melalui aplikasi ini, masyarakat dapat dengan mudah melihat, memantau informasi terkait tanah serta sertipikat elektronik yang dimilikinya. Aplikasi ini hadir dengan prinsip lengkap, mudah, jelas, dan aman, sehingga semua data pertanahan tersimpan rapi dan dapat diakses langsung dari genggaman tangan, dengan aplikasi sentuh tanahku masyarakat tidak perlu lagi datang ke kantor pertanahan hanya untuk sekedar mencari informasi atau memantau dokumen;
- 3) Portal Geospasial “Bhumi ATR/BPN”, merupakan sebuah situs peta interaktif yang digunakan untuk menyebarkan informasi spasial. Bhumi ATR/BPN terintegrasi dengan geoportal ATLAS sebagai platform penyimpanan data geospasial yang dikelola oleh unit-unit kerja di

Kementerian ATR/BPN. Tujuan utama BHUMI ATR/BPN adalah untuk memudahkan akses terhadap data spasial yang bersifat otoritatif dan data lainnya bagi masyarakat, pemerintah dan lembaga lainnya, serta membantu dalam menyediakan informasi publik secara terbuka;

- 4) Penerapan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah melalui penerbitan sertifikat elektronik yang mengubah sertifikat dalam format blanko menjadi Dokumen Elektronik yang dapat disimpan secara digital dan dapat dicetak menggunakan *Secure Paper*.
 - e. Bahwa terkait aksesibilitas pendaftaran tanah bagi masyarakat hukum adat, Pemerintah pada prinsipnya terus membuka ruang pengakuan, inventarisasi, pemetaan, dan penatausahaan tanah masyarakat hukum adat. Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan Hak Ulayat masyarakat hukum adat berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang dilaksanakan sepanjang kenyataannya masih ada dengan maksud mencatat Tanah Ulayat dalam Daftar Tanah Ulayat. Tahapan pengadministrasian tersebut terdiri dari inventarisasi dan identifikasi, pengukuran dan pemetaan serta pencatatan Daftar Tanah Ulayat yang dalam pelaksanaannya melibatkan pemerintah daerah dan instansi terkait sesuai karakteristik masing-masing daerah.
2. Terhadap poin Nomor 2 Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H. M.Hum. yang pada intinya mempertanyakan sifat pemberian hak pengelolaan atas tanah ulayat kepada masyarakat hukum adat, termasuk apakah bersifat wajib atau opsional dalam rangka penyelesaian sengketa pertanahan, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
- a. Bahwa pengaturan mengenai hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat pada prinsipnya dimaksudkan sebagai salah satu instrumen hukum dalam rangka memberikan pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum terhadap penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat. Ketentuan mengenai penetapan hak pengelolaan atas tanah ulayat tidak

dimaksudkan sebagai kewajiban yang bersifat mutlak untuk seluruh masyarakat hukum adat, melainkan disesuaikan dengan kondisi faktual, kebutuhan, keberadaan masyarakat hukum adat, serta karakteristik penguasaan tanah di masing-masing daerah.

- b. Berdasarkan konstruksi hukum positif, pendaftaran Tanah Ulayat menjadi Hak Pengelolaan pada hakikatnya bersifat opsional (pilihan hukum), bukan kewajiban mutlak yang menghapus eksistensi adat asli jika tidak dilakukan. Berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), hak ulayat diakui sepanjang “menurut kenyataannya masih ada”. Pengakuan ini bersifat deklaratif. Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 14/2024, proses menjadi dua klaster yang mempertegas sifat opsional tersebut meliputi:
 - 1) Pengadministrasian Tanah Ulayat: Dilakukan untuk mencatat Tanah Ulayat ke dalam *Daftar Tanah Ulayat*. Tahap ini murni bersifat pendataan dan perlindungan agar tidak diklaim pihak lain.
 - 2) Pendaftaran Tanah Ulayat Menjadi HPL: Berdasarkan analisis mekanisme pasal-pasalanya, pendaftaran ini didasarkan pada permohonan oleh Masyarakat Hukum Adat (MHA) kepada Menteri. Kata “permohonan” dalam hukum administrasi menunjukkan adanya ruang kesukarelaan (*voluntary initiative*) dari subjek hukum adat tersebut, bukan otomatisasi sepihak oleh negara (*mandatory*). Partisipasi masyarakat hukum adat dimaksud dinilai dengan cara melakukan pendampingan kepada masyarakat hukum adat dengan pendekatan partisipatif menggunakan prinsip *Free, Prior, Informed, Consent* (FPIC) atau Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan (PADIATAPA). Melalui pendekatan Padiatapa, diharapkan MHA mendapatkan hak atas informasi (*Informed*) sebelum (*Prior*) sebuah kegiatan pendaftaran tanah ulayat dilaksanakan dalam wilayah mereka. Dengan berbekal informasi tersebut, MHA dapat secara bebas tanpa tekanan (*Free*) untuk menyatakan persetujuannya (*consent*) atau menolak. Melalui pendekatan ini, MHA memiliki hak untuk memutuskan jenis pendaftaran tanah ulayat macam apa yang mereka akan lakukan untuk berlangsung dalam tanah adat mereka.

- c. Bahwa pemberian hak pengelolaan atas tanah ulayat merupakan salah satu bentuk mekanisme hukum yang dapat digunakan dalam penataan administrasi pertanahan dan penyelesaian permasalahan pertanahan, namun bukan satu-satunya bentuk pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat. Pengaturan dan penetapan hak atas tanah yang berasal dari tanah ulayat tetap memperhatikan hasil identifikasi dan verifikasi masyarakat hukum adat, keberadaan wilayah adat, kesesuaian tata ruang, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Bahwa terkait penyelesaian sengketa pertanahan, baik yang bersifat horizontal maupun yang melibatkan hubungan antara masyarakat dengan negara atau pihak lain, Pemerintah pada prinsipnya mendorong penyelesaian melalui penataan administrasi pertanahan, mediasi, fasilitasi, pengakuan hak masyarakat hukum adat, serta mekanisme hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Bahwa pengaturan mengenai hak pengelolaan atas tanah ulayat harus dipahami sebagai bagian dari instrumen kebijakan pertanahan yang bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum, dengan tetap memperhatikan prinsip keadilan, keberagaman masyarakat hukum adat, dan kebutuhan penyelesaian sengketa pertanahan.

[2.5] Menimbang bahwa untuk membuktikan keterangannya, Presiden mengajukan 2 (dua) orang ahli, yaitu Prof. Dr. Maria SW. Sumardjono, S.H., MCL., MPA. dan Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 23 Juni 2026 dan didengarkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 25 Juni 2026, pada pokoknya sebagai berikut.

1. Prof. Dr. Maria SW. Sumardjono, S.H., MCL., MPA.

Pertama, terhadap dalil pemohon bahwa Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) hanya memberikan kepastian hukum yang bersifat administratif dan sementara, dapat disampaikan keterangan sebagai berikut.

Pemahaman UUPA secara kontekstual diawali dengan konsepsi bahwa UUPA itu dibangun dengan landasan filosofis Pancasila, sebagaimana dijabarkan dalam pasal-pasal UUPA sebagai berikut: 1.

1. Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa: Pasal 1 ayat (2), Pasal 14, dan Pasal 49.
2. Dasar Kemanusiaan yang adil dan beradab: Pasal 11 ayat (1), Pasal 24, Pasal 41 dan Pasal 53
3. Dasar Persatuan Indonesia: Pasal 1 ayat (1), Pasal 9 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), (2) dan (3)
4. Dasar Demokrasi: Pasal 9 ayat (2), Pasal 11, Pasal 15 dan Pasal 26 ayat (1)
5. Dasar Keadilan Sosial: Pasal 11 ayat (2), Pasal 13, Pasal 15, Pasal 7, Pasal 10, Pasal 17 dan Pasal 53.

Pancasila meletakkan dasar penguasaan/pemilikan tanah dalam keseimbangan antara kepentingan orang perseorangan dan kepentingan umum. Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sarana untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Kepemilikan tanah bagi seseorang itu menunjukkan martabat bagi yang mempunyainya, dan bagi kelompok masyarakat tertentu yang hidup dan bergantung pada sumber daya alam, tanah dan segala isinya itu merupakan ruang hidup.

Oleh karena kemampuan setiap orang untuk memenuhi kebutuhan dasarnya itu berbeda, maka negara memberikan perhatian lebih kepada kelompok rentan agar tercapai keadilan dalam akses dan pemanfaatan sumber daya alam termasuk tanah.

Penerbitan UUPA merupakan upaya untuk melakukan reformasi hukum di bidang agraria/pertanahan yang pada masa kolonial tidak berpihak kepada kepentingan rakyat. Reformasi dilakukan melalui perombakan sistem penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka tercapainya unifikasi hukum dalam pengaturan tentang penyediaan dan pemeliharaan tanah, hubungan hukum antara orang dengan tanah, dan perbuatan hukum terkait dengan tanah, dengan menjadikan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional. Jika UUPA dan aturan pelaksanaannya dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen, maka tujuan untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dalam pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah akan dapat terwujud.

Landasan yuridis UUPA adalah Pasal 33 ayat (3) yang memberikan kewenangan menguasai oleh Negara yang disebut sebagai Hak Menguasai Negara (HMN). Dalam tafsir Mahkamah Konstitusi (MK), antara lain dalam

Putusan Nomor 009/PUU-I/2003 terhadap Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, HMN berisi kewenangan Negara untuk membuat kebijakan (*beleid*), mengatur (*regelend*), mengurus (*bestuursdaad*), mengelola (*beheersdaad*), dan mengawasi (*toezichthoudendaad*) tata kelola sumber daya alam.

Sebagai perwujudan kewenangan Negara untuk mengatur, maka Negara sebagai mandataris dari rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia (Pasal 1 dan 2 UUPA) diberikan kewenangan untuk, antara lain: “menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2 ayat (2) huruf b). Hubungan hukum antara orang dengan tanah melahirkan hak atas tanah yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai (Pasal 16). Hak atas tanah itu melahirkan kewenangan untuk menggunakan/memanfaatkan tanah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2).

Kewenangan Negara dalam HMN itu dibatasi dengan tujuannya, yakni untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan bahwa kewenangan itu disertai dengan pertanggungjawaban Negara terhadap penyelenggaraan tata kelola pertanahan kepada rakyat sebagai pemberi mandat.

Dalam konteks hak atas tanah, sebesar-besar kemakmuran rakyat itu sesuai dengan tafsir MK dalam Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dimaknai sebagai manfaat yang dapat diperoleh pemegang hak atas tanah yang menguasai, memiliki dan menggunakan tanah untuk berbagai kegiatan sesuai dengan isi kewenangan hak atas tanah yang dipunyai sebagaimana diatur dalam UUPA.

Dalam konteks pendaftaran tanah tanah, Negara memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Terhadap dalil pemohon bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA hanya memberikan kepastian hukum yang bersifat administratif dan sementara, dapat disampaikan penjelasan sebagai berikut.

Negara memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah yang memperoleh tanah dengan itikad baik, menguasainya, dan mendaftarkan tanahnya yang berujung pada pemberian sertifikat tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA.

Melalui pendaftaran tanah, pemegang hak atas tanah dapat membuktikan kepemilikannya atas tanah yang bersangkutan, karena sertifikat memberikan informasi terkait dengan (1) jenis hak atas tanah yang dimiliki; (2) pemegang/subjek hak atas tanah; (3) keterangan fisik tentang tanahnya (objek); dan (4) segala peristiwa dan perbuatan hukum terkait dengan tanah tersebut. Sesuai dengan asas keterbukaan dalam pendaftaran tanah, di samping memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, pendaftaran tanah itu juga bermanfaat bagi pihak lain yang memerlukan keterangan tentang suatu hak atas tanah dalam kaitannya dengan suatu perbuatan hukum. Bagi negara, pendaftaran tanah mewujudkan tertib administrasi pertanahan.

Stelsel pendaftaran tanah yang berlaku sampai dengan saat ini adalah stelsel negatif bertendensi positif. Dalam stelsel negatif murni, yang didaftar adalah peralihan hak atas tanah (*registration of deeds*). Akan tetapi dalam stelsel negatif yang berlaku di Indonesia yang didaftar adalah hak atas tanah (*registration of title*) sebagaimana yang berlaku dalam stelsel positif. Dalam stelsel negatif, di samping memperoleh kepastian hukum, pemegang hak yang sebenarnya yang memperoleh tanahnya dengan itikad baik dan menguasai tanahnya diberikan perlindungan hukum. Jika terdapat sertifikat tanah atas nama pihak lain yang terbit di atas bidang tanah yang sama, pemegang hak yang sebenarnya dapat mengajukan pembatalan sertifikat tersebut. Dalam pendaftaran tanah yang menganut stelsel positif, maka sekali sertifikat terbit tidak dapat dibatalkan. Artinya, pemegang hak atas tanah yang sebenarnya tidak dapat menuntut pembatalan sertifikat tersebut.

Walaupun menganut stelsel negatif, proses penerbitan sertifikat harus dilakukan dengan seksama. Penerbitan sertifikat harus melalui beberapa tahapan yakni (a) pembuatan peta dasar pendaftaran; (b) penetapan batas bidang tanah; (c) pengukuran dan pemetaan bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran; (d) pembuatan daftar tanah; dan (e) pembuatan surat ukur sebagaimana diatur dalam Pasal 14 sampai dengan 22 jo Pasal 29 dan Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997). Di samping itu, Kepala Kantor Pertanahan dapat menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak dengan alasan-alasan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 45.

Sebagai konsekuensi dari stelsel negatif, sertifikat merupakan alat bukti hak yang kuat [Pasal 32 ayat (1)]. Artinya, jika data yang tercantum dalam sertifikat sesuai dengan data yang ada dalam Surat Ukur dan buku tanah, maka keterangan-keterangan yang tercantum dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.

Pembatalan sertifikat didasarkan pada cacat hukum dalam penerbitannya baik berupa cacat prosedur maupun substansi dan ditempuh melalui keputusan hukum Tata Usaha Negara (TUN) karena Surat Keputusan penerbitan hak yang menjadi dasar penerbitan sertifikat itu merupakan produk TUN.

Perlindungan dan kepastian hukum substantif suatu sertifikat berlaku terhadap setiap pemegang hak atas tanah yang memperoleh tanahnya dengan itikad baik, menguasainya, dan mendaftarkan hak atas tanahnya. Prasyarat ini bersifat kumulatif. Bila salah satu syarat tidak terpenuhi, hal tersebut berpotensi untuk menimbulkan masalah dikemudian hari. Dengan demikian, Pasal 19 ayat (1) UUPA memberikan kepastian hukum substantif dan tidak bertentangan dengan Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945.

Kedua, terhadap dalil bahwa Pasal 19 ayat (1) tidak secara eksplisit mengatur tentang pertanggungjawaban negara atas produk hukumnya, dapat dijelaskan bahwa negara bertanggungjawab atas cacat administrasi walaupun hal itu tidak tercantum dalam klausul Pasal 19 ayat (1). Pasal 19 ayat (1) UUPA berisi norma yang untuk implementasinya memerlukan aturan pelaksana. Sebagai negara hukum sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, maka peraturan terkait tata kelola pertanahan, termasuk pendaftaran tanah, didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai lembaga pelayanan publik, Pemerintah sebagai penyelenggara negara wajib melaksanakan prinsip pertanggungjawaban sesuai Pasal 15 huruf h Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pertanggungjawaban Pemerintah atas produk hukum administrasinya (produk TUN) diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Jika suatu keputusan mengandung cacat wewenang, prosedur, dan/atau substansi, maka keputusan tersebut dapat dibatalkan oleh Pejabat Pemerintahan yang menetapkan keputusan, atasan Pejabat Pemerintahan tersebut; atau untuk melaksanakan Putusan Pengadilan (Pasal 66).

Berkenaan dengan pendaftaran tanah, pertanggungjawaban negara itu diatur dalam peraturan perundang-undangan pertanahan dalam bentuk Peraturan Menteri, dan yang berlaku pada saat ini adalah Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen ATR/KaBPN 21/2020). Perihal pembatalan produk hukum karena adanya cacat administrasi dan yuridis, atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap diatur dalam Pasal 29 sampai dengan Pasal 44.

Pemerintah bertanggung jawab atas cacat administrasi/cacat hukum dalam penerbitan produk hukumnya. Ketika terhadap produk hukum tersebut diajukan keberatan oleh warga negara, hal itu diselesaikan oleh Pejabat Pemerintahan yang menerbitkan keputusan atau atasan Pejabat yang bersangkutan, atau dilaksanakan berdasarkan putusan pengadilan yang *inkracht*. Dalam rangka menegakkan prinsip *rule of law*, kewajiban negara untuk mempertanggungjawabkan setiap keputusannya yang cacat administrasi/cacat hukum itu diimbangi dengan hak setiap warga negara untuk menyampaikan keberatan terhadap suatu keputusan dalam rangka memperoleh penyelesaian sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengaturan tentang perlindungan dan kepastian hukum bagi setiap pemegang hak yang memperoleh tanah dengan itikad baik, menguasai, dan mendaftarkannya; dan keseimbangan antara tanggung jawab Pemerintah terkait dengan produk hukumnya dengan hak warga negara yang berkeberatan terhadap produk hukum tersebut, telah memenuhi amanat Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945.

Ketiga, terhadap dalil yang menyatakan bahwa sistem pendaftaran mengabaikan hak historis dan recognisi hak adat, dapat diberikan penjelasan sebagai berikut.

UUPA menghapuskan dualisme hukum agraria kolonial dengan mengadakan unifikasi hukum pertanahan yang berdasarkan Hukum Adat sebagaimana dapat dicermati dalam Penjelasan Umum angka III (1); Pasal 5 dan Penjelasan Pasal 5; Penjelasan Pasal 16; dan Pasal 56. Intinya konsepsi, asas-asas dan lembaga hukum adat merupakan dasar untuk merumuskan norma hukumnya secara tertulis di dalam pasal-pasal UUPA.

Khususnya terkait dengan macam hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh orang perseorangan dan badan hukum, telah diatur dalam Pasal 16 yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Penyelesaian hak-hak lama yang semula diatur menurut KUHPerdara (hak atas tanah barat) dan hak-hak yang diatur menurut hukum adat dilakukan melalui Ketentuan Konversi UUPA, yakni Pasal I dan III untuk hak atas tanah bekas hak barat, dan Pasal II dan Pasal VI untuk hak atas tanah adat. Untuk melaksanakan Ketentuan Konversi tersebut, diterbitkanlah Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah (PMPA 2/1962) yang menetapkan tata cara konversi hak-hak lama (pra UUPA) menjadi hak-hak baru sesuai dengan UUPA.

UUPA mengakui keberadaan hak lama, yakni hak milik perseorangan yang diperoleh menurut hukum adat yang diperoleh dengan itikad baik dan dikuasai oleh pemegang hak. Jika hak lama yang dikuasai oleh pemegang hak itu disertai dengan bukti tertulis, diberikan penegasan dan dengan pemenuhan persyaratan dapat diterbitkan sertifikat tanahnya (Pasal 1, Pasal 2, Pasal 3). Jika hak lama tersebut dikuasai secara fisik oleh pemegang hak namun tidak disertai dengan bukti tertulis, hak lama tersebut diakui dan sesuai dengan Pasal 7 dapat diterbitkan sertifikatnya.

Dalam perkembangannya, perihal tersebut diatur dalam Pasal 24 ayat (1) PP 24/1997 terkait dengan penguasaan tanah disertai bukti tertulis, dan Pasal 24 ayat (2) terkait dengan penguasaan fisik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan pendahulu-pendahulunya dan penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik, secara nyata, tidak diganggu gugat dan diakui serta dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan, diperkuat dengan kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya; telah diberikan kesempatan bagi pihak lain untuk mengajukan keberatan dan telah dilakukan penelitian tentang kebenaran hal-hal tersebut di atas. Melalui penguasaan tanah yang sedemikian itu walaupun tidak disertai dengan bukti tertulis dapat diterbitkan sertifikat tanahnya.

Dengan demikian, sistem pendaftaran tanah mengakui dan memberikan perlindungan serta kepastian hukum terhadap hak atas tanah adat, baik yang dikuasai dengan disertai bukti tertulis, maupun yang hanya dikuasai secara fisik tanpa bukti tertulis.

Hasil penelitian terkait pemegang hak atas tanah beserta riwayat perolehan tanahnya dan kondisi fisik tanahnya diumumkan di Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan untuk pendaftaran tanah sistematis dan diumumkan di Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan dalam pendaftaran tanah sporadis. Jika dianggap perlu dapat diumumkan di tempat lain, dan dapat pula diumumkan melalui media massa (Pasal 26). Ketidaktahuan atas pengumuman/informasi terkait kebenaran data tentang subjek dan objek suatu bidang tanah yang diteliti kebenarannya itu tidak dapat dijadikan dalil bahwa pendaftaran tanah itu tidak memenuhi asas publisitas. Dalam ilmu hukum terdapat asas yang menyatakan bahwa “setiap orang dianggap tahu hukum”. Artinya, ketika perihal informasi terkait kebenaran data yuridis dan data fisik sebidang tanah telah diumumkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka semua warga negara dianggap telah mengetahuinya.

Lebih lanjut, terkait dengan dalil tentang hak historis dan recognisi hak adat dan mengaitkannya dengan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 disampaikan penjelasan sebagai berikut.

Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 merupakan landasan konstitusional yang memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) beserta hak-haknya, antara lain hak atas wilayahnya yang disebut sebagai hak ulayat yang kepemilikannya bersifat komunal. Perihal hak ulayat keberadaannya diakui dalam Pasal 3 UUPA.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap tanah ulayat MHA (objek) dan untuk meminimalisasi konflik tanah ulayat MHA, Pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri ATR/KaBPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permen ATR/KaBPN 14/2024). Dalam Permen ATR/KaBPN 14/2024 negara wajib melakukan pengadministrasian tanah ulayat Kelompok Masyarakat Hukum Adat (KMHA) tanpa membedakan apakah KMHA tersebut sudah atau belum mendapatkan penetapan MHA dari Pemerintah Daerah letak tanah ulayat; dan Kelompok Anggota Masyarakat Hukum Adat (KA MHA) yang akan berujung pada pencatatannya dalam Daftar Tanah Ulayat (DTU). Salinan DTU diberikan kepada MHA yang bersangkutan dan pemerintah daerah letak tanah ulayat; Salinan DTU dapat dijadikan pertimbangan dalam

rangka penetapan MHA (Pasal 14). Atas permohonan KMHA/KA MHA tanah ulayat yang telah dicatat dalam DTU dapat dimohon untuk didaftarkan dengan Hak Pengelolaan (HPL) atas nama KMHA, atau hak milik atas nama KA MHA sebagai tanah bersama. Pendaftaran tanah ulayat itu bersifat opsional (Pasal 15 dan Pasal 17).

Di samping diselenggarakan oleh Pemerintah, pengadministrasian tanah ulayat MHA dapat dimohon oleh MHA yang bersangkutan [Pasal 5 ayat (1) dan ayat (3)].

Adapun status tanah pemohon adalah hak milik adat orang perseorangan yang diperoleh melalui warisan. Pendaftaran tanah orang perseorangan baik yang diberikan di atas Tanah Negara maupun yang berdasarkan pada hukum adat, diselenggarakan menurut PP 24/1997. Terdapat perbedaan rezim pengaturan bagi pendaftaran tanah orang perseorangan di satu pihak, dengan pengadministrasian dan pendaftaran tanah hak ulayat MHA yang bersifat komunal di lain pihak.

Dengan demikian, tidak ada relevansinya mengaitkan permasalahan/sengketa keperdataan sebagai implementasi pendaftaran tanah orang perseorangan dengan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945.

Keempat, terkait dalil bahwa pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (1) mencerminkan kewajiban negara yang pasif, dapat dijelaskan sebagai berikut. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan melalui Peraturan Pemerintah. Siapa yang mempunyai kewajiban dan bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah? Dalam PP No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP 10/1961) disebutkan bahwa: "Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah" (Pasal 1). Lebih lanjut, dalam Pasal 5 PP 24/1997 ditegaskan bahwa "Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional". Dalam PP 24/1997 di samping ditegaskan bahwa pejabat penyelenggara pendaftaran tanah adalah Pemerintah, di dalamnya antara lain diatur tentang: (a) objek yang didaftar; (b) syarat-syarat pendaftaran; (c) tata cara penerbitan sertifikat; dan (d) produk hukum yang dihasilkan. Tanggung jawab Pemerintah atas kesalahan/cacat administratif atau yuridis produk hukumnya telah diatur secara khusus dalam Permen ATR/KaBPN 21/2020.

Dilihat dari inisiatifnya, penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan atas inisiatif Pemerintah (pendaftaran tanah sistematis) dan atas permohonan pemegang hak atas tanah (pendaftaran tanah sporadis). Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada rencana kerja dan wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri, sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang bersangkutan (Pasal 13 PP 24/1997). Pada masa lalu pendaftaran tanah sistematis ditempuh melalui PP 10/1961 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Pada tahun 2017 Pemerintah menyelenggarakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dimaksudkan untuk menuntaskan pendaftaran 126 juta bidang tanah di wilayah RI.

Kelima, tidak relevan untuk mengaitkan persandingan Pasal 18 UUPA dengan Pasal 19 ayat (1) terkait tanggung jawab negara. Pasal 18 UUPA itu mengatur tentang pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum yang wajib disertai dengan pemberian ganti rugi oleh pemerintah. Pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengaturan tentang pencabutan/pengadaan tanah untuk kepentingan umum itu telah memenuhi amanat Pasal 28 H ayat (4) *juncto* Pasal 28 J ayat (2).

Terhadap sengketa keperdataan antara dua pihak karena tumpang tindih klaim pemilikan tanah sebagai akibat penerbitan sertifikat oleh pihak lain di atas bidang tanah yang sama, yang dirasakan sebagai kerugian oleh pemegang hak atas tanahnya, penerbitan sertifikatnya dapat digugat keabsahannya dan diselesaikan dengan pembatalan sertifikat melalui upaya administrasi, dan apabila hal itu tidak membuahkan hasil, dapat diajukan gugatan TUN, gugatan perdata, bahkan terbuka kemungkinannya untuk dapat digugat secara pidana.

2. Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si.

A. PENDAHULUAN

Norma hukum dalam UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA

berupa norma hukum pada tingkatan asas-asas hukum. Secara substantif, asas-asas hukum itu terbagi menjadi 3 (tiga) kelompok yaitu: *Pertama*, asas-asas hukum yang bersifat umum yang berkaitan dengan hubungan manusia dengan sumber daya agraria; *Kedua*, asas-asas hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah; *Ketiga*, asas-asas hukum yang berkaitan dengan konversi hak-hak lama yaitu bekas hak barat dan bekas hak adat menjadi salah satu hak atas tanah yang ada dalam UUPA.

Dalam kedudukannya sebagai asas hukum, norma dalam UUPA termasuk Pasal 19 dalam kasus *a quo* harus dipahami secara jernih dan komprehensif sehingga dapat ditelusuri secara utuh makna, perilaku yang dituntut, tujuan, subyek yang dituju, dan kondisi-kondisi yang dituntut untuk terlaksananya atau penjabaran setiap asas hukum. Memahami asas hukum *secara jernih* mengandung tuntutan untuk mengidentifikasi teks dan konteks dari asas hukum dimaksud. Teks menunjuk pada makna harfiah dari setiap istilah atau kata dan makna keseluruhan dari rumusan asas hukum tersebut, sedangkan konteks menunjuk pada aspek historis dan sosiologis dari rumusan asas hukum dimaksud yaitu kondisi sosial, politik, dan ekonomi yang melatarbelakangi ketika asas hukum dirumuskan dan ketika dilaksanakan. Memahami asas hukum *secara komprehensif* mengandung makna agar satu asas hukum dipahami dalam kaitannya dengan asas hukum atau norma hukum lain yang terdapat dalam satu undang-undang karena hukum itu merupakan satu sistem.

Kegagalan untuk memahami satu asas hukum secara jernih dan komprehensif menjadi sumber kegagalan memahami secara utuh baik secara teks dan konteks maupun dalam hubungannya dengan asas hukum lain yang terdapat dalam satu peraturan perundang-undangan yang sama. Konsekuensinya, akan terjadi ketidaksempurnaan penjabaran asas hukum yang dimaksud ke dalam norma hukum kongkret dan pelaksanaan asas hukum oleh aparat pelaksana hukumnya.

B. MEMAHAMI ASAS HUKUM PASAL 19 UUPA SECARA JERNIH DAN KOMPREHENSIF

Jika mencermati ketentuan Pasal 19 UUPA, ada sejumlah catatan yang harus disampaikan dan dijelaskan, yaitu:

1. Ada minimal 4 (empat) asas hukum yang terkandung dalam Pasal 19 yaitu: *Pertama*, asas kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan tujuan menjamin kepastian hukum sebagaimana dirumuskan dalam ayat (1); *Kedua*, asas sertipikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat dan bukan mutlak sebagaimana dirumuskan dalam ayat (2) huruf c; *Ketiga*, asas penyesuaian penyelenggaraan pendaftaran tanah dengan kemampuan negara serta kondisi sosial ekonomi masyarakat sebagaimana dirumuskan dalam ayat (3); *Keempat*, asas keadilan korektif atau asas diskriminasi positif dalam pengenaan pembiayaan pendaftaran tanah kepada masyarakat sebagaimana dirumuskan dalam ayat (4).
2. Subyek yang dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah oleh Pasal 19 adalah pemerintah dan bukan warga masyarakat. Asas hukum yang dirumuskan dalam Pasal 19 ayat (1) sangat jelas menunjuk Pemerintah sebagai subyek yang dibebani kewajiban. Pasal ini sama sekali tidak mengandung perintah kepada warga masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dipunyai, sedangkan perintah kepada warga masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanahnya ditentukan dalam Pasal 23, Pasal 32, dan Pasal 38
3. Frasa “menjamin kepastian hukum” yang terkandung dalam asas hukum dalam Pasal 19 ayat (1) mengandung makna yang dapat dijelaskan sebagai berikut:
 - a. Diksi “menjamin” mengandung 2 (dua) sisi yang berbeda namun saling berhubungan, yaitu: di satu sisi membebaskan kewajiban kepada Pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum, namun di sisi lain memberikan hak kepada warga masyarakat untuk memperoleh kepastian hukum. Dengan kandungan 2 (dua) sisi dari diksi “menjamin” tersebut, maka tidak diperlukan lagi adanya penekanan kewajiban kepada pemerintah yang harus ditambahkan dalam asas hukum Pasal 19 ayat (1) UUPA;
 - b. Diksi “kepastian hukum” mengandung 3 (tiga) parameter, yang dalam konteks pendaftaran tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:
 - 1) Parameter pertama yaitu *jelas* yang menunjuk data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat harus didasarkan pada

data faktual atau kebenaran materiil. Data fisik yang mencakup letak lokasi tanah, batas-batas tanah, luas tanah, dan penggunaan tanah harus sesuai dengan kondisi riil/faktual. Begitu juga data yuridis yang mencakup ada-tidaknya kepemilikan tanah, macam haknya, subyek yang mempunyanya, dan asal-usul kepemilikannya harus sesuai dengan kondisi riil/faktual. Kesesuaian data fisik dan data yuridis dengan kondisi riil/faktual merupakan suatu keniscayaan agar data yang tercantum dalam dokumen sertipikat tidak membuka adanya penafsiran yang berbeda;

- 2) Parameter kedua yaitu konsisten yang menunjuk pada adanya keselarasan atau keajegan data fisik dan data yuridis antara yang ada dalam berbagai dokumen pendaftaran tanah dengan kondisi riil/faktual dan antara yang ada dalam sertipikat dengan yang ada dalam berbagai dokumen persyaratan pelaksanaan pendaftaran tanah;
 - 3) Parameter ketiga yaitu dapat diprediksi atau prediktabel yang menunjuk pada konsekuensi hukum bahwa pendaftaran tanah itu pasti akan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada warga masyarakat pemegang hak atas tanah jika data fisik dan data yuridis sudah jelas serta konsisten
- c. Jika dicermati dari aspek konteks baik secara historis maupun sosiologis, perumusan asas hukum yang tertuang dalam Pasal 19 ayat (1) *a quo* dan keseluruhan asas hukum dalam Pasal 19 lebih dilatarbelakangi oleh keinginan politik hukum pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada kepemilikan hak atas tanah yang berasal dari hak-hak adat. Secara historis, sejak zaman Hindia Belanda, kepemilikan tanah dari golongan bumi-putera yang bersumber dari hukum adat tidak pernah mendapatkan perlindungan hukum karena pemberlakuan asas *domeinverklaring*. Secara sosiologis, kepemilikan tanah yang bersumber dari hukum adat itu tersebar di seluruh wilayah nusantara, yang sampai sekarang terus berkembang dengan seluruh dinamika sosial, politik, dan ekonomi yang mengiringi. Oleh karenanya, jaminan kepastian hukum sebagai

tujuan dari pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban pemerintah menjadi tujuan utama harus dimaknai lebih ditujukan pada kepemilikan tanah warga masyarakat yang bersumber dari hukum adat. Hal ini juga diperkuat oleh asas hukum yang tertuang dalam Pasal 5 UUPA bahwa hukum pertanahan nasional bersumber dari nilai sosial, asas hukum, dan lembaga yang ada dalam hukum adat.

- d. Dengan demikian, rumusan asas hukum dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA *a quo* mengandung semangat untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada semua warga masyarakat, terutama kepemilikan tanah yang bersumber dari hukum adat. Dengan kandungan semangat yang demikian, pendaftaran tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA *a quo* tidak mungkin mengandung semangat untuk meniadakan, menghapus, atau meminggirkan kepemilikan tanah yang bersumber dari hukum adat jika memang memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan.
4. Pendaftaran tanah yang asas hukumnya terumuskan dalam Pasal 19 UUPA hanya berkedudukan sebagai proses lanjutan dari keseluruhan proses penyelenggaraan administrasi pertanahan. Artinya, dalam kedudukannya sebagai proses lanjutan, bekerjanya Pasal 19 UUPA yang mengatur pendaftaran tanah harus didahului oleh bekerjanya Pasal-Pasal lainnya dalam UUPA yang mengatur asas-asas hukum lain. Pasal-Pasal lain dalam UUPA yang mendahului bekerjanya Pasal 19 UUPA, yaitu:
 - a. Asas hukum yang terumuskan dalam Pasal 22 ayat (2) huruf a, Pasal 31, dan Pasal 37 huruf a UUPA yang menetapkan pemberian hak atas tanah melalui penetapan pemerintah;
 - b. Asas hukum yang terumuskan dalam Pasal 22 ayat (1) UUPA yang pada intinya menentukan bahwa hak atas tanah terutama hak milik dapat diperoleh melalui *tata cara yang diatur dalam hukum adat*;
 - c. Asas hukum yang terumuskan dalam Pasal 22 ayat (2) huruf b, serta Pasal I sampai Pasal VIII Ketentuan Konversi UUPA yang menentukan ada-tidaknya hak atas tanah tertentu yang akan dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah dalam UUPA; dan
 - d. Asas hukum yang terumuskan dalam Pasal 37 huruf b dan Pasal 41 ayat (1) UUPA yang menentukan terciptanya hak atas tanah tertentu

melalui perjanjian antara pemegang Hak Milik dengan yang meminta hak atas tanah tertentu tersebut.

Pasal-Pasal tersebut di atas beserta peraturan pelaksanaan sebagai jabarannya, yang mengatur penetapan dan penilaian adanya hak atas tanah tertentu yang kemudian akan ditindaklanjuti proses administrasi pendaftaran tanahnya dalam rangka penerbitan sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan demikian, bekerjanya Pasal 19 tidak berfungsi untuk menetapkan dan menilai adanya hak atas tanah karena itu fungsi dari Pasal-Pasal lain dalam UUPA, namun Pasal 19 hanya berfungsi mengadministrai lebih lanjut hak atas tanah yang sudah dinyatakan ada berdasarkan hasil bekerjanya Pasal-Pasal UUPA lainnya. Oleh karenanya, asas hukum dalam Pasal 19 UUPA tidak mungkin dinilai sebagai penyebab langsung dari ada-tidaknya hak atas tanah yang dipunyai warga masyarakat.

5. Asas hukum yang terkandung dalam Pasal 19 ayat (1) atau ayat lainnya tidak berkaitan dengan pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan hak ulayat terumuskan dalam Pasal 3 UUPA, yang di antaranya memberikan pedoman bahwa kewenangan masyarakat hukum adat yang bersumber hak ulayat dapat dilaksanakan dengan ketentuan:
 - a. Hak ulayat masyarakat hukum adat masih berlangsung. Artinya, hak ulayat yang keberadaannya sudah ada sejak sebelum Indonesia merdeka sampai sekarang masih berlangsung. Untuk menilai dan menentukan keberlangsungan keberadaannya sampai sekarang diperlukan kriteria yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan dikemukakan oleh para ahli hukum agraria;
 - b. Pelaksanaan kewenangan yang bersumber dari hak ulayat oleh masyarakat hukum adat harus diselaraskan dengan kepentingan nasional (bangsa) dan negara. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pengintegrasian semua kelompok masyarakat termasuk masyarakat hukum adat menjadi bagian dari Bangsa Indonesia dan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dengan tidak adanya hubungan hierarki hukum antara ketentuan Pasal 19 UUPA dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUDNRI 1945, maka suatu pemikiran yang tidak logis jika mempertentangkan antara keduanya dan menilai Pasal 19 ayat (1) mengandung inkonsistensi dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUDNRI 1945. Jika kemudian dikembangkan kebijakan sebagai peraturan pelaksanaan untuk melakukan pencatatan (pendaftaran) terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih berlangsung, maka pencatatan (pendaftaran) itu tidak dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum yang diujudkan dalam bentuk penerbitan sertifikat. Pencatatan (pendaftaran) hak ulayat itu hanya dimaksudkan untuk mempertegas batas wilayah kewenangan antara masyarakat hukum adat yang satu dengan lainnya.

6. Asas hukum yang menyatakan bahwa sertifikat hak atas tanah berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat tidak terumuskan dalam Pasal 19 ayat (1) namun dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c. Asas hukum demikian merupakan pilihan yang dinilai sesuai dengan kemampuan Negara dalam menyediakan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia pada awal-awal kemerdekaan serta kondisi sosial ekonomi masyarakat. Dengan fungsinya sebagai alat pembuktian yang kuat, keterangan berupa data fisik dan data yuridis tanah yang tercantum dalam sertifikat hak atas tanah harus diterima sebagai keterangan yang benar jika tidak ada alat pembuktian lain yang menyatakan sebaliknya. Jika ada pembuktian lain yang menyatakan sebaliknya berdasarkan putusan pengadilan, maka data fisik dan/atau data yuridis dilakukan perubahan.

Dengan pemahaman sistem pendaftaran tanah yang dianut dalam UUPA berarti UUPA menganut sistem negatif yang menempatkan sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat dan bukan sistem positif yang menempatkan sertifikat sebagai alat pembuktian yang mutlak yaitu menutup kemungkinan adanya perubahan dengan berbagai konsekuensi hukum dan ekonomis. Di sinilah kemudian muncul penilaian bahwa sistem negatif yang dianut UUPA tidak mampu memberikan jaminan kepastian hukum dan negara dinilai tidak bertanggungjawab. Namun demikian jika mencermati peraturan pelaksanaan Pasal 19 UUPA yaitu Peraturan

Pemerintah No.10 Tahun 1961 yang kemudian digantikan dengan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 2021, pelaksanaan pendaftaran tanah dilengkapi dengan beberapa asas hukum, yaitu:

- a. Asas *Spesialitas* yang menyatakan bahwa semua data fisik dan data yuridis harus diperoleh dari kegiatan lapangan berupa identifikasi, pengumpulan, verifikasi, dan pengukuran sehingga data fisik dan data yuridis mengandung kebenaran materiil atau sesuai dengan realitanya;
- b. Asas *Contradictoire Delimitatie* yang menekankan bahwa penentuan batas tanah yang didaftar harus berdasarkan kesaksian dan kesepakatan dari para pemilik tanah yang saling berbatasan;
- c. Asas *Openbaarheid* atau Asas *Publisitas* yang mewajibkan semua data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan dan diverifikasi harus diumumkan kepada masyarakat sebelum data yang dimaksud dicantumkan dalam buku tanah dan sertifikat. Pengumuman tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan dan dilakukan perubahan jika keberatan itu mengandung kebenaran;
- d. Asas *Rechtsverwerking* yang menyatakan bahwa seorang dianggap telah melepaskan hak atas tanah untuk diberikan kepada pihak lain jika yang bersangkutan meninggalkan tanah dan tidak memanfaatkannya serta membiarkan orang lain menguasai dan memanfaatkan tanah tanpa berusaha memberikan peringatan atau membangun hubungan hukum dengan pihak lain tersebut

Jika tuntutan 3 (tiga) Asas hukum tersebut sungguh-sungguh dilaksanakan, maka data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat sangat mencerminkan data faktual yang sebenarnya sehingga jaminan kepastian hukum terwujud. Di samping itu, secara normatif, asas hukum yang terumuskan dalam Pasal 19 ayat (1) dengan semua asas hukum jabarannya dalam peraturan pelaksanaannya dapat menjadi instrumen yang efektif untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum. Jika dalam realitanya jaminan kepastian hukum itu tidak sepenuhnya terwujud, maka persoalannya bukan terletak pada rumusan asas

hukumnya namun kelemahannya berada pada pelaksanaan norma hukumnya.

7. Sebagai perbandingan secara teoritis dan normatif antara sistem pendaftaran yang negatif bertendensi positif dengan sistem negatif murni dan sistem positif dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 1
Perbandingan Antara Sistem Positif dan Sistem Negatif
Dengan Sistem Negatif Bertendensi Positif (Campuran)

ASPEK	SISTEM POSITIF	SISTEM NEGATIF	SISTEM CAMPURAN
TUJUAN	Jaminan Kepastian Hukum	Jaminan Kepastian Hukum	Jaminan Kepastian Hukum
MEKANISME	• Proses lama & biaya tinggi • Proses pembuktian sangat teliti/cermat & meyakinkan	• Proses dibatasi dalam rentang waktu ttt & biaya relatif murah • Pembuktian didasarkan pada persangkaan fakta yang konsisten (<i>feitelijk vermoe den/kracht</i>)	• Proses dibatasi dalam rentang waktu ttt & biaya relatif murah • Pembuktian didasarkan pada persangkaan fakta yang konsisten (<i>feitelijk vermoe den/kracht</i>) • Dilengkapi dengan asas: <i>Spesialitas, Contradictoire Delimitatie, Publisitas, & Rechtsverwerking/ Hak Wenang Pilih</i>
FUNGSI SERTIPIKAT	Alat Bukti Mutlak	Alat Bukti Kuat	Alat Bukti Kuat
TANGGUNG JAWAB NEGARA	Jika ada kesalahan, Negara harus memberi kompensasi	Jika ada kesalahan, negara tidak perlu memberi kompensasi & merubah data dalam sertipikat	Jika ada kesalahan, negara tidak perlu memberi kompensasi & merubah data dalam sertipikat
KEBAIKAN	Jaminan Kepastian hukum sangat tinggi thd data fisik & yuridis	Proses relatif lebih cepat	Proses relatif lebih cepat
KELEMAHAN	Pemerintah harus menyediakan dana untuk memberi kompensasi	Jaminan kepastian hukum bersifat relatif	Jaminan kepastian hukum bersifat relatif

Catatan:

- a. UUPA dan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 menganut

sistem Negatif Bertendensi Positif dengan mendasarkan pada pertimbangan:

- Filosofis yaitu untuk memadukan antara menjamin kepastian hukum dengan keadilan dan kemanfaatan. Jaminan kepastian hukum harus diwujudkan melalui mekanisme yang hati-hati dengan keharusan memenuhi Asas Spesialitas, Asas *Contradictoire Delimitatie*, Asas Publisitas atau *Openbaarheid*, dan Asas *Rechtsverwerking* dan Hak Wenang Pilih. Jaminan keadilan harus diwujudkan dengan menempatkan fungsi sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat sehingga memberikan kesempatan kepada warga masyarakat yang sungguh-sungguh berhak atas tanah untuk menggugat kepemilikan tanah ke pengadilan yang akan memberikan putusan pihak yang sungguh-sungguh berhak. Jaminan kemanfaatan diwujudkan melalui mekanisme pembatasan jangka waktu tertentu proses pengumpulan dan verifikasi data fisik dan data yuridis sehingga sertifikat segera dapat diterbitkan dan digunakan oleh subyek yang tercantum dalam sertifikat.
- Sosiologis yaitu: *Pertama*, kondisi sosial ekonomi masyarakat yang majemuk yang di antaranya ditandai adanya: (1) kenyataan historis bahwa sebagian besar kepemilikan tanah tidak didukung dengan alat bukti tertulis dan hanya didasarkan pada penguasaan fisik tanah dan pemanfaatan secara terus menerus yang berlaku dalam hukum adat dan dalam perkembangannya terdapat perubahan-perubahan yang mengarah pada pelemahan penguasaan fisik dan pemanfaatan tanah secara terus menerus; (2) perbedaan kemampuan kelompok masyarakat untuk memperjuangkan dan mempertahankan hak kepemilikan (*bargaining power*) sehingga kelompok masyarakat yang lemah posisi tawarnya akan berada dalam kondisi yang tidak diuntungkan. Dalam kondisi demikian itulah diperlukan peranan pengadilan untuk menilai dan memberikan putusan subyek yang sungguh-sungguh berhak atas tanah; *Kedua*, keterbatasan kemampuan negara secara finansial dan politik hukum untuk menyediakan dana yang dapat digunakan untuk membayar kompensasi jika dianut sistem positif. Kondisi ini

memang bersifat relatif yang tergantung pada semangat politik hukum negara untuk menuntaskan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.

- b. Politik hukum untuk merubah sistem negatif bertendensi positif menjadi sistem positif tetap terbuka untuk dilakukan namun harus didasarkan pada kajian yang menyeluruh sebelum memutuskan perubahan tersebut.

C. KESIMPULAN

Dari uraian pendapat hukum di atas yang didasarkan pada proses pemahaman yang jernih dan komprehensif, dapatlah dikemukakan ringkasan sebagai berikut:

1. Secara normatif, frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah” yang dirumuskan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA sudah mengandung makna, yaitu:
 - a. Pemerintah dibebani kewajiban untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah warga masyarakat melalui proses pendaftaran tanah;
 - b. Dalam frasa “menjamin” mengandung makna dari 2 sisi yaitu di satu sisi ada beban kewajiban dan sekaligus tanggung jawab dari pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum kepada hak atas tanah warga masyarakat dan di sisi lain ada hak dari warga masyarakat untuk mendapatkan perlindungan hukum
 - c. Dalam kewajiban tersebut sudah terkandung tanggung-jawab pemerintah untuk menjamin bahwa: *Pertama*, data fisik dan data yuridis tanah yang dicantumkan dalam Sertipikat itu mengandung kebenaran materiil yang diperoleh dari kegiatan lapangan; *Kedua*, data fisik dan data yuridis itu harus konsisten antara yang ada dalam sertipikat dengan yang ada dalam semua dokumen pendaftaran tanah serta antara yang ada dalam sertipikat dan dokumen lainnya dengan yang ada dalam kenyataannya; dan *Ketiga*, konsekuensi hukum dari data fisik dan data yuridis yang mengandung kebenaran materiil dan digunakan secara konsisten pasti akan mewujudkan jaminan kepastian hukum

Dengan kandungan makna demikian, asas hukum yang tertuang dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut tidak mungkin mengandung pertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUDNRI 1945. Jika proses pendaftaran tanah tidak memberikan jaminan kepastian hukum, maka hal tersebut bukan diakibatkan oleh rumusan asas hukum yang tertuang dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, namun diakibatkan oleh penjabaran asas hukum ke dalam peraturan pelaksanaan dan/atau pelaksanaan pendaftaran tanah.

2. Pasal 19 ayat (1) UUPA tidak menjadi dasar dari proses pengakuan dan penghormatan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat sehingga tidak logis jika Pasal 19 ayat (1) UUPA secara hirarkhi hukum dinilai bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Jika kemudian ada kebijakan untuk melakukan pencatatan terhadap keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat, maka pencatatan itu harus ditempatkan sebagai peraturan pelaksanaan dari Pasal 19 ayat (1) UUPA dan BUKAN PASAL 19 ITU SENDIRI
3. Pasal 19 ayat (2) huruf c mengandung asas hukum dianutnya sistem negatif dalam pendaftaran tanah dan jika semua asas hukum yang dikembangkan dalam PP No.10 Tahun 1960 yang kemudian diganti dengan PP No.24 Tahun 1997 yaitu Asas Spesialitas, Asas *Contradictoire Delimitatie*, dan Asas Publisitas dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, maka jaminan kepastian hukum pasti dapat diwujudkan. Jika faktanya terdapat kasus yang tidak memberikan jaminan kepastian hukum, maka yang harus dipersoalkan adalah pelaksanaan pendaftaran tanahnya.

[2.6] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan para Pemohon yang diterima Mahkamah pada tanggal 3 Juli 2026 dan kesimpulan Presiden yang diterima Mahkamah pada tanggal 2 Juli 2026, masing-masing pada pokoknya sebagai berikut.

KESIMPULAN PARA PEMOHON

Memperhatikan jalannya persidangan, sangatlah terang benderang bahwa permasalahan agraria adalah permasalahan yang nyata. Bahkan ahli dari pemerintah pun mengamini hal demikian. Ahli Pemerintah Maria Sri Wulani

Sumardjono ketika menjawab pertanyaan dari Pemohon perihal kasus yang dialami menjawab, “Dari Pemohon. Ya, saya sebetulnya ingin ikut menangis juga. Artinya, Pemerintah itu kan dilematis juga.

Tahun 60 tiba-tiba ada UU PA, tolong daftarkan tanah, diadakan. Diadakan kan enggak boleh berhenti. Diadakan di seluruh wilayah menurut peraturan pemerintah, jadi komplet. Pemerintah pada saat itu tentu belum pernah ada pendaftaran tanah untuk tanah-tanah non-hak atas tanah barat. Lah, gagap sekali”.

Kita dapat melihat bahwa UU PA yang diadakan pada tahun 1960 ini sangatlah tidak memperhatikan kondisi lapangan dan pemerintah sendiri kewalahan melaksanakannya. Selain itu ahli Pemerintah lainnya Nurhasan Ismail mengungkapkan fakta bahwa sudah sejak tahun 2000 UU PA hendak direvisi namun tidak kunjung terlaksana.

Ahli Pemohon Yamin menyampaikan bahwa UU PA “...perlu direvisi. Kenapa? Dulu malah undang-undang ada RUU Pertanahan, ada RUU Desa, RUU Masyarakat Hukum Adat. Desa jalan, Pertanahan mandek, MHA juga mandek. RUU Masyarakat Hukum Adat, mandek. Terkait dengan ini kenapa perlu direvisi... Tadi dalam praktik apalagi, terhadap masyarakat hukum adat yang makin teraniaya. Dia harus mendaftar, tadi Prof. Maria juga menyampaikan, untuk diakui saja kan melalui rezim Kemendagri. Karena ketok palunya di bupati. Kalau bupati bilang enggak ada, enggak ada. Itu soal subyek. Apalagi obyek yang kadang-kadang waktu jadi kepala daerahnya ada investor modalin, nanti minta imbalan ganti dari hutan. Awalnya hutan lindung, tiba-tiba jadi hutan produksi. Nah, itu. Itu yang tidak ada kepastian.”

Sudah 66 tahun Undang-Undang Pokok Agraria berlaku. Dan 66 tahun juga Undang-Undang ini tidak berhasil menyelesaikan permasalahan agraria. Karena itu lah kami mengajukan permohonan ini ke Mahkamah Konstitusi dengan menguji pasal jantungnya, agar seluruh sistem dirombak dari yang tadinya stelsel publikasi negatif ke stelsel publikasi positif, dengan tidak mengurangi hak masyarakat adat. Karena kami memandang sistem yang sekarang ini sudah tidak pantas dipertahankan.

Namun ternyata, memperhatikan jalannya persidangan, ternyata Majelis Hakim bahkan mempertanyakan hal-hal yang jauh lebih progresif daripada kami, ketika mempertanyakan kepada Pembentuk Undang-Undang maupun ahli. Ternyata Majelis Hakim melihat banyak sekali hal-hal yang harusnya juga diakomodir di

dalam Undang-Undang Pokok Agraria, mulai dari digitalisasi dan keterbukaan sistem pendaftaran tanah, lemahnya lembaga masyarakat adat dalam penguasaan tanah, bahkan hingga blokir yang tidak seimbang, dan juga banyak berbagai hal lainnya.

Karena itu, seandainya pun petitum kami ternyata tidak seprogresif pandangan Majelis Hakim sekalian, Majelis Hakim bisa juga memutus seperti Putusan 126/PUU-XXIV/2026 tentang revisi Undang-Undang Advokat, di mana dalam pertimbangan mendeskripsikan hal-hal yang seharusnya dicantumkan dalam substansi revisi dan amar putusannya menggunakan frasa, "...dengan antara lain berpedoman pada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi".

Jika kita menggunakan *proportionality test*, lebih baik perkara ini dikabulkan untuk melindungi hak konstitusional. Walaupun sudah 66 tahun UU Pokok Agraria berlaku, secara nyata aturan ini sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman dan tidak kunjung menyelesaikan permasalahan agraria.

Ergo (dengan demikian), maka tepatlah untuk seluruh perkara *a quo* dikabulkan seluruhnya. Atau setidaknya, dikabulkan sebagian dengan amar putusan memerintahkan revisi Undang-Undang Pokok Agraria dengan antara lain berpedoman pada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.

KESIMPULAN PRESIDEN

I. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Bahwa Pemerintah tetap pada pendiriannya menyatakan Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*). Para Pemohon tidak dalam posisi dirugikan, dikurangi, atau setidaknya dihalang-halangi hak konstitusionalnya akibat keberlakuan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang dimohonkan, dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Bahwa Para Pemohon tidak dapat membuktikan secara jelas dan spesifik adanya kerugian konstitusional dimaksud, karena kerugian yang didalilkan pada pokoknya berupa sengketa pertanahan, tumpang tindih sertipikat, dan konflik penguasaan tanah yang bersifat faktual dan kasuistik.
2. Bahwa Para Pemohon tidak dapat membuktikan adanya kerugian konstitusional yang jelas dan spesifik. Para Pemohon seharusnya dapat memberikan fakta hukum berupa permohonan pendaftaran tanah yang

produknya antara lain surat ukur, peta bidang tanah, dan sertifikat hak atas tanah di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, jelas dan terang bahwa Para Pemohon tidak dapat membuktikan adanya kerugian konstitusional yang jelas dan spesifik.

3. Bahwa kerugian yang didalilkan Para Pemohon pada pokoknya berupa sengketa pertanahan, tumpang tindih sertifikat, serta konflik kepemilikan, yang merupakan persoalan implementasi atau pelaksanaan teknis pendaftaran tanah, bukan persoalan konstitusionalitas norma Pasal 19 ayat (1) UUPA, sehingga tidak terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) yang langsung antara norma yang diuji dengan kerugian yang dialami.
4. Bahwa terhadap permasalahan tersebut, sistem hukum telah menyediakan mekanisme penyelesaian yang memadai, antara lain melalui gugatan perdata, gugatan tata usaha negara, maupun mekanisme administrasi pertanahan, sehingga dalil kerugian Para Pemohon tidak tepat diajukan dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945.
5. Bahwa dalil Para Pemohon yang mendasarkan pada Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (4), dan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 tidak memiliki keterkaitan langsung dengan norma yang diuji, karena hak-hak tersebut tetap diakui dan dilindungi dalam sistem hukum pertanahan.
6. Bahwa Pemohon merupakan individu yang bukan merupakan bagian dari masyarakat Hukum Adat, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat terhadap objek tanah yang disampaikan merupakan bekas tanah milik adat yang berbeda dengan definisi tanah ulayat sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut Permen ATR/KaBPN 14/2024).
7. Bahwa dalil kerugian yang disampaikan, termasuk gangguan rasa aman dan tekanan psikologis, merupakan dampak dari dinamika sengketa konkret, bukan kerugian konstitusional yang disebabkan oleh norma *a quo*.

8. Bahwa permohonan Para Pemohon pada hakikatnya mempersoalkan pilihan kebijakan hukum (*open legal policy*) terkait sistem pendaftaran tanah dan tanggung jawab negara, yang merupakan kewenangan pembentuk undang-undang dan bukan merupakan persoalan inkonstitusionalitas norma.

Berdasarkan hal tersebut di atas, Pemerintah berpendapat Para Pemohon tidak memenuhi syarat kerugian konstitusional secara kumulatif sebagai pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 006/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 11/PUU-V/2007). Dengan demikian, menurut Pemerintah adalah tepat dan sangat beralasan hukum dan sudah sepatutnya jika Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima. Namun, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak, sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) UU MK.

II. KETERANGAN PEMERINTAH

Bahwa seluruh permohonan dari Para Pemohon telah Pemerintah tanggap melalui Keterangan Presiden yang diserahkan pada tanggal 18 Mei 2026 dan dibacakan pada persidangan tanggal 19 Mei 2026 yang pada intinya menyatakan:

1. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA Dinilai Pemohon Bersifat Administratif dan Tidak Memberikan Kepastian Hukum

Pemerintah menyampaikan bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA justru merupakan dasar bagi negara untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah guna mewujudkan tertib administrasi pertanahan dan memberikan alat bukti hak berupa sertifikat yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat. Sistem pendaftaran tanah nasional yang berlaku tidak semata-mata bersifat administratif, melainkan merupakan bagian dari sistem hukum pembuktian hak atas tanah yang terintegrasi, yang tetap membuka ruang pengujian melalui mekanisme peradilan guna menjamin keadilan bagi para pihak khususnya menjamin perlindungan kepada pemilik hak yang sebenarnya.

Pelaksanaan ketentuan tersebut telah diatur lebih lanjut dalam PP 24/1997, yang menegaskan bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis tanah. Sistem ini bertujuan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah sekaligus mendukung tertib administrasi pertanahan nasional.

Tidak adanya sifat mutlak pada sertifikat bukan merupakan kelemahan norma, melainkan konsekuensi dari sistem publikasi negatif bertendensi positif, di mana sertifikat merupakan alat bukti yang kuat namun tetap dapat diuji melalui mekanisme hukum demi menjamin keadilan. Sengketa pertanahan yang terjadi pada umumnya lebih disebabkan oleh persoalan implementasi, seperti pemalsuan dokumen, iktikad tidak baik para pihak, atau konflik keperdataan, bukan akibat langsung dari norma Pasal 19 ayat (1) UUPA. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan telah menyediakan mekanisme koreksi, pembatalan, dan penyelesaian sengketa melalui jalur administratif maupun peradilan untuk melindungi hak masyarakat.

Selain itu, Pasal 19 ayat (1) UUPA merupakan pilar utama dalam transformasi hukum agraria nasional sebagai: 1) wujud transformasi dari hukum kolonial ke unifikasi hukum nasional; 2) sebagai wujud perlindungan negara untuk mengadministrasikan hak-hak warga agar memiliki kekuatan pembuktian yang kuat; 3) wujud negara dalam memastikan objek tanah jelas letak, luas, dan siapa pemiliknya; dan 4) wujud perlindungan kepada pemegang sertifikat sekaligus membuka ruang pencari keadilan untuk membuktikan sebaliknya. Pemerintah secara berkelanjutan juga melakukan pembenahan sistem pendaftaran tanah, termasuk melalui digitalisasi data pertanahan dan peningkatan kualitas pelayanan, guna meminimalisir potensi kesalahan, serta memperkuat kepastian dan perlindungan hukum di bidang pertanahan. Dalam rangka memitigasi sengketa serta meminimalkan risiko hapusnya hak atas tanah, masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah juga memiliki kewajiban untuk menjaga, memanfaatkan, dan memelihara tanah serta batas-batasnya guna mencegah sengketa.

2. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA Dianggap Pemohon Menggeser Prinsip Rekognisi

Pemerintah menyampaikan bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA tidak menghapus maupun menggeser prinsip rekognisi terhadap hak masyarakat hukum adat, melainkan mengatur mekanisme pendaftaran tanah sebagai sarana administrasi untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum atas hak tersebut. Pendaftaran tanah tidak dimaksudkan sebagai syarat lahirnya hak (konstitutif), melainkan sebagai alat untuk mencatat dan membuktikan hak yang telah ada (deklaratif), termasuk hak yang bersumber dari hukum adat. Hukum tanah nasional mengakui dan menghormati adanya hak ulayat dan hak serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Negara melalui sistem pendaftaran tanah justru menjalankan fungsi perlindungan agar hak masyarakat adat memiliki kepastian hukum dan tidak rentan terhadap klaim sepihak maupun konflik dengan pihak lain.

Pemerintah juga telah menyediakan mekanisme pengakuan dan pendaftaran hak atas tanah masyarakat hukum adat, termasuk melalui penetapan wilayah adat, pendaftaran tanah sistematis, dan penerbitan Permen ATR/KaBPN 14/2024 yang secara khusus mengatur administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah hak ulayat.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa sistem pendaftaran tanah menghormati dan memfasilitasi prinsip rekognisi, bahkan memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat terhadap hak ulayat melalui pencatatan resmi dalam sistem hukum nasional. Selain itu, apabila Para Pemohon mendalilkan adanya hak atas tanah yang bersumber dari penguasaan turun-temurun atau hukum adat, hak tersebut pada prinsipnya tetap diakui, namun perlu dibuktikan kebenarannya dan didaftarkan agar memperoleh penguatan dalam sistem hukum formal. Oleh karena itu, dalil Para Pemohon yang menyatakan adanya pergeseran dari rekognisi menjadi sekadar administratif adalah tidak tepat, karena norma *a quo* justru mengintegrasikan pengakuan hak adat ke dalam sistem hukum nasional untuk memberikan perlindungan yang lebih pasti.

3. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA Dinilai Pemohon Tidak Mengatur Tanggung Jawab Negara Secara Tegas

Pemerintah menyampaikan bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA harus dibaca secara sistematis dengan keseluruhan pengaturan di bidang pertanahan, yang pada pokoknya menempatkan negara sebagai pihak yang menyelenggarakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin tertib administrasi dan perlindungan hukum. Kewenangan tersebut merupakan pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA, yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah, termasuk penyelenggaraan pendaftaran tanah. Tanggung jawab negara tidak hanya tercermin dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, tetapi juga dalam berbagai peraturan pelaksana yang menyediakan mekanisme koreksi, pembatalan, dan penyelesaian sengketa apabila terjadi kesalahan administrasi, baik melalui jalur administratif maupun peradilan.

Apabila terdapat dugaan adanya cacat administrasi dalam proses pendaftaran tanah, maka hal tersebut merupakan permasalahan yang dapat diuji melalui mekanisme administratif maupun peradilan, sehingga tidak tepat disimpulkan sebagai ketiadaan tanggung jawab negara. Dalam konteks ini, penerbitan sertifikat hak atas tanah merupakan bentuk tindakan pemerintahan yang lahir dari kewenangan jabatan dan bukan merupakan tindakan pribadi demi kepentingan personal pejabat yang bersangkutan.

Selain itu, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan mengalami gangguan serius terhadap rasa aman, ketenangan hidup, serta tekanan psikologis akibat komunikasi yang masif dan mengganggu, Pemerintah berpendapat bahwa kondisi tersebut lebih merupakan sengketa konkret di lapangan, bukan akibat langsung dari berlakunya norma *a quo*. Tekanan psikologis atau dampak sosial yang dialami individu tidak dapat secara serta-merta dikualifikasikan sebagai kerugian konstitusional yang bersumber dari norma undang-undang, melainkan berkaitan dengan aspek implementasi, hubungan antar pihak, atau kondisi faktual tertentu.

Sistem pendaftaran tanah Indonesia justru dirancang sebagai bentuk tanggung jawab negara untuk memberikan perlindungan hukum, termasuk

melalui sistem publikasi negatif bertendensi positif yang membuka ruang koreksi apabila terjadi kesalahan administrasi. Pemerintah juga terus memperkuat tanggung jawab tersebut melalui digitalisasi sistem pertanahan, penerapan prinsip kehati-hatian, pengumuman publik, serta penyediaan mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan.

4. Menurut Pemohon Sertipikat Diperlakukan Sebagai Alat Bukti Utama Sehingga Berpotensi Mengesampingkan Hak Atas Tanah yang Telah Ada

Pemerintah menyampaikan bahwa sertipikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat, namun tidak bersifat mutlak, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (1) PP 24/1997. Sistem pendaftaran tanah yang dianut Indonesia adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif, di mana negara mengakui data yang terdaftar melalui penerbitan sertipikat, tetapi tetap membuka kemungkinan koreksi apabila terdapat kekeliruan atau terdapat pihak lain yang dapat membuktikan hak yang lebih sah. Jika sertipikat yang diterbitkan terdapat cacat administrasi maka sertipikat tersebut dapat dibatalkan, sehingga dalil bahwa pendaftaran tanah mengesampingkan hak lama telah dimitigasi oleh sistem hukum itu sendiri. Oleh karena itu, persoalan yang dialami Para Pemohon terkait klaim tanah berdasarkan penguasaan turun-temurun atau alas hak lama pada dasarnya merupakan persoalan pembuktian hak dan keabsahan proses administrasi, bukan akibat langsung dari norma Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Sistem hukum pertanahan tetap memberikan perlindungan terhadap hak-hak lama, termasuk yang bersumber dari hukum adat atau penguasaan lama, sepanjang dapat dibuktikan secara sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam proses pendaftaran tanah, hak lama justru dijadikan dasar verifikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 PP 24/1997 melalui bukti tertulis, keterangan saksi, maupun pernyataan pihak yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dengan demikian, pendaftaran tanah merupakan bentuk pencatatan dan penguatan yuridis terhadap hak lama ke dalam sistem administrasi pertanahan nasional, bukan untuk mengesampingkan atau menghapus keberadaannya.

Pemerintah menegaskan bahwa Pasal 18 dan Pasal 19 UUPA tidak saling bertentangan, di mana Pasal 18 mengatur tindakan negara yang bersifat aktif berupa pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum yang menimbulkan kewajiban pemberian ganti kerugian, sedangkan Pasal 19 mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai instrumen administratif untuk menjamin kepastian hukum. Selain itu juga sejalan dengan prinsip dalam Pasal 3 ayat (2) UU HAM karena tetap menjamin adanya pengakuan, perlindungan, dan akses terhadap keadilan bagi setiap orang. Sistem pendaftaran tanah juga memberikan perlindungan kepada pemegang sertifikat yang beriktikad baik sebagaimana Pasal 32 ayat (2) PP 24/1997, sekaligus tetap membuka akses keadilan bagi pemegang hak lama untuk mengajukan gugatan apabila terdapat cacat hukum dalam penerbitan sertifikat. Kedudukan sertifikat sebagai alat bukti utama juga penting untuk menjamin kepastian hukum, stabilitas ekonomi, dan perlindungan bagi pihak ketiga yang beriktikad baik.

5. Menurut Pemohon Mekanisme Pendaftaran Tanah Tidak Menjamin Keterlibatan Pihak yang Menguasai Tanah

Pemerintah menyampaikan bahwa mekanisme pendaftaran tanah dalam sistem hukum nasional telah mengatur adanya asas keterbukaan dan pengumuman, antara lain melalui Pasal 26 PP 24/1997 yang mewajibkan pengumuman data fisik dan data yuridis untuk memberikan kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Dengan adanya mekanisme pengumuman tersebut, pihak yang merasa memiliki atau menguasai tanah, termasuk sebagaimana didalilkan oleh Para Pemohon, pada prinsipnya telah diberikan kesempatan untuk menyampaikan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat. Dalam praktiknya, proses pendaftaran tanah terdapat kegiatan pengumpulan data lapangan, penelitian riwayat tanah, serta melibatkan aparat desa/kelurahan dan masyarakat setempat guna memastikan adanya verifikasi terhadap penguasaan tanah. Selain itu, penerapan asas kontradiktur delimitasi mewajibkan keterlibatan pemilik tanah dan tetangga berbatasan dalam penetapan batas tanah untuk mencegah terjadinya tumpang tindih dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah. Ketentuan mengenai pengumuman tersebut juga diperkuat dalam PP 18/2021 yang mengatur masa pengumuman dalam rangka pendaftaran

tanah, baik dalam pendaftaran sistematik maupun sporadik. Pemegang atau penguasa tanah juga diberikan kesempatan menunjukkan kepemilikannya melalui pemasangan dan pemeliharaan tanda batas yang disetujui oleh tetangga berbatasan. Dengan demikian, sistem hukum pertanahan pada dasarnya telah menyediakan ruang keterlibatan, verifikasi, dan keberatan bagi masyarakat dalam proses pendaftaran tanah. Sistem hukum pertanahan juga tetap memberikan ruang bagi pihak yang merasa dirugikan untuk mempertahankan haknya melalui gugatan perdata maupun gugatan tata usaha negara terhadap penerbitan sertipikat.

6. Menurut Pemohon Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA Belum Memberikan Perlindungan yang Memadai Terhadap Tanah Adat dan Tanah Lama

Pemerintah menyampaikan bahwa UUPA secara tegas mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA dan sejalan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, sehingga tidak tepat apabila norma *a quo* dianggap mengabaikan keberadaan hak adat. Pendaftaran tanah, termasuk terhadap tanah adat dan tanah lama, justru dimaksudkan sebagai sarana untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih kuat melalui pencatatan dan penerbitan sertipikat sebagai alat bukti hak. Tanpa adanya pendaftaran, tanah adat dan tanah lama justru lebih rentan terhadap penyerobotan maupun klaim pihak lain.

Pemerintah telah melakukan berbagai kebijakan untuk memperluas akses pendaftaran tanah, antara lain melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), penyederhanaan prosedur, dan pengurangan biaya agar masyarakat yang memiliki keterbatasan ekonomi, sosial, maupun geografis tetap dapat mendaftarkan tanahnya. Melalui PTSL, negara melakukan pendaftaran tanah dengan memetakan seluruh bidang tanah desa demi desa, secara partisipatif melibatkan aparat desa/adat setempat untuk mengidentifikasi riwayat tanah-tanah lama. Transformasi sistem pendaftaran tanah dari PP 10/1961 hingga PTSL merupakan manifestasi dari tanggung jawab konstitusional negara untuk memberikan perlindungan hukum yang memadai. Pemerintah menegaskan bahwa pendaftaran tanah tidak dimaksudkan untuk mengeliminasi hak-hak lama, melainkan untuk memberikan kepastian hukum yang konkret melalui transformasi bukti-bukti

kepemilikan hak lama (seperti girik, petuk, atau surat keterangan desa) menjadi sertipikat sebagai alat bukti hak yang kuat.

Pemerintah juga telah menerbitkan Permen ATR/KaBPN 14/2024 yang memastikan bahwa tanah ulayat tidak sekadar diakui keberadaannya secara sosiologis, tetapi diintegrasikan ke dalam sistem pendaftaran tanah melalui pemberian alas hak definitif berupa Hak Pengelolaan (HPL). Dengan terdaftarnya tanah ulayat, wilayah masyarakat adat mendapat kepastian hukum dan terhindar dari sengketa pertanahan.

Kebijakan pendaftaran tanah merupakan upaya negara untuk mengonversi klaim-klaim hak yang bersifat belum pasti menjadi hak yang memiliki kepastian hukum yang mutakhir. Oleh karenanya, dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah mengesampingkan hak adat adalah tidak berdasar, karena justru melalui instrumen hukum, hak adat memperoleh pengakuan formal dan perlindungan dari klaim pihak lain dalam sistem administrasi nasional.

Pendaftaran tanah tidak menghilangkan hak milik, tetapi mengadministrasikan, mencatat, dan melindungi hak tersebut. Sertipikat hak atas tanah lahir untuk memperkuat perlindungan, memberikan kepastian, dan mencegah perampasan hak atas tanah termasuk hak milik dan peralihannya. Oleh karena itu, Pasal 19 ayat (1) UUPA bukan norma pencabutan hak, bukan juga norma pengambilalihan hak, dan bukan pula norma pembatasan hak milik. Sebaliknya, norma ini merupakan mekanisme perlindungan hak konstitusional atas tanah. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia pada dasarnya bersifat inklusif karena tetap menghormati keberadaan dan sejarah hak-hak lama. Secara teoritis, hak atas tanah dapat lahir terlebih dahulu, sedangkan pendaftaran tanah berfungsi sebagai instrumen publikasi dan pembuktian adanya hak atas tanah. Dengan demikian, hak ulayat tetap diakui dan memberikan kepastian masa depan melalui mekanisme sertipikasi.

Terhadap kemungkinan terjadinya pengabaian hak atas tanah adat atau tanah lama dalam proses pendaftaran, sistem hukum tetap menyediakan mekanisme keberatan, pembuktian, dan penyelesaian sengketa, sehingga hak-hak tersebut tetap dapat dilindungi dan dipulihkan.

III. TANGGAPAN PEMERINTAH TERHADAP PERTANYAAN YANG MULIA MAJELIS HAKIM KONSTITUSI

Pada persidangan atas permohonan pengujian materiil UUPA tanggal 19 Mei 2026, Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi telah memberikan pertanyaan dan tanggapannya kepada Pemerintah. Terhadap pertanyaan tersebut Pemerintah telah menjawab melalui Keterangan Tambahan Presiden tanggal 25 Juni 2026 dan telah diserahkan pada Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 25 Juni 2026 melalui email dan melalui loket persuratan Mahkamah Konstitusi, yang menerangkan bahwa:

1. Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H., yang pada intinya:
 - a. menyampaikan bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA telah menjadi dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah, dan Para Pemohon pada dasarnya hanya menghendaki penegasan makna frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah”, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - 1) Bahwa Pasal 19 ayat (1) UUPA telah memberikan dasar hukum dan mandat konstitusional kepada Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagai instrumen yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memberikan perlindungan dan kepastian hukum mengenai subjek, objek, dan status hak atas tanah.
 - 2) Bahwa keinginan Para Pemohon pada dasarnya merupakan harapan agar perlindungan hukum di bidang pertanahan semakin optimal, dan terhadap hal tersebut Pemerintah terus memperkuat penyelenggaraan pendaftaran tanah melalui digitalisasi layanan, peningkatan kualitas data, percepatan PTSL, serta penguatan pengawasan dan penyelesaian sengketa pertanahan.
 - 3) Bahwa kepastian hukum telah diwujudkan melalui sistem publikasi negatif bertendensi positif, di mana sertifikat merupakan alat bukti yang kuat, memberikan perlindungan bagi pemegang hak yang beriktikad baik, serta didukung ketentuan daluwarsa 5 (lima) tahun sebagaimana diatur dalam Pasal 32 PP 24/1997.
 - 4) Bahwa Pemerintah memiliki mekanisme korektif terhadap sertifikat yang mengandung cacat administrasi, termasuk kewenangan untuk

membatalkan produk hukumnya sesuai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, yang diperlukan bukan perubahan makna Pasal 19 ayat (1) UUPA, melainkan penguatan implementasi penyelenggaraan pendaftaran tanah secara efektif, akuntabel, dan memberikan perlindungan hukum yang optimal kepada masyarakat.

- b. mempertanyakan apakah permasalahan pertanahan disebabkan oleh sistem publikasi negatif bertendensi positif yang saat ini berlaku, serta kemungkinan perlunya penguatan tanggung jawab Pemerintah apabila sistem pendaftaran tanah diarahkan menjadi stelsel positif, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif, di mana sertifikat merupakan alat bukti yang kuat sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya melalui mekanisme hukum. Sistem ini dipilih untuk menyeimbangkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan dengan tetap memberikan kesempatan kepada pihak yang benar-benar berhak untuk memperoleh perlindungan hukum. Hal ini sebagaimana diperkuat juga oleh Ahli Pemerintah:

- a) Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA. menyampaikan dalam persidangan bahwa sistem pendaftaran tanah Indonesia menganut stelsel negatif yang mengandung unsur positif, sehingga sertifikat merupakan alat bukti yang kuat namun tetap dapat dibatalkan apabila terdapat cacat administrasi atau terdapat putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, sehingga sistem pendaftaran tanah stelsel negatif yang mengandung unsur positif tetap memberikan perlindungan hukum kepada pemilik hak yang sebenarnya.

- b) Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. menyampaikan dalam persidangan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif sebagai upaya menyeimbangkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Sistem tersebut dijalankan berdasarkan asas spesialisitas, asas *rechtsverwerking*, asas kontradiktur delimitasi, dan asas publisitas, yang secara bersama-sama menjadi dasar

terwujudnya kepastian hukum dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah.

- 2) Bahwa berbagai permasalahan pertanahan tidak semata-mata disebabkan oleh sistem publikasi negatif bertendensi positif, melainkan dipengaruhi oleh faktor historis, ketidaklengkapan data pertanahan, peralihan hak yang tidak tercatat, penggunaan dokumen yang tidak sah, pengabaian kewajiban pemegang hak atas tanah untuk menjaga dan memelihara tanda batas, serta belum optimalnya kualitas data dan infrastruktur pertanahan.
 - 3) Bahwa Pemerintah terus memperkuat sistem pendaftaran tanah melalui percepatan PTSL, digitalisasi layanan, integrasi data spasial dan yuridis, peningkatan validasi data, serta penerapan sertipikat elektronik guna meningkatkan keamanan, efisiensi, dan kepastian hukum serta meminimalisasi pemalsuan, duplikasi, dan sengketa pertanahan.
 - 4) Bahwa Pemerintah berpandangan belum tepat menerapkan sistem publikasi positif, karena memerlukan kesiapan data pertanahan yang lengkap, mekanisme tanggung jawab negara yang lebih luas, serta Dana Jaminan (*Assurance Fund*) yang hingga saat ini belum tersedia. Oleh karena itu, mempertahankan sistem publikasi negatif bertendensi positif merupakan langkah yang lebih tepat untuk melindungi kepastian hukum, mencegah penyalahgunaan oleh mafia tanah, dan tetap memberikan ruang bagi pembatalan sertipikat yang diterbitkan secara tidak sah.
- c. menekankan perlunya tanggung jawab Pemerintah atas terjadinya maladministrasi pertanahan, termasuk penerbitan sertipikat ganda, serta mempertanyakan langkah konkret Pemerintah untuk menjamin agar setiap sertipikat yang diterbitkan memiliki kepastian hukum dan tidak menimbulkan duplikasi, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
- 1) Bahwa sertipikat ganda atau tumpang tindih hak atas tanah umumnya terjadi karena faktor historis dan administratif, seperti ketidaklengkapan data pertanahan, ketidaksesuaian data fisik dan yuridis, peralihan hak yang tidak tercatat, penggunaan dokumen yang

tidak sah, pengabaian kewajiban pemegang hak atas tanah untuk menjaga dan memelihara tanda batas, maupun sengketa yang telah ada sebelumnya. Terhadap kondisi tersebut, Pemerintah tetap bertanggung jawab dengan menyediakan mekanisme administratif maupun peradilan untuk melakukan koreksi, pembatalan, dan pemulihan hak.

- 2) Bahwa Pemerintah memiliki mekanisme korektif untuk menangani maladministrasi di bidang pertanahan, termasuk kewenangan membatalkan sertifikat yang mengandung cacat administrasi, serta menerapkan berbagai langkah pencegahan, seperti keterlibatan pemerintah desa dalam pemeriksaan tanah, persetujuan pemilik tanah yang berbatasan, penggunaan Nomor Identifikasi Bidang (NIB), dan kewajiban verifikasi data oleh PPAT sebelum pembuatan akta.
 - 3) Bahwa Pemerintah terus memperkuat upaya preventif guna mencegah terjadinya sertifikat ganda dan meningkatkan kepastian hukum, melalui percepatan PTSL, digitalisasi layanan pertanahan, integrasi data spasial dan yuridis, pemanfaatan peta tunggal, peningkatan validasi data, serta penguatan pengawasan dan tata kelola administrasi pertanahan.
 - 4) Bahwa Pemerintah juga mengembangkan sistem informasi pertanahan berbasis elektronik, antara lain melalui Sistem Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP), aplikasi Sentuh Tanahku, Portal Geospasial Bhumi ATR/BPN, layanan GISTARU, dan sertifikat elektronik, sebagai bentuk transformasi digital untuk meningkatkan transparansi, akurasi, dan kepastian hukum. Oleh karena itu, permasalahan maladministrasi pertanahan tidak menunjukkan inkonstitusionalitas Pasal 19 ayat (1) UUPA, melainkan menjadi bagian dari upaya berkelanjutan Pemerintah dalam menyempurnakan penyelenggaraan pendaftaran tanah.
- d. mempertanyakan adanya sistem dan teknologi pada Kementerian ATR/BPN yang dapat memberikan akses informasi kepada masyarakat untuk memastikan status tanah, termasuk ada atau tidaknya sengketa, guna mewujudkan kepastian hukum yang lebih optimal dalam transaksi pertanahan, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah tidak hanya bertujuan menerbitkan sertifikat sebagai alat bukti hak, tetapi juga menyediakan informasi pertanahan yang transparan dan dapat diakses masyarakat, sehingga memberikan perlindungan hukum dan mendukung kepastian hukum dalam setiap transaksi pertanahan. Untuk itu, Pemerintah terus melakukan transformasi digital melalui pengembangan sistem informasi pertanahan elektronik, digitalisasi data, dan peta pertanahan berbasis geospasial.
 - 2) Bahwa Pemerintah telah menyediakan berbagai sarana akses informasi pertanahan, antara lain kewajiban verifikasi data oleh PPAT melalui layanan informasi pertanahan elektronik, Portal Geospasial Bhumi ATR/BPN, aplikasi Sentuh Tanahku, dan layanan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT), sehingga masyarakat dapat memperoleh informasi mengenai status, letak, luas, NIB, serta adanya sengketa, blokir, atau sita atas suatu bidang tanah.
 - 3) Bahwa Pemerintah terus melakukan pembenahan tata kelola data pertanahan, melalui integrasi data spasial dan yuridis, penguatan infrastruktur digital, validasi data, serta pengembangan sistem informasi pertanahan yang lebih terbuka dan terintegrasi guna meningkatkan transparansi, kepastian hukum, dan perlindungan hukum bagi masyarakat.
2. Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Dr. Daniel Yusmic P. Foekh, S.H., M.H., yang pada intinya:
- a. mempertanyakan adanya afirmasi dan langkah proaktif negara dalam proses pendaftaran tanah bagi masyarakat hukum adat, khususnya untuk meningkatkan perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - 1) Bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya telah dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 dan UUPA, yang mengakui keberadaan hak ulayat sepanjang masih ada dan pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasional dan negara.
 - 2) Bahwa Pemerintah telah membentuk berbagai kebijakan untuk memberikan kepastian hukum terhadap tanah masyarakat hukum

adat, melalui identifikasi, inventarisasi, penatausahaan, dan pendaftaran tanah ulayat, serta terus melakukan langkah afirmatif melalui koordinasi dengan pemerintah daerah, pendampingan kepada masyarakat hukum adat, percepatan inventarisasi dan pemetaan wilayah adat, serta pelayanan pertanahan yang partisipatif.

- 3) Bahwa Pemerintah terus mengintegrasikan data pertanahan, data wilayah adat, dan informasi geospasial guna memperkuat pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum hak atas tanah masyarakat hukum adat melalui penyelenggaraan administrasi pertanahan yang inklusif dan berkeadilan.
 - 4) Bahwa Pemerintah tetap memberikan perlindungan terhadap tanah ulayat, termasuk terhadap tanah ulayat yang belum diajukan penegasan sebagai HPL, serta memperkuat administrasi pertanahan masyarakat hukum adat melalui Permen ATR/KaBPN 14/2024 dan pelaksanaan Program PTSL yang mencakup objek tanah ulayat dengan melibatkan masyarakat dan tokoh adat.
- b. meminta penjelasan mengenai perkembangan dan jumlah pendaftaran tanah masyarakat hukum adat, serta perlunya penguatan perlindungan dan kepastian hak atas tanah bagi masyarakat adat dalam kebijakan pertanahan, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
- 1) Bahwa Pemerintah terus melakukan inventarisasi, identifikasi, pencatatan, dan penatausahaan tanah ulayat masyarakat hukum adat sebagai bentuk pengakuan, perlindungan, dan pemberian kepastian hukum, termasuk melalui penegasan HPL atau hak milik bagi masyarakat hukum adat sesuai Permen ATR/KaBPN 14/2024.
 - 2) Bahwa pendaftaran tanah masyarakat hukum adat dilakukan setelah adanya pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat dan wilayah adatnya, yang pelaksanaannya melibatkan pemerintah daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 3) Bahwa Pemerintah terus memperkuat perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat melalui kebijakan pencatatan, pemetaan, dan pendaftaran tanah adat, serta koordinasi dengan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat

sipil guna mempercepat inventarisasi dan pendaftaran tanah masyarakat hukum adat secara terintegrasi.

- 4) Bahwa hingga April 2026 Pemerintah telah menerbitkan 74 Sertipikat HPL dari 27 Kesatuan MHA dengan total luas 1.037,25 Ha dan Daftar Tanah Ulayat (DTU) dari 50 MHA sejumlah 201 bidang dengan luas 2.589,24 Ha, yang menunjukkan komitmen Pemerintah dalam memberikan pengakuan dan kepastian hukum terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat.
3. Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Ir. Adies Kadir, S.H., M.Hum., yang pada intinya:
- a. mempertanyakan perkembangan pengaturan dan pendaftaran tanah ulayat sebelum dan sesudah berlakunya pengaturan terbaru, serta langkah Pemerintah dalam menjamin kepastian dan perlindungan hukum terhadap berbagai permasalahan tanah ulayat yang masih terjadi, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - 1) Bahwa pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat telah diatur sejak UUPA, khususnya Pasal 3, dan diperkuat melalui berbagai regulasi pertanahan yang mengatur tata cara penguasaan, pemanfaatan, serta perlindungan tanah ulayat dan hak-hak masyarakat hukum adat.
 - 2) Bahwa berbagai peraturan di bidang pertanahan memberikan mekanisme administratif bagi pengelolaan tanah ulayat, mulai dari inventarisasi, identifikasi, pengukuran, pemetaan, pencatatan dalam Daftar Tanah Ulayat, hingga pemberian HPL kepada masyarakat hukum adat, tanpa menghilangkan status tanah ulayat bagi tanah yang tidak diajukan sebagai HPL.
 - 3) Bahwa Pemerintah terus melakukan penyelesaian sengketa dan penguatan perlindungan tanah ulayat melalui inventarisasi, verifikasi, mediasi, koordinasi lintas kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, percepatan pemetaan wilayah adat, integrasi data pertanahan dan geospasial, serta penguatan administrasi pertanahan guna mencegah sengketa di masa mendatang.
 - 4) Bahwa keberadaan permasalahan tanah ulayat tidak menunjukkan diabaikannya perlindungan terhadap masyarakat hukum adat,

melainkan menjadi bagian dari tantangan penataan administrasi pertanahan yang terus diperbaiki melalui kebijakan pertanahan yang inklusif dan berkeadilan.

- 5) Bahwa melalui kebijakan One Map Policy dan Permen ATR/KaBPN 14/2024, data tanah ulayat yang telah diadministrasikan menjadi bagian dari sistem data nasional, sehingga dapat mencegah tumpang tindih perizinan dan memberikan perlindungan yang lebih kuat terhadap wilayah masyarakat hukum adat.
- b. mempertanyakan makna “hak yang lebih sah” sebagai dasar pembatalan sertifikat, termasuk dasar pengaturannya serta implikasinya terhadap kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
- 1) Bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat atas data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya, sehingga harus dianggap benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya melalui mekanisme hukum yang berlaku.
 - 2) Bahwa istilah “hak yang lebih sah” bukan merupakan jenis hak baru ataupun tingkatan hak yang berada di atas sertifikat hak milik, melainkan merujuk pada adanya pihak lain yang berdasarkan putusan pengadilan, alat bukti, atau fakta hukum dapat membuktikan bahwa proses penerbitan sertifikat tersebut mengandung cacat administrasi, cacat yuridis, tumpang tindih hak, atau dilakukan berdasarkan dasar penguasaan yang tidak sah.
 - 3) Bahwa mekanisme pembatalan sertifikat merupakan bentuk pengujian terhadap keabsahan proses penerbitan hak atas tanah, sehingga mencerminkan keseimbangan antara perlindungan bagi pemegang sertifikat dan perlindungan terhadap pihak lain yang dirugikan akibat kesalahan administrasi atau pelanggaran hukum.
 - 4) Bahwa untuk menjamin kepastian hukum, Pemerintah telah menetapkan batas waktu pengajuan keberatan terhadap sertifikat, sehingga setelah 5 (lima) tahun sejak sertifikat diterbitkan secara sah dan tanah dikuasai dengan iktikad baik, pihak lain tidak lagi dapat menuntut pembatalannya.

- c. mempertanyakan jaminan kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang sertifikat hak milik yang telah menguasai tanah secara turun-temurun namun haknya tetap dapat diblokir, termasuk dalam kasus klaim hak lama seperti *eigendom*, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
- 1) Bahwa sertifikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat atas data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya, sehingga memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya melalui mekanisme hukum yang berlaku.
 - 2) Bahwa pencatatan blokir merupakan tindakan administratif yang bersifat sementara, bukan pembatalan hak atas tanah, yang bertujuan menjaga *status quo* terhadap objek tanah yang sedang dalam sengketa atau proses hukum, serta pelaksanaannya dibatasi oleh tata cara dan jangka waktu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 3) Bahwa terhadap tanah yang berasal dari hak-hak lama, termasuk hak barat (*eigendom*), Pemerintah tetap berpedoman pada ketentuan konversi dalam UUPA beserta peraturan pelaksanaannya, melalui penelitian, verifikasi, dan penanganan administrasi pertanahan guna menjamin tertib administrasi, kepastian hukum, dan perlindungan hak atas tanah.
 - 4) Bahwa penyelesaian sengketa pertanahan yang bersifat konkret dilakukan melalui mekanisme administratif maupun peradilan, dengan tetap melindungi pihak yang beritikad baik, sehingga permasalahan implementasi dalam kasus tertentu tidak mengurangi kewajiban konstitusional Pemerintah untuk menjamin kepastian hukum di bidang pendaftaran tanah.
- d. menyoroti perlunya mekanisme pengawasan dan pelaporan oleh masyarakat terhadap penerbitan sertifikat tanpa sepengetahuan pihak yang menguasai tanah, termasuk perlunya pembenahan internal dalam administrasi pertanahan, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas keterbukaan, kehati-hatian, dan publisitas, melalui pengumpulan data fisik dan data yuridis, pengukuran, serta pengumuman data pertanahan agar masyarakat dapat mengajukan keberatan atau sanggahan sebelum hak atas tanah diterbitkan.
 - 2) Bahwa sistem pendaftaran tanah mewajibkan penerapan Asas Publisitas dan Asas *Contradictoire Delimitatie*, sehingga penentuan batas tanah harus dilakukan berdasarkan kesepakatan para pemilik tanah yang berbatasan, dan penerbitan sertipikat tanpa sepengetahuan pihak yang berkepentingan merupakan pelanggaran terhadap prosedur pendaftaran tanah.
 - 3) Bahwa masyarakat yang dirugikan akibat penerbitan sertipikat dapat menempuh mekanisme penyelesaian melalui jalur administratif maupun peradilan, termasuk pengaduan kepada Kementerian ATR/BPN untuk memohonkan pembatalan sertipikat karena cacat administrasi, serta gugatan ke PTUN atau Pengadilan Negeri sesuai klasifikasi perkaranya.
 - 4) Bahwa Pemerintah terus memperkuat pengawasan, digitalisasi layanan, transparansi data pertanahan, dan mekanisme pengaduan masyarakat, termasuk melalui kebijakan pencegahan kasus pertanahan, guna meningkatkan tata kelola administrasi pertanahan serta mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum di bidang pertanahan.
4. Terhadap pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum., yang pada intinya:
- a. meminta penjelasan mengenai perkembangan inventarisasi dan identifikasi tanah, pelaksanaan PTSL, termasuk data peta bidang tanah dan sertipikat hak atas tanah, serta aksesibilitas pendaftaran tanah bagi masyarakat hukum adat, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:
 - 1) Bahwa Pemerintah terus mempercepat pelaksanaan Program PTSL sebagai upaya memberikan kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah melalui tahapan pendaftaran yang komprehensif, mulai dari pengumpulan data fisik dan yuridis hingga penerbitan sertipikat.

- 2) Bahwa untuk mendukung efektivitas PTSL, Pemerintah terus memperkuat regulasi, menerapkan sertifikat elektronik, serta menyesuaikan kebijakan dengan perkembangan teknologi informasi dan kebutuhan tata kelola administrasi pertanahan.
- 3) Bahwa pelaksanaan PTSL menunjukkan capaian yang signifikan dari tahun ke tahun, baik dalam aspek jumlah bidang tanah terpetakan, jumlah bidang tanah terdaftar, maupun jumlah sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan. Pada tahun 2017 capaian PTSL sebanyak 4.056.651 bidang, tahun 2018 meningkat menjadi 5.505.923 bidang, tahun 2019 juga tetap mengalami peningkatan menjadi 6.295.340 bidang, namun dengan adanya pandemi Covid-19, capaian PTSL tahun 2020 mengalami efisiensi menjadi sebanyak 3.195.871 bidang. Tahun 2021, kegiatan PTSL mencapai capaian tertinggi sebanyak 7.076.358 bidang. Selanjutnya seiring dengan bertambahnya jumlah bidang tanah bersertipikat maka capaian PTSL juga kian menurun mengingat berkurangnya jumlah bidang tanah yang belum terdaftar ataupun bersertipikat. Pada tahun 2022, capaian PTSL sebanyak 3.792.345 bidang, kemudian tahun 2023 sebanyak 4.086.940 bidang serta tahun 2024 sebanyak 3.704.735 bidang. Pada tahun 2025 dengan adanya efisiensi anggaran, maka berpengaruh pula pada capaian PTSL menjadi sebanyak 1.166.174 bidang. Untuk capaian PTSL Tahun 2026 sampai dengan tanggal 29 Mei 2026 sebanyak 217.767 bidang.
- 4) Bahwa selain percepatan pendaftaran, Pemerintah juga meningkatkan kualitas data pertanahan melalui digitalisasi administrasi, integrasi data spasial dan yuridis, serta pengembangan layanan elektronik seperti KKP, Sentuh Tanahku, Bhumi ATR/BPN, dan sertifikat elektronik guna meningkatkan akurasi, transparansi, dan kepastian hukum.
- 5) Bahwa Pemerintah juga membuka akses yang lebih luas bagi masyarakat hukum adat melalui inventarisasi, pemetaan, penatausahaan, dan pencatatan tanah ulayat berdasarkan Permen ATR/KaBPN 14/2024, dengan melibatkan pemerintah daerah dan instansi terkait sesuai karakteristik masing-masing wilayah.

b. mempertanyakan sifat pemberian HPL atas tanah ulayat kepada masyarakat hukum adat, termasuk apakah bersifat wajib atau opsional dalam rangka penyelesaian sengketa pertanahan, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Bahwa pengaturan HPL atas tanah ulayat merupakan instrumen untuk memperkuat pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum hak masyarakat hukum adat, serta tidak bersifat wajib bagi seluruh masyarakat hukum adat, melainkan disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing.
- 2) Bahwa pendaftaran tanah ulayat menjadi HPL bersifat opsional berdasarkan permohonan masyarakat hukum adat, didahului dengan pengadministrasian tanah ulayat, serta dilaksanakan melalui pendekatan partisipatif berdasarkan prinsip *Free, Prior, Informed, Consent* (FPIC) atau Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan (PADIATAPA) sehingga menghormati hak masyarakat hukum adat untuk menentukan pilihannya.
- 3) Bahwa HPL bukan satu-satunya bentuk pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat. Penetapan hak atas tanah ulayat tetap didasarkan pada inventarisasi dan identifikasi serta verifikasi masyarakat hukum adat, keberadaan wilayah adat, kesesuaian tata ruang, serta ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Bahwa penyelesaian sengketa pertanahan yang melibatkan masyarakat hukum adat dilakukan melalui penataan administrasi pertanahan, mediasi, fasilitasi, pengakuan hak masyarakat hukum adat, serta mekanisme hukum sesuai peraturan perundang-undangan.
- 5) Bahwa pengaturan HPL atas tanah ulayat merupakan bagian dari kebijakan pertanahan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum dengan tetap memperhatikan prinsip keadilan, keberagaman masyarakat hukum adat, dan kebutuhan penyelesaian sengketa pertanahan.

IV. TANGGAPAN ATAS KETERANGAN AHLI PARA PEMOHON

Bahwa dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi pada tanggal 25 Juni 2026 dengan agenda Mendengar Keterangan Ahli dan/atau Saksi Pemohon serta Ahli

dan/atau Saksi Presiden, Ahli Para Pemohon telah menyampaikan keterangan sebagai berikut:

Ahli Para Pemohon Dr. Yamin, S.S., S.H., M.Hum., pada intinya menyampaikan:

- a. Bahwa secara filosofis, sosiologis, dan yuridis, UUPA termasuk Pasal 19 masih mengandung berbagai persoalan, sehingga perlu diuji terhadap UUD NRI 1945. Pembentukan UUPA tidak terlepas dari dinamika politik pada masanya, sedangkan dalam praktik pengelolaan pertanahan masih lebih berorientasi pada aspek ekonomi daripada perlindungan terhadap nilai-nilai sosial dan kosmologis masyarakat.
- b. Bahwa dalam praktik, masyarakat hukum adat masih sering kehilangan ruang hidup dan hak-hak tradisionalnya akibat berbagai kebijakan pemerintah, seperti penetapan kawasan hutan maupun pemberian izin pemanfaatan sumber daya alam, sehingga hubungan historis dan kosmologis masyarakat adat dengan tanah belum memperoleh perlindungan yang memadai.
- c. Bahwa Pasal 19 UUPA hanya mengatur kewenangan pemerintah dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, namun belum mengatur secara memadai tanggung jawab negara atas kesalahan atau kerugian yang ditimbulkan oleh produk hukum pertanahan. Mekanisme yang tersedia saat ini lebih menitikberatkan pada sanksi administratif, sedangkan pemulihan hak masyarakat tetap harus ditempuh melalui proses peradilan yang panjang dan tidak sebanding dengan kerugian yang dialami.
- d. Bahwa negara seharusnya berperan lebih aktif dalam memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat, termasuk melalui pencatatan keberadaan masyarakat hukum adat tanpa membebankan kewajiban administratif kepada masyarakat yang telah eksis sebelum terbentuknya negara.
- e. Bahwa ketentuan Pasal 19 UUPA seharusnya selaras dengan UUD NRI 1945, fungsi negara, pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD NRI 1945, serta nilai-nilai Pancasila, sehingga diperlukan pengujian konstitusional terhadap norma tersebut.

Terhadap Keterangan Ahli Para Pemohon tersebut, Pemerintah memberikan tanggapan sebagai berikut:

a. Terkait pandangan Ahli Para Pemohon yang pada intinya menyatakan bahwa UUPA, termasuk Pasal 19 masih mengandung berbagai persoalan filosofis, sosiologis, dan yuridis sehingga perlu diuji terhadap UUD NRI 1945, serta bahwa pengelolaan pertanahan selama ini dinilai lebih berorientasi pada aspek ekonomi daripada perlindungan terhadap nilai-nilai sosial dan kosmologis masyarakat, Pemerintah menyampaikan pandangan sebagai berikut:

1) Keberadaan permasalahan implementasi tidak serta-merta menunjukkan adanya inkonstitusionalitas norma, melainkan lebih mencerminkan tantangan dalam pelaksanaan administrasi pertanahan yang terus disempurnakan oleh Pemerintah.

2) Secara filosofis, UUPA justru dibentuk sebagai pelaksanaan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menempatkan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada di bawah penguasaan negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, pengaturan mengenai pendaftaran tanah dalam Pasal 19 UUPA merupakan instrumen untuk mewujudkan kepastian hukum, perlindungan hak atas tanah, tertib administrasi pertanahan, serta keadilan dalam pemanfaatan sumber daya agraria. Hal tersebut sebagaimana disampaikan juga oleh Ahli Pemerintah Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA., yang pada intinya menyampaikan bahwa:

a) UUPA dibentuk berdasarkan landasan filosofis Pancasila dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, sehingga hak menguasai negara tidak dimaknai sebagai hak memiliki, melainkan kewenangan negara untuk mengatur, mengurus, mengelola, membuat kebijakan, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya agraria guna sebesar-besar kemakmuran rakyat.

b) Pasal 19 ayat (1) UUPA juga memberikan kepastian hukum yang bersifat substantif, tidak hanya administratif, karena pendaftaran tanah menjamin kepastian mengenai subjek hak, objek tanah, jenis hak, serta peristiwa hukum yang berkaitan dengan tanah. Perlindungan tersebut diberikan kepada setiap pihak yang memperoleh hak atas

tanah dengan iktikad baik, menguasai tanah secara fisik, dan mendaftarkannya.

- 3) Secara sosiologis, UUPA telah mengakomodasi keseimbangan antara kepentingan pembangunan nasional dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat, termasuk masyarakat hukum adat. Hal tersebut tercermin, antara lain, dalam pengakuan terhadap hak ulayat sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA, sehingga tidak tepat apabila dinyatakan bahwa sistem hukum pertanahan nasional semata-mata berorientasi pada kepentingan ekonomi dan mengabaikan nilai-nilai sosial maupun kosmologis masyarakat.
- 4) Perkembangan kebijakan pertanahan juga menunjukkan komitmen Pemerintah untuk terus memperkuat perlindungan hak masyarakat melalui penyempurnaan regulasi, percepatan pendaftaran tanah, digitalisasi administrasi pertanahan, penguatan pengakuan dan administrasi tanah ulayat masyarakat hukum adat, serta peningkatan transparansi dan akuntabilitas pelayanan pertanahan. Berbagai kebijakan tersebut merupakan wujud pelaksanaan kewajiban konstitusional negara dalam menjamin kepastian hukum sekaligus memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.

Bahwa dengan demikian, dalil Ahli Para Pemohon yang mendasarkan permohonannya pada adanya persoalan filosofis, sosiologis, maupun praktik penyelenggaraan pertanahan pada dasarnya merupakan kritik terhadap implementasi kebijakan pertanahan, bukan terhadap konstitusionalitas norma Pasal 19 UUPA. Oleh karena itu, dalil tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk menyatakan Pasal 19 UUPA bertentangan dengan UUD NRI 1945.

- b. Terkait pandangan Ahli Para Pemohon yang pada intinya menyatakan bahwa dalam praktik masyarakat hukum adat masih menghadapi hilangnya ruang hidup dan hak-hak tradisional akibat berbagai kebijakan pemerintah, sehingga hubungan historis dan kosmologis masyarakat adat dengan tanah belum memperoleh perlindungan yang memadai, Pemerintah menyampaikan pandangan sebagai berikut:

- 1) Secara konstitusional, pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat telah dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI

1945, yang kemudian diimplementasikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di bidang agraria dan pertanahan, termasuk Pasal 3 UUPA yang mengakui keberadaan hak ulayat dan hak-hak serupa sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan pelaksanaannya sesuai dengan kepentingan nasional.

- 2) Dalam rangka memperkuat perlindungan terhadap masyarakat hukum adat, Pemerintah telah membangun kerangka kebijakan yang semakin komprehensif melalui berbagai regulasi mengenai inventarisasi, identifikasi, pemetaan, pencatatan, dan pendaftaran tanah ulayat masyarakat hukum adat. Pengaturan tersebut antara lain diwujudkan melalui penyelenggaraan administrasi pertanahan hak ulayat masyarakat hukum adat yang memberikan dasar hukum bagi pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat dalam sistem pertanahan nasional. Ahli Pemerintah Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA., juga telah menyampaikan bahwa UUPA tidak mengabaikan hak-hak historis maupun hak adat, melainkan diakomodir melalui ketentuan konversi hak-hak lama, baik hak barat maupun hak adat. Hak atas tanah yang berasal dari hukum adat tetap dapat didaftarkan berdasarkan bukti tertulis maupun pembuktian penguasaan fisik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun hak perseorangan yang berasal dari hukum adat berbeda rezim pengaturannya dengan hak ulayat masyarakat hukum adat.
- 3) Secara historis, Ahli Pemerintah Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si., juga menyampaikan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah, khususnya hak-hak yang berasal dari hukum adat, sehingga Pasal 19 ayat (1) telah mengandung kewajiban sekaligus tanggung jawab negara dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.
- 4) Dalam menjamin pemenuhan jaminan kepastian hukum tersebut, Pemerintah secara aktif melakukan inventarisasi dan pemetaan wilayah adat, penatausahaan tanah ulayat, serta penguatan integrasi data pertanahan dan data geospasial guna mencegah terjadinya tumpang tindih penguasaan tanah maupun pemberian hak yang berpotensi

mengabaikan kepentingan masyarakat hukum adat. Upaya tersebut juga dilaksanakan melalui koordinasi lintas kementerian/lembaga dan pemerintah daerah agar perlindungan terhadap masyarakat hukum adat dapat dilakukan secara lebih efektif dan terintegrasi.

- 5) Apabila dalam praktik masih ditemukan sengketa atau permasalahan yang berkaitan dengan tanah adat, hal tersebut tidak serta-merta menunjukkan tidak adanya perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat, melainkan merupakan bagian dari dinamika penyelesaian persoalan pertanahan yang harus ditangani melalui mekanisme administrasi, mediasi, fasilitasi, maupun mekanisme hukum sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dalil Ahli Para Pemohon yang menyatakan hubungan historis dan kosmologis masyarakat adat dengan tanah belum memperoleh perlindungan yang memadai tidak beralasan menurut hukum, karena negara justru terus memperkuat pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak atas tanahnya melalui kebijakan pertanahan yang inklusif, partisipatif, dan berkeadilan.

- c. Terkait pandangan Ahli Para Pemohon yang pada intinya menyatakan bahwa Pasal 19 UUPA dinilai belum mengatur secara memadai tanggung jawab negara atas kesalahan administrasi pertanahan, sehingga pemulihan hak masyarakat masih bergantung pada proses peradilan yang panjang, Pemerintah menyampaikan pandangan sebagai berikut:

- 1) Pasal 19 UUPA merupakan norma dasar penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum, sedangkan pengaturan mengenai tanggung jawab negara dan penyelesaian sengketa diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana.
- 2) Bahwa sebagaimana disampaikan oleh Ahli Pemerintah Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si., frasa “untuk menjamin kepastian hukum” mengandung dua makna, yaitu di satu sisi merupakan kewajiban negara untuk memberikan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan, dan di sisi lain merupakan hak masyarakat untuk memperoleh jaminan kepastian hukum tersebut. Kemudian, kepastian hukum dalam pendaftaran tanah tersebut diwujudkan melalui kejelasan, konsistensi,

dan kepastian akibat hukum (*predictability*), yang hanya dapat dicapai apabila data fisik dan data yuridis tanah diperoleh melalui penelitian lapangan yang menghasilkan kebenaran materiil, dituangkan secara konsisten dalam dokumen pendaftaran tanah, serta memberikan konsekuensi hukum yang dapat diprediksi.

- 3) Kemudian, terkait tanggung jawab negara terhadap produk hukum di bidang pertanahan juga telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga tidak perlu ditegaskan secara eksplisit dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA. Apabila terdapat sertifikat atau keputusan pertanahan yang mengandung cacat administrasi atau cacat hukum, tersedia mekanisme pembatalan melalui prosedur administratif maupun putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Hal ini sebagaimana disampaikan juga oleh Ahli Pemerintah Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., MCL., MPA.
- 4) Pemerintah juga telah menyediakan mekanisme administratif berupa pembetulan data, pembatalan sertifikat yang cacat administrasi atau cacat yuridis, pengaduan, mediasi, dan penyelesaian kasus pertanahan, sehingga pemulihan hak masyarakat tidak semata-mata bergantung pada proses peradilan. Mekanisme peradilan tetap diperlukan sebagai perwujudan *due process of law*, khususnya untuk menyelesaikan sengketa mengenai pembuktian hak dan menjamin perlindungan hukum bagi seluruh pihak.
- 5) Pemerintah juga terus memperkuat pencegahan maladministrasi melalui digitalisasi layanan pertanahan, sertifikat elektronik, integrasi data, serta penguatan pengawasan internal guna meningkatkan kepastian hukum.

Dengan demikian, persoalan yang dikemukakan Ahli Para Pemohon merupakan persoalan implementasi administrasi pertanahan, bukan menunjukkan adanya inkonstitusionalitas Pasal 19 UUPA.

- d. Terkait pandangan Ahli Para Pemohon yang pada intinya menyatakan bahwa negara perlu lebih aktif mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat, termasuk melalui pencatatan keberadaannya tanpa membebankan kewajiban administratif kepada masyarakat hukum adat, Pemerintah menyampaikan pandangan sebagai berikut:

- 1) Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya telah dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 dan Pasal 3 UUPA. Keberadaan masyarakat hukum adat tidak lahir karena pencatatan administratif, melainkan diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Pencatatan dan penatausahaan tanah ulayat sebagaimana diatur dalam peraturan pelaksanaan UUPA bukan dimaksudkan untuk membebani masyarakat hukum adat dengan kewajiban administratif, melainkan sebagai instrumen untuk memberikan kepastian hukum, mencegah tumpang tindih penguasaan tanah, serta memperkuat perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam sistem administrasi pertanahan nasional.
- 3) Pemerintah telah mengedepankan pendekatan partisipatif dalam penyelenggaraan administrasi tanah ulayat, termasuk melalui inventarisasi, pemetaan, dan pencatatan yang melibatkan masyarakat hukum adat, pemerintah daerah, serta menerapkan prinsip *Free, Prior, Informed, Consent* (FPIC) atau Persetujuan Atas Dasar Informasi Awal Tanpa Paksaan (PADIATAPA), sehingga setiap proses dilakukan berdasarkan persetujuan masyarakat hukum adat, bukan secara sepihak oleh negara.

Dengan demikian, pengaturan administrasi pertanahan terhadap tanah ulayat merupakan bentuk konkret pelaksanaan kewajiban negara untuk memberikan pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum kepada masyarakat hukum adat, sehingga tidak dapat dimaknai sebagai pengingkaran terhadap hak-hak yang telah ada sebelum terbentuknya negara.

- e. Terkait pandangan Ahli Para Pemohon yang pada intinya menyatakan bahwa Pasal 19 UUPA perlu diuji konstusionalitasnya agar selaras dengan UUD NRI 1945, fungsi negara, serta nilai-nilai Pancasila, Pemerintah menyampaikan pandangan sebagai berikut:
 - 1) Pasal 19 UUPA justru merupakan perwujudan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah guna menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Norma Pasal 19 UUPA telah mencerminkan fungsi negara dalam memberikan perlindungan,

kepastian hukum, dan pelayanan publik di bidang pertanahan melalui penyelenggaraan sistem pendaftaran tanah yang dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka.

- 2) Nilai-nilai Pancasila telah menjadi landasan dalam penyelenggaraan hukum pertanahan, yang diwujudkan melalui UUPA beserta berbagai kebijakan dan peraturan pelaksanaannya yang terus disempurnakan guna menghadirkan keadilan sosial, kepastian hukum, dan perlindungan hak masyarakat, termasuk melalui digitalisasi layanan pertanahan, pelaksanaan PTSL, serta penguatan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat.
- 3) Berbagai persoalan yang masih dijumpai dalam praktik penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan persoalan implementasi dan tata kelola administrasi pertanahan, bukan menunjukkan adanya pertentangan norma Pasal 19 UUPA dengan UUD NRI 1945.

Dengan demikian, tidak terdapat alasan konstitusional untuk menyatakan Pasal 19 UUPA bertentangan dengan UUD NRI 1945, karena norma *a quo* tetap relevan dan konstitusional sebagai dasar penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam mewujudkan kepastian hukum, perlindungan hak atas tanah, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan keseluruhan materi dan fakta yang terungkap di persidangan yang Pemerintah telah uraikan di atas, Pemerintah menyampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Para Pemohon tidak memiliki *Legal Standing* dalam mengajukan permohonan uji materiil *a quo*, karena tidak adanya hubungan kausal (*causal verband*) sebab akibat, antara hak konstitusional yang didalilkan oleh Para Pemohon dengan pemberlakuan ketentuan pasalpasal yang diajukan pengujiannya oleh Para Pemohon;
2. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah konstitusional, karena menjadi dasar penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk mewujudkan tertib administrasi, kepastian, dan perlindungan hukum, serta tidak

mengesampingkan prinsip rekognisi, termasuk terhadap hak masyarakat hukum adat;

3. Dalil Para Pemohon mengenai tidak adanya kepastian hukum adalah tidak beralasan, karena sistem pendaftaran tanah telah memberikan alat bukti yang kuat, dilengkapi mekanisme koreksi dan penyelesaian sengketa, serta kedudukan sertipikat yang tidak mutlak justru merupakan pilihan sistem hukum yang sah untuk menjamin keadilan;
4. Tanggung jawab negara dalam pendaftaran tanah telah diatur secara menyeluruh, termasuk melalui mekanisme pembetulan, pembatalan, dan upaya hukum, sehingga perlindungan terhadap hak atas tanah, termasuk tanah adat dan tanah lama tetap terjamin;
5. Permasalahan yang didalilkan Para Pemohon merupakan persoalan implementasi, yang penyelesaiannya telah tersedia dalam sistem hukum yang berlaku dan tidak menunjukkan adanya inkonstitusionalitas norma *a quo*;

Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pasal 19 ayat (1) UUPA tidak bertentangan dengan ketentuan UUD NRI 1945, maka menurut Pemerintah terhadap dalil Para Pemohon tersebut menjadi tidak beralasan dan tidak berdasar, sehingga adalah tepat jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan Menolak Permohonan Uji Materiil Para Pemohon.

VI. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA terhadap UUD NRI 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian Para Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

3. Menerima Keterangan Presiden, Keterangan Tambahan Presiden, dan Kesimpulan Presiden secara keseluruhan;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat,

atau dalam hal Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi di Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas undang-undang, *in casu* frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam norma Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043, selanjutnya disebut UU 5/1960) terhadap UUD NRI Tahun 1945 maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan pada Paragraf [3.3] dan Paragraf [3.4] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV yang pada pokoknya menjelaskan sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV mengajukan pengujian materiil frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam ketentuan norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960.
2. Bahwa Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV, mendalilkan memiliki hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28D, dan Pasal 28H UUD NRI Tahun 1945.
3. Bahwa Pemohon I adalah perseorangan warga negara Indonesia sekaligus anggota masyarakat hukum adat yang secara nyata menguasai, mengelola, dan memanfaatkan tanah adat sebagai wilayah hidupnya, yang diperoleh dan diwariskan secara turun-temurun berdasarkan hukum adat yang hidup dan diakui dalam komunitasnya, meskipun tanah tersebut belum melekat sertipikat hak atas tanah. Pemohon I merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 karena menempatkan pendaftaran tanah sebagai prasyarat utama pengakuan dan kepastian hukum atas hak atas tanah, tanpa memberikan pengecualian dan perlindungan khusus terhadap tanah adat yang telah dikuasai secara nyata dan turun-temurun. Akibat norma *a quo*, tanah adat

yang dikuasai Pemohon I diposisikan sebagai tanah tanpa kepastian hukum hanya karena belum terdaftar, sehingga membuka ruang klaim, pendaftaran, atau penguasaan oleh pihak lain melalui mekanisme administratif, yang secara langsung menghilangkan perlindungan atas hak adat dan milik Pemohon I sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28D ayat (1) serta Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

4. Bahwa Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV masing-masing adalah perseorangan warga negara Indonesia yang merupakan ahli waris sah dari pemilik tanah adat [vide Bukti P-13] yang diperoleh secara sah oleh orang tua melalui Akta Jual Beli pada tanggal 6 Agustus tahun 1956, 25 Januari tahun 1958, dan 7 Oktober tahun 1969 [vide Bukti P-8 sampai dengan Bukti P-10] yang sebagian dari surat tersebut dibuat sebelum berlakunya UU 5/1960. Pada tahun 2023 seorang oknum ASN yang bertugas di sebuah dinas di Kota Gunungsitoli menyatakan telah mendaftarkan dan memperoleh sertipikat hak atas tanah tersebut melalui mekanisme pendaftaran tanah dengan luas ± 3.700 meter persegi yang secara faktual bertumpang tindih dengan tanah yang selama ini dikuasai dan dikelola oleh keluarga Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV berdasarkan Akta Jual Beli 7 Oktober tahun 1969. Selain itu, Pemohon II, Pemohon II, dan Pemohon IV juga menghadapi klaim atas bidang tanah lain seluas ± 1.000 m² yang diperoleh berdasarkan Akta Jual Beli tanggal 6 Agustus 1956 dan selama ini berada dalam penguasaan nyata Pemohon oleh seorang oknum Anggota DPRD Kabupaten Nias;
5. Bahwa berlakunya Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 yang menjadikan sertipikat hasil pendaftaran tanah sebagai tolok ukur utama kepastian hukum tanpa mewajibkan verifikasi historis dan sosiologis terhadap hak lama dan penguasaan nyata yang telah ada sebelum maupun setelah berlakunya UU 5/1960. Akibatnya, hak administratif yang lahir kemudian melalui mekanisme pendaftaran tanah memperoleh kedudukan hukum yang lebih kuat daripada hak lama Pemohon II sampai dengan Pemohon IV yang diperoleh secara sah dan dikuasai secara turun-temurun, sehingga secara faktual menimbulkan tumpang tindih sertipikat, hilangnya penguasaan tanah, serta terampasnya hak milik dan kepastian hukum Pemohon II sampai dengan Pemohon IV sebagaimana seharusnya dijamin dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

6. Bahwa Pemohon V merupakan perseorangan warga negara Indonesia yang pernah terlibat membantu kegiatan administratif di Kantor Pertanahan sebagai tenaga sukarela [vide Bukti P-11]. Pemohon V merasa mengalami kerugian akibat berlakunya Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 yang tidak mengatur secara tegas tanggung jawab negara atas cacat administrasi pendaftaran tanah. Ketiadaan pengaturan tersebut menyebabkan kegagalan administratif negara dialihkan kepada individu warga negara, termasuk Pemohon V yang tidak memiliki kewenangan maupun tanggung jawab administratif formal. Pemohon V mengalami tekanan, gangguan rasa aman, serta beban personal akibat kesalahan sistem pendaftaran tanah negara, yang seharusnya menjadi tanggung jawab institusional negara. Berlakunya norma *a quo* melanggar hak atas kepastian hukum yang adil dan rasa aman Pemohon V sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
7. Bahwa apabila frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam ketentuan norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 sebagai kewajiban aktif negara untuk menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah, serta menanggung tanggung jawab hukum atas setiap kesalahan dan cacat administrasi yang timbul dari penyelenggaraan pendaftaran tanah, tanpa mengesampingkan keberlakuan hak-hak yang telah ada secara historis dan sosiologis, termasuk hak masyarakat hukum adat serta tanah adat dan tanah lama yang telah dikuasai secara nyata dan turun-temurun, maka kerugian yang dialami Pemohon I sampai dengan Pemohon V tidak akan terjadi dan tidak akan terulang di kemudian hari.

Berdasarkan uraian dalam menjelaskan kedudukan hukumnya tersebut di atas, menurut Mahkamah Pemohon I sampai dengan Pemohon V telah dapat menjelaskan kualifikasinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang memiliki anggapan kerugian hak konstitusional akibat berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual maupun potensial disebabkan karena berlakunya frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah” dalam ketentuan norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 yang jika tidak dimaknai sebagai kewajiban negara untuk menjamin kebenaran data pendaftaran tanah, bertanggung jawab atas kesalahan administrasi, serta tetap melindungi hak-hak yang telah ada secara historis dan sosiologis, termasuk hak masyarakat hukum adat atas tanah

adat dan tanah lama dapat menimbulkan tumpang tindih sertifikat, hilangnya penguasaan tanah, serta terampasnya hak milik dan kepastian hukum. Oleh karena itu, tanpa bermaksud menilai kasus konkret yang dialami Pemohon I sampai dengan Pemohon V, anggapan kerugian hak konstitusional yang dijelaskan tersebut memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, serta apabila permohonan *a quo* dikabulkan, anggapan kerugian hak konstitusional seperti yang dijelaskan Pemohon I sampai dengan Pemohon V tidak lagi terjadi atau tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon I sampai dengan Pemohon V (selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo* serta para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo*, maka selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam ketentuan norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dengan dalil-dalil (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara), yang apabila dipahami dan dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 yang tidak dimaknai sebagai penyelenggaraan pendaftaran tanah yang menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis serta mengandung pertanggungjawaban hukum Pemerintah atas setiap kesalahan dalam proses pendaftaran tanah, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
2. Bahwa menurut para Pemohon, konstruksi Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 yang menempatkan pendaftaran tanah sebagai prasyarat utama kepastian hukum,

secara sistemik menggeser prinsip rekognisi konstitusional terhadap hak masyarakat hukum adat menjadi pengakuan administratif semata. Akibatnya, hak adat dan tanah lama berada dalam posisi yang secara struktural dikalahkan oleh legitimasi administratif, sehingga pengakuan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 kehilangan daya efektifnya. Kewajiban pendaftaran tanah sebagai syarat kepastian hukum, tanpa verifikasi historis dan sosiologis yang memadai, menyebabkan hak ulayat dan penguasaan tanah adat yang telah ada secara turun-temurun rentan tersisih oleh hak yang lahir kemudian semata-mata karena formalitas administratif.

3. Bahwa menurut para Pemohon, pengaturan dalam UU 5/1960 berkenaan dengan pertanggungjawaban negara tidak konsisten karena dalam Pasal 18 UU 5/1960 secara tegas mewajibkan negara bertanggung jawab atas akibat hukum dari pencabutan hak atas tanah melalui pemberian ganti kerugian, sehingga menunjukkan bahwa setiap tindakan publik yang mengurangi atau menghilangkan hak warga negara disertai dengan pertanggungjawaban negara. Namun, dalam Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 yang menjanjikan penyelenggaraan pendaftaran tanah “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” tidak mengatur kewajiban negara untuk menjamin kebenaran materiil data pendaftaran maupun bertanggung jawab atas kesalahan administratif yang terjadi. Akibatnya, kepastian hukum yang dijanjikan tidak pernah benar-benar diwujudkan, melainkan dialihkan menjadi beban dan risiko hukum yang harus ditanggung oleh warga negara.
4. Bahwa menurut para Pemohon, menempatkan pendaftaran tanah sebagai satu-satunya sumber kepastian hukum, mengakibatkan hak atas tanah yang telah ada baik secara historis, sosiologis, dan berdasarkan hukum adat menjadi rentan dikesampingkan hanya karena belum terdaftar secara administratif. Penafsiran tersebut tidak hanya mengakibatkan tanah adat dan tanah lama kehilangan perlindungan hukum yang setara, tetapi juga menciptakan ketidakpastian bagi pemegang sertifikat yang beritikad baik karena sertifikat tetap dapat dibatalkan apabila kemudian ditemukan cacat pada proses pendaftarannya. Dengan demikian, norma *a quo* dinilai belum memberikan perlindungan yang seimbang terhadap seluruh pemegang hak atas tanah, sehingga untuk menjamin hak milik dan kepastian hukum sebagaimana dijamin Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, frasa tersebut harus dimaknai sebagai kewajiban pemerintah

menyelenggarakan pendaftaran tanah yang menjamin keakuratan dan keabsahan data fisik serta data yuridis, disertai pertanggungjawaban hukum atas setiap kesalahan administrasi, tanpa mengesampingkan hak-hak yang telah ada secara historis dan sosiologis, termasuk hak masyarakat hukum adat.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil sebagaimana tersebut di atas, para Pemohon dalam petitum pada pokoknya memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*), sepanjang frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” tidak dimaknai sebagai kewajiban pemerintah dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan menjamin akurasi dan keabsahan data fisik serta data yuridis dalam setiap tahapannya yang disertai pertanggungjawaban hukum atas setiap kesalahan atau cacat administrasi yang timbul dalam proses pendaftaran tanah, serta tidak dapat ditafsirkan sebagai legitimasi untuk mengesampingkan hak-hak yang telah ada secara historis dan sosiologis, termasuk hak masyarakat hukum adat yang telah dikuasai secara nyata dan turun-temurun sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.

[3.8] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-14 dan mengajukan satu orang ahli yaitu Yamin, S.S., S.H., M.Hum., M.H. yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 22 Juni 2026 serta didengarkan dalam persidangan pada tanggal 25 Juni 2026. Selain itu, para Pemohon juga telah menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 3 Juli 2026 (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.9] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyampaikan keterangan yang didengarkan dalam persidangan Mahkamah pada tanggal 19 Mei 2026 dan keterangan tertulisnya diterima Mahkamah pada 9 Juni 2026 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.10] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 18 Mei 2026 yang telah didengar dalam

persidangan Mahkamah pada tanggal 19 Mei 2026 dan keterangan tambahan yang diterima Mahkamah pada tanggal 25 Juni 2026. Selain itu, Presiden juga mengajukan 2 (dua) orang ahli bernama Prof. Dr. Maria SW. Sumardjono, S.H., MCL., MPA. dan Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. yang keterangannya diterima Mahkamah pada tanggal 23 Juni 2026 dan didengarkan dalam persidangan pada tanggal 25 Juni 2026. Selain itu, Presiden juga telah menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima Mahkamah pada tanggal 2 Juli 2026 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dan membaca secara saksama permohonan para Pemohon, alat bukti yang diajukan para pihak, keterangan Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan Presiden, keterangan ahli para Pemohon, keterangan ahli Presiden, bukti-bukti yang diajukan oleh para Pemohon, kesimpulan tertulis Pemohon, dan kesimpulan tertulis Presiden, persoalan konstitusionalitas norma yang dipersoalkan oleh para Pemohon adalah Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 khususnya frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah” yang tidak secara eksplisit mewajibkan pemerintah menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis serta bertanggung jawab atas setiap cacat administrasi dalam proses pendaftaran tanah sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Berkenaan dengan dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

[3.11.1] Bahwa landasan yuridis UU 5/1960 bertumpu pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai pelaksanaan amanat konstitusi tersebut, UU 5/1960 dibentuk sebagai undang-undang yang menjadi dasar di bidang agraria yang meletakkan dasar-dasar sistem hukum agraria nasional melalui pengaturan hubungan hukum antara negara, masyarakat, dan tanah. Pembentukan UU 5/1960 merupakan bagian dari politik hukum nasional untuk mengakhiri dualisme hukum pertanahan warisan kolonial dan membangun sistem hukum agraria nasional yang berlandaskan hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia, dan peraturan perundang-undangan lainnya [vide Pasal 5 UU 5/1960].

Dalam sistem UU 5/1960, tanah tidak semata-mata dipahami sebagai objek ekonomi, melainkan juga sebagai sumber kehidupan, ruang sosial, dan dasar penghidupan masyarakat. Oleh karena itu, pengaturan pertanahan diarahkan untuk mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum, perlindungan hak, keadilan sosial, dan pengakuan terhadap kenyataan historis-sosiologis penguasaan tanah di masyarakat.

Bahwa dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, UU 5/1960 mengatur hak menguasai dari Negara sebagaimana tercermin dalam Pasal 1 dan Pasal 2. Sebagai mandataris seluruh rakyat Indonesia, negara diberikan kewenangan untuk menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b UU 5/1960. Kewenangan tersebut menjadi dasar lahirnya hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah yang diwujudkan dalam berbagai hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak-hak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UU 5/1960. Setiap hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk menggunakan dan/atau memanfaatkan tanah sesuai dengan isi dan tujuan pemberian hak sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU 5/1960.

Bahwa berkenaan dengan hak menguasai negara, Mahkamah telah berpendirian sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 15 Desember 2004, yang menyatakan,

... perkataan “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengurusan (*bestuursdaad*) oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). ...

[vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 334].

Bahwa pendirian demikian ditegaskan ulang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 9 Juli 2005, dan putusan-putusan Mahkamah selanjutnya termasuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 160/PUU-XXIII/2025 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 16 Juli 2026. Penafsiran tersebut mempertegas bahwa kewenangan negara dalam bidang agraria tidak hanya mencakup pembentukan norma, tetapi juga penyelenggaraan administrasi pertanahan sebagai bagian dari pelaksanaan hak menguasai dari Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, dalam kerangka tersebut, Pasal 19 UU 5/1960 merupakan bagian dari sistem administrasi pertanahan yang bertujuan menjamin kepastian hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Norma tersebut tidak menempatkan pendaftaran tanah sebagai sumber lahirnya hak atas tanah, melainkan sebagai instrumen administrasi dan pembuktian terhadap hak yang telah lahir atau ditetapkan berdasarkan ketentuan lain dalam UU 5/1960. Dengan demikian, pelaksanaan Pasal 19 UU 5/1960 merupakan tahapan lanjutan dalam administrasi pertanahan dan bukan mekanisme untuk menetapkan ataupun menilai ada atau tidaknya hak atas tanah. Penentuan mengenai lahirnya hak atas tanah tetap didasarkan pada ketentuan-ketentuan lain dalam UU 5/1960.

Lebih lanjut, pengaturan mengenai pendaftaran tanah merupakan implementasi jaminan kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Perlindungan hukum diberikan kepada setiap pemegang hak atas tanah yang memperoleh tanah dengan iktikad baik, menguasainya secara nyata, dan mendaftarkan haknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada saat yang sama, sistem tersebut juga mencerminkan keseimbangan antara tanggung jawab negara atas produk hukum yang diterbitkannya dengan hak setiap warga negara untuk mengajukan keberatan terhadap produk hukum tersebut melalui mekanisme yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, selain menjamin kepastian hukum, pelaksanaan hak menguasai negara juga harus tetap memperhatikan keberadaan hak-hak masyarakat adat. Berkenaan dengan hal tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menegaskan bahwa frasa “dipergunakan untuk sebesar-besar

kemakmuran rakyat” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan kebijakan pengurusan, pengaturan, maupun pengelolaan bumi, air, dan kekayaan alam. Dengan demikian, pelaksanaan hak menguasai negara tidak hanya harus berorientasi pada kepentingan umum, tetapi juga wajib memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak perorangan maupun hak kolektif masyarakat hukum adat, serta hak-hak konstitusional lain yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, hlm. 171]. Dalam kaitan ini, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 juga menegaskan bahwa syarat pengakuan masyarakat hukum adat dalam frasa “sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya” harus dimaknai sebagai masyarakat hukum adat yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, penafsiran Mahkamah dimaksud didasarkan pada karakter hukum adat sebagai *living law*, yaitu hukum yang diterima, dijalankan, dan ditaati oleh masyarakat karena mencerminkan rasa keadilan serta tetap memperoleh pengakuan dari konstitusi [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, hlm. 176-177].

[3.11.2] Bahwa para Pemohon mendalilkan sepanjang frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 yang tidak dimaknai sebagai penyelenggaraan pendaftaran tanah yang menjamin kebenaran materiil data fisik dan data yuridis serta mengandung pertanggungjawaban hukum Pemerintah atas setiap kesalahan dalam proses pendaftaran tanah, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Berkenaan dengan dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan lebih lanjut, sebagai berikut.

Bahwa pendaftaran tanah yang diwujudkan dalam bentuk rangkaian tindakan administratif, bukan sekadar kegiatan administrasi yang berdiri sendiri namun juga merupakan rangkaian instrumen hukum yang bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. Oleh karena itu, secara yuridis, administrasi pertanahan dalam konteks Pasal 19 UU 5/1960 merupakan sarana pembuktian, pencatatan, dan perlindungan hak dalam sistem hukum agraria nasional. Dengan demikian, frasa “untuk menjamin kepastian hukum” dalam Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 tidak dapat dimaknai hanya sebagai kepastian administratif dalam arti formal, melainkan sebagai upaya negara untuk menciptakan tertib hukum pertanahan melalui mekanisme pencatatan dan pembuktian hak atas tanah.

Berkaitan dengan hal tersebut, pendaftaran tanah merupakan bagian dari administrasi pertanahan yang dalam bentuk konkret merupakan kewajiban negara sebagai negara hukum untuk menyediakan sistem administrasi yang dapat memberikan perlindungan terhadap hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah yang dikuasainya.

Di samping pertimbangan hukum tersebut, berkenaan dengan dalil para Pemohon bahwa frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 mengandung kontradiksi normatif, menurut Mahkamah hal tersebut tidak dapat dimaknai secara absolut bahwa negara memberikan jaminan mutlak terhadap seluruh data pertanahan tanpa kemungkinan adanya kesalahan atau sengketa. Kepastian hukum dalam sistem hukum pertanahan Indonesia dibangun melalui mekanisme pendaftaran, pembuktian, dan tersedianya prosedur koreksi apabila terdapat kesalahan. Oleh karena itu, makna kepastian hukum bukan berarti menutup seluruh kemungkinan adanya sengketa, melainkan menyediakan mekanisme hukum yang memungkinkan suatu hak dapat diketahui, dibuktikan, dipertahankan, dan diuji apabila terjadi perselisihan. Terlebih, dalam konteks administrasi pertanahan, khususnya dalam pendaftaran tanah telah memberikan ruang koreksi bagi para pihak berkepentingan yang sebenarnya hal tersebut tidak terlepas dari bentuk perlindungan hukum apabila terdapat penerbitan sertifikat yang tidak sesuai dengan prosedur.

Bahwa berkaitan dengan kepastian hukum yang diberikan melalui Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 tidak berarti sertifikat harus selalu diperlakukan sebagai alat bukti yang mutlak dan tidak dapat dikoreksi. Oleh karena itu, dalam UU 5/1960 melalui Pasal 19 ayat (2) huruf c menegaskan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sehingga pilihan pembentuk undang-undang untuk menggunakan istilah “alat bukti yang kuat” menunjukkan bahwa sistem hukum pertanahan, khususnya berkaitan dengan pendaftaran tanah di Indonesia sejak awal tidak menganut sistem publikasi positif murni, melainkan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Artinya, di Indonesia tidak menggunakan sistem publikasi positif murni, namun tidak juga menggunakan sistem publikasi negatif murni.

Lebih lanjut, dalam sistem publikasi negatif murni, yang menjadi objek pendaftaran pada dasarnya adalah peristiwa peralihan hak atas tanah. Sementara itu, dalam sistem publikasi positif, negara memberikan jaminan penuh terhadap

kebenaran data yang tercantum dalam sertipikat sehingga sertipikat tidak mudah dibatalkan. Oleh karena itu, jika dicermati secara faktual sistem yang dianut Indonesia berdasarkan Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997), dan tanpa bermaksud menilai legalitas peraturan pemerintah dimaksud adalah sistem publikasi negatif bertendensi positif. Dalam sistem ini, yang didaftarkan adalah hak atas tanah sebagaimana karakteristik sistem publikasi positif, sekalipun negara tidak memberikan jaminan mutlak bahwa setiap data yang tercantum dalam sertipikat selalu benar secara absolut. Dengan demikian, secara administratif pemegang hak yang sebenarnya atas tanah yang bersangkutan tetap memiliki kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pembatalan apabila terdapat sertipikat yang diterbitkan atas nama pihak lain terhadap bidang tanah yang sama dan tidak sesuai prosedur hukum. Hal ini berbeda dengan sistem publikasi positif murni yang memberikan perlindungan mutlak kepada pemegang sertipikat sejak pertama kali diterbitkan.

Berdasarkan uraian fakta hukum di atas, sertipikat dalam sistem hukum pertanahan Indonesia merupakan alat bukti yang kuat, akan tetapi bukan berarti merupakan alat bukti yang bersifat absolut. Oleh karena itu, data yang tercantum dalam sertipikat harus dianggap benar sepanjang sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang terdapat dalam surat ukur dan buku tanah serta sepanjang tidak terdapat bukti lain yang menunjukkan sebaliknya. Dengan demikian, tidak dimilikinya sifat mutlak dari sertipikat tanah bukan berarti menunjukkan kelemahan dari norma Pasal 19 UU 5/1960, melainkan merupakan konsekuensi yuridis dari pilihan sistem hukum pendaftaran tanah yang dianut dan sistem dimaksud tetap membuka ruang koreksi demi melindungi pemegang hak yang sebenarnya.

Lebih lanjut, pilihan terhadap sistem publikasi negatif bertendensi positif tersebut secara konstitusional dapat dibenarkan karena berupaya menyeimbangkan tiga tujuan utama hukum, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Kepastian hukum diberikan melalui kewajiban pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat. Keadilan diwujudkan melalui adanya ruang pembuktian apabila terdapat kesalahan atau ketidaksesuaian antara data dalam sertipikat dengan keadaan sebenarnya. Sementara kemanfaatan dapat dinilai dengan menjadikan sertipikat sebagai alat bukti yang kuat agar hubungan hukum atas tanah dapat berlangsung secara tertib dan terukur. Oleh karena itu, menurut Mahkamah sistem publikasi negatif bertendensi positif tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 yang

hanya dikarenakan dalam praktik masih ditemukan sengketa pertanahan, tumpang tindih sertipikat, atau cacat administrasi dalam penerbitan sertipikat.

Berkenaan dengan adanya sengketa pertanahan, menurut Mahkamah hal tersebut dapat terjadi karena berbagai faktor, antara lain riwayat penguasaan tanah yang tidak terdokumentasi secara lengkap, peralihan hak yang tidak dicatatkan, dokumen yang tidak valid, kesalahan pengukuran, adanya iktikad tidak baik dari pihak tertentu, maupun kelemahan dalam penerapan asas publisitas dan asas kontradiktur delimitasi (prinsip dalam penetapan batas bidang tanah yang dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak yang berbatasan langsung) sebagaimana diatur dalam Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 PP 24/1997. Kondisi faktual dimaksud memang menunjukkan perlunya perbaikan tata kelola pertanahan, tetapi tidak serta-merta hal tersebut menjadi parameter bahwa norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

[3.11.3] Bahwa selanjutnya para Pemohon mendalilkan konstruksi Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 yang menempatkan pendaftaran tanah sebagai prasyarat utama kepastian hukum yang secara sistemik menggeser prinsip rekognisi konstitusional terhadap hak masyarakat hukum adat menjadi pengakuan administratif semata. Akibatnya, hak adat dan tanah lama berada dalam posisi yang secara struktural dikalahkan oleh legitimasi administratif, sehingga pengakuan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 kehilangan daya efektifnya. Berkaitan dengan dalil para Pemohon tersebut Mahkamah mempertimbangkan lebih lanjut sebagai berikut.

Bahwa berkenaan dengan norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 jika dicermati secara saksama bukan merupakan norma yang melahirkan ataupun menghapus suatu hak atas tanah. Sebab, norma tersebut hanya mengatur kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum. Oleh karena itu, pendaftaran tanah bukanlah mekanisme untuk menciptakan hak baru yang sebelumnya tidak ada, melainkan instrumen untuk memberikan kepastian hukum baik secara administratif maupun yuridis, guna memberikan perlindungan, dan pembuktian terhadap hak yang telah ada sebelumnya.

Bahwa secara historis, UU 5/1960 pada dasarnya dibentuk untuk menghapus dualisme hukum agraria kolonial dengan melakukan unifikasi hukum pertanahan nasional berdasarkan hukum adat sebagai sumber utama hukum pertanahan nasional. Oleh karena itu, pengakuan terhadap hak-hak lama yang berasal dari hukum adat maupun hak-hak barat sebelum berlakunya UU 5/1960 tetap diberikan ruang melalui ketentuan konversi dalam Bagian Kedua UU 5/1960, yaitu Pasal I dan Pasal III untuk hak atas tanah yang berasal dari hak barat serta Pasal II dan Pasal IV untuk hak atas tanah yang berasal dari hak adat. Dengan demikian, keberadaan sistem pendaftaran tanah tidak dapat dipahami sebagai bentuk penghapusan terhadap hak lama atau hak yang bersumber dari hukum adat. Sebaliknya, sistem pendaftaran tanah justru merupakan sarana untuk memberikan pengakuan administratif dan yuridis terhadap hak tersebut agar memiliki kepastian dan kekuatan pembuktian dalam lalu lintas hukum pertanahan. Di samping itu, pengakuan terhadap hak lama juga ditegaskan dalam Pasal 24 PP 24/1997. Berdasarkan ketentuan tersebut, dan sekali lagi tanpa bermaksud menilai legalitas peraturan pemerintah dimaksud, pembuktian hak lama dapat dilakukan melalui bukti tertulis, keterangan saksi, maupun apabila bukti tertulis tidak tersedia, melalui penguasaan fisik atas tanah selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan maupun pendahulunya, sepanjang penguasaan tersebut dilakukan dengan iktikad baik, secara nyata, tidak dipermasalahkan oleh pihak lain, serta diakui atau dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan setempat. Oleh karena itu, dengan adanya mekanisme tersebut, sistem pendaftaran tanah sebenarnya tetap memberikan ruang perlindungan terhadap hak atas tanah yang berasal dari hukum adat, baik hak yang telah memiliki bukti tertulis maupun hak yang hanya didasarkan pada penguasaan fisik secara turun-temurun. Dengan demikian, berdasarkan uraian fakta hukum dimaksud, tidak tepat argumentasi yang menyatakan pendaftaran tanah sebagai mekanisme yang secara otomatis menghilangkan hak-hak historis masyarakat atas tanah, sebagaimana juga yang didalilkan oleh para Pemohon.

Lebih lanjut, berkenaan permasalahan yang dipersoalkan oleh para Pemohon, apabila dikaitkan dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, perlu dibedakan secara konseptual antara hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersifat komunal dengan hak milik perorangan atau alas hak lama yang berasal dari hukum adat. Sementara itu, Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memberikan

pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu bentuk hak tradisional tersebut adalah hak ulayat yang keberadaannya juga diakui dalam Pasal 3 UU 5/1960. Namun demikian, perlindungan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat tidak berarti bahwa setiap persoalan tanah yang memiliki hubungan historis dengan hukum adat harus selalu dipandang sebagai persoalan hak ulayat. Dalam hukum pertanahan terdapat perbedaan mendasar antara tanah ulayat yang bersifat komunal dengan hak milik perorangan yang berasal dari hukum adat.

Bahwa apabila yang dipersoalkan adalah hak milik perorangan, hak waris, atau alas hak lama yang diperoleh berdasarkan hubungan hukum individual dengan tanah, maka penyelesaiannya berada dalam rezim pembuktian hak perorangan atas tanah. Sementara itu, jika dikaitkan dengan kasus konkret yang dialami para Pemohon, dan tanpa Mahkamah bermaksud menilai kasus konkret yang dialami oleh para Pemohon, apabila tanah yang dipersoalkan merupakan tanah yang diperoleh melalui hubungan hukum individual, seperti jual beli, waris, atau penguasaan perorangan berdasarkan alas hak lama, maka penyelesaiannya berada dalam ranah pembuktian hak perorangan atas tanah. Oleh karena itu, hal tersebut berbeda dengan tanah ulayat yang melekat pada suatu masyarakat hukum adat sebagai kesatuan masyarakat yang memiliki hubungan hukum komunal dengan wilayah tertentu. Dengan demikian, perlindungan terhadap masyarakat hukum adat tetap harus dijamin, tetapi penyelesaian sengketa hak perorangan tetap harus dilakukan berdasarkan mekanisme pembuktian hak atas tanah.

Bahwa berdasarkan uraian fakta hukum tersebut, perbedaan antara hak ulayat dan hak milik perorangan menjadi penting, karena masing-masing memiliki karakter hukum yang berbeda. Hak ulayat merupakan hak komunal yang melekat pada masyarakat hukum adat sebagai suatu kesatuan masyarakat, sedangkan hak milik perorangan merupakan hak individual yang dimiliki oleh subjek hukum tertentu. Oleh karena itu, perlindungan terhadap hak masyarakat hukum adat tidak dapat dicampuradukkan dengan persoalan atau sengketa mengenai kepemilikan perorangan atas tanah yang berasal dari hukum adat.

Dalam perkembangan pengaturan pertanahan, negara juga telah memberikan instrumen khusus untuk melindungi keberadaan tanah ulayat

masyarakat hukum adat melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14/2024). Tanpa bermaksud menilai legalitas dari Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14/2024 dimaksud, ditegaskan bahwa kelompok masyarakat hukum adat dapat memperoleh pencatatan tanah dalam Daftar Tanah Ulayat (DTU), yang salinannya diberikan kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan pemerintah daerah setempat. Pencatatan dalam DTU tersebut dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam proses penetapan masyarakat hukum adat. Selain itu, atas permohonan kelompok masyarakat hukum adat atau kepala adat masyarakat hukum adat, terhadap tanah ulayat yang telah dicatat dalam DTU dapat dimohonkan untuk didaftarkan dengan Hak Pengelolaan (HPL) atas nama kelompok masyarakat hukum adat atau tanah milik atas nama kepala adat masyarakat hukum adat sebagai tanah bersama. Dengan demikian, sistem hukum pertanahan Indonesia tetap menyediakan mekanisme khusus bagi perlindungan tanah ulayat yang berbeda dengan mekanisme pendaftaran tanah perorangan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, keberadaan Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 tidak menggeser prinsip rekognisi terhadap hak adat. Sebaliknya, ketentuan tersebut merupakan bagian dari sistem hukum pertanahan nasional yang bertujuan memberikan kepastian hukum terhadap berbagai bentuk hak atas tanah, termasuk hak yang berasal dari hukum adat. Oleh karena itu, mengaitkan setiap sengketa hak perorangan atas tanah adat dengan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tanpa terlebih dahulu membedakan karakter hak yang disengketakan justru dapat menimbulkan kekeliruan secara konseptual.

[3.11.4] Bahwa selanjutnya para Pemohon mendalilkan berkenaan dengan pertanggungjawaban negara yang tidak konsisten karena dalam Pasal 18 UU 5/1960 secara tegas mewajibkan negara bertanggung jawab atas akibat hukum dari pencabutan hak atas tanah melalui pemberian ganti kerugian, sehingga menunjukkan bahwa setiap tindakan publik yang mengurangi atau menghilangkan hak warga negara disertai dengan pertanggungjawaban negara. Namun, dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 tidak mengatur kewajiban negara untuk menjamin kebenaran materiil data pendaftaran maupun bertanggung jawab atas

kesalahan administratif yang terjadi. Berkenaan dengan dalil para Pemohon tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

Bahwa secara teoritis, pendaftaran tanah memang dapat dipersoalkan apabila dilaksanakan dengan cara yang meniadakan hak yang telah ada, menimbulkan ketidakpastian hukum, atau menyebabkan perlakuan yang tidak adil terhadap pemilik hak lama, masyarakat hukum adat, atau pihak lain yang memiliki kepentingan hukum terhadap tanah. Namun sebaliknya, sepanjang pendaftaran tanah dipahami sebagai mekanisme pembuktian dan tertib administrasi yang tetap membuka ruang koreksi melalui lembaga peradilan maupun melalui mekanisme administratif, maka pendaftaran tanah justru memperkuat perlindungan terhadap hak atas tanah.

Bahwa berkaitan dengan hal tersebut, negara memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan administrasi pertanahan sebagai bagian dari fungsi pengaturan demi kepentingan umum. Oleh karenanya, pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 merupakan sarana administratif untuk menjamin kepastian hukum, bukan instrumen untuk meniadakan hak yang sah, sebagaimana telah dipertimbangkan di atas. Sehingga, dalam konteks ini, penting untuk dipahami mengenai tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang melekat dalam frasa “diselenggarakan oleh Pemerintah” dalam ketentuan norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960, yang menunjukkan bahwa pendaftaran tanah merupakan kewajiban negara yang bukan semata-mata kegiatan administratif yang dibebankan kepada warga negara. Dengan demikian, kegiatan pendaftaran tanah sekalipun tidak secara terperinci diatur dalam UU 5/1960, namun apabila dalam pelaksanaan pendaftaran tanah terjadi cacat kewenangan, cacat prosedur, maupun cacat substansi dalam penerbitan produk administrasi pertanahan, sistem hukum telah menyediakan mekanisme koreksi. Berkenaan dengan hal tersebut, mekanisme tersebut dapat berupa pembatalan administratif, keberatan administratif, gugatan ke peradilan tata usaha negara, gugatan perdata, bahkan dalam keadaan tertentu dapat menimbulkan konsekuensi pidana apabila ditemukan adanya unsur tindak pidana. Oleh karena itu, pemahaman dimaksud sejalan dengan tujuan pembentukan UU 5/1960 sebagai hukum dasar pertanahan nasional yang dalam penyelenggaraannya pendaftaran tanah dimaksud membantu menghindari sengketa, memperkuat alat bukti hak, serta memberikan dasar hukum yang tertib terhadap peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas tanah.

Bahwa dalam konteks negara hukum, administrasi pertanahan merupakan kebutuhan yang tidak dapat dihindari, karena negara membutuhkan sistem pencatatan yang transparan, dapat diuji, dan dapat memberikan kepastian mengenai hubungan hukum antara manusia dengan tanah. Oleh karena itu, pendaftaran tanah merupakan upaya negara dalam melindungi hak warga negara dan dalam konteks ini keberadaan norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 mengandung perintah penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh pemerintah sebagai bentuk pelayanan publik sebagai bentuk konkret instrumen penyelenggaraan administrasi negara. Dengan demikian, eksistensi norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 tidak dapat dikatakan membebaskan negara dari tanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendaftaran tanah. Sebaliknya, norma tersebut menjadi dasar kewajiban negara untuk membangun sistem administrasi pertanahan yang mampu memberikan perlindungan hukum bagi seluruh pemegang hak atas tanah.

[3.11.5] Bahwa lebih lanjut para Pemohon mendalilkan apabila menempatkan pendaftaran tanah sebagai satu-satunya sumber kepastian hukum, mengakibatkan hak atas tanah yang telah ada baik secara historis, sosiologis, dan berdasarkan hukum adat menjadi rentan dikesampingkan hanya karena belum terdaftar secara administratif. Penafsiran tersebut tidak hanya mengakibatkan tanah adat dan tanah lama kehilangan perlindungan hukum yang setara, tetapi juga menciptakan ketidakpastian bagi pemegang sertifikat yang beritikad baik karena sertifikat tetap dapat dibatalkan apabila kemudian ditemukan cacat pada proses pendaftarannya. Norma *a quo* dinilai belum memberikan perlindungan yang seimbang terhadap seluruh pemegang hak atas tanah, sehingga untuk menjamin hak milik dan kepastian hukum sebagaimana dijamin Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Berkaitan dengan dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

Bahwa pendaftaran tanah tidak dapat dipandang sebagai instrumen yang memberikan legitimasi untuk menghilangkan hak pihak lain, melainkan sebagai sistem yang bertujuan menciptakan tertib administrasi pertanahan. Oleh karena itu, keberadaan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat juga tidak berarti bahwa sertifikat menjadi bukti yang tidak dapat dibantah, karena dalam sistem hukum pertanahan Indonesia tetap memberikan ruang untuk menguji kebenaran materiil apabila terdapat bukti yang menunjukkan adanya kesalahan dalam penerbitan sertifikat.

Berkaitan dengan hal tersebut dapat dijelaskan, bahwa sifat sertifikat sebagai alat bukti yang kuat merupakan pilihan kebijakan hukum yang bertujuan menjaga keseimbangan antara kepastian hukum bagi pemegang sertifikat dengan perlindungan terhadap pihak yang memiliki hak sebenarnya [vide Penjelasan Umum PP 24/1997]. Oleh karenanya, apabila sertifikat dianggap sebagai bukti mutlak tanpa kemungkinan koreksi, maka sistem tersebut justru berpotensi mengabaikan prinsip keadilan dan perlindungan terhadap pemegang hak yang sesungguhnya. Sebaliknya, apabila setiap sertifikat selalu dianggap tidak memiliki kepastian hukum karena selalu terbuka kemungkinan untuk digugat tanpa batas, maka tujuan pendaftaran tanah untuk menciptakan ketertiban dan kepastian hukum juga tidak akan tercapai. Dengan demikian, sistem publikasi negatif bertendensi positif yang dianut dalam UU 5/1960 merupakan pilihan yang berupaya menyeimbangkan kepentingan hukum yang berbeda tersebut, sebagaimana telah dipertimbangkan dalam pertimbangan hukum sebelumnya.

Bahwa norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 tidak menentukan bahwa tanah yang belum terdaftar menjadi tanah tanpa hak atau kehilangan perlindungan hukum. Namun, norma tersebut pada hakikatnya hanya memerintahkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah guna menjamin kepastian hukum. Dengan kata lain, pendaftaran tanah bukanlah mekanisme yang menghapus keberadaan hak yang telah diperoleh secara sah, melainkan mekanisme untuk memberikan pengakuan administratif dan pembuktian secara yuridis terhadap hak tersebut. Oleh karena itu, apabila terdapat keadaan di mana suatu sertifikat diterbitkan atas tanah yang sebelumnya telah dikuasai atau dimiliki oleh pihak lain, maka persoalan tersebut harus diuji melalui mekanisme antara lain, pembuktian mengenai riwayat hak, keabsahan alas hak, proses penerbitan sertifikat, serta terpenuhi atau tidaknya prosedur administrasi pertanahan. Dalam hal ini, hal tersebut termasuk berkaitan dengan persoalan implementasi norma, sebagaimana yang dialami oleh para Pemohon, yang disebabkan bukan akibat langsung dari keberadaan Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960.

Bahwa sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya, persoalan pertanahan yang banyak muncul dalam praktik tidak serta-merta menunjukkan adanya persoalan konstitusionalitas terhadap norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960. Norma *a quo* pada dasarnya tidak mengandung ketentuan yang menghapus hak lama, meniadakan hak masyarakat hukum adat, atau memberikan kewenangan

kepada negara untuk mengabaikan hak-hak warga negara atas tanah. Oleh karenanya, norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 justru merupakan norma yang meletakkan kewajiban kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum yang diwujudkan melalui pencatatan data fisik dan data yuridis mengenai tanah, penerbitan tanda bukti hak, serta penyediaan mekanisme hukum apabila di kemudian hari terdapat keberatan atau sengketa mengenai kebenaran data yang telah tercatat. Dengan demikian, apabila terdapat persoalan tumpang tindih klaim, sertifikat yang diterbitkan secara tidak tepat, atau tidak terlindunginya pihak yang memiliki dasar hak yang sah, maka diperlukan pemeriksaan terhadap proses penerbitan sertifikat, implementasi dari peraturan pelaksana, serta tindakan administrasi yang dilakukan oleh pejabat pertanahan, bukan berkenaan dengan konstusionalitas norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960.

Bahwa berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil para Pemohon berkenaan dengan frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 karena tidak memberikan perlindungan yang seimbang atas hak milik pribadi sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 adalah dalil yang tidak berdasar sehingga harus dinyatakan tidak beralasan menurut hukum.

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, telah ternyata frasa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah” dalam ketentuan norma Pasal 19 ayat (1) UU 5/1960 tidak bertentangan dengan pengakuan dan penghormatan negara terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya, jaminan kepastian hukum yang adil, serta jaminan terhadap hak milik pribadi sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, bukan sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan demikian, dalil-dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

[3.13] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, Adies Kadir, dan Liliek Prisbawono Adi, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Rabu**, tanggal **delapan**, bulan **Juli**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **dua puluh tiga**, bulan **Juli**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, selesai diucapkan pukul **14.24 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, Adies Kadir,

dan Liliek Prisbawono Adi, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Indah Karmadaniah sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon dan/atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

M. Guntur Hamzah

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Ridwan Mansyur

ttd.

Arsul Sani

ttd.

Adies Kadir

ttd.

Liliek Prisbawono Adi

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Indah Karmadaniah



Plt. Panitera
Wiryanto - NIP 196406051988031001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id