

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam kehidupan bernegara yang menjunjung tinggi supremasi hukum, kepastian hukum adalah salah satu pilar utama yang harus dijaga. Ketika menyangkut aset publik yaitu tanah dan bangunan milik negara atau pemerintahan daerah yang dipergunakan untuk pelayanan publik, keberadaan kepastian hukum tidak hanya sebagai pengaturan administratif, namun juga sebagai keadilan bagi masyarakat yang bergantung pada fasilitas publik tersebut. Negara ini adalah negara hukum yang diatur sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”², yang menegaskan bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan harus dilandaskan pada norma hukum yang berlaku.

Sebagai negara hukum, seluruh tindakan pemerintah, termasuk pengelolaan dan perlindungan aset publik didasarkan pada norma hukum yang jelas, tegas dan dapat dipertanggungjawabkan. Yang dalam hal ini dijamin dalam Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah³ bahwa untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (3).

³ Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pasal 3 Huruf a.

rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan maka pentinglah untuk mendaftarkan tanah agar dapat terjamin tanah yang dipunya tersebut. Kepastian hukum menjadi asas fundamental yang wajib diwujudkan dalam setiap kebijakan dan tindakan hukum, termasuk pengelolaan serta perlindungan aset publik.

Sesuai dengan Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa untuk memberikan kepastian hukum atas suatu tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak⁴, maka aset publik sangat penting di daftarkan agar terjamin kepastian kepemilikan aset tersebut. Aset publik yang khususnya tanah dan bangunan yang digunakan sebagai pelayanan publik termasuk dalam bagian kekayaan daerah yang harus dilindungi secara yuridis agar tidak menimbulkan sengketa. Apabila aset publik berada di atas tanah yang status kepemilikannya dipersengketakan, maka akan muncul ketidakpastian yang dapat menimbulkan kerugian publik, konflik sosial, bahkan melemahkan legitimasi pengelolaan pemerintah daerah.

Kepastian hukum merupakan prinsip fundamental yang menjadi dasar penyelenggaraan negara hukum sesuai amanat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai negara hukum, segala tindakan pemerintahan, termasuk pengelolaan dan

⁴ *Ibid.*

perlindungan aset publik, harus didasarkan pada norma hukum yang jelas, tegas, dan dapat dipertanggungjawabkan. Aset publik yang khususnya tanah dan bangunan yang digunakan untuk pelayanan masyarakat, mempunyai fungsi strategis dalam penyelenggaraan pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, dan administrasi pemerintahan. Oleh sebab itu, aset publik harus memiliki status kepemilikan yang pasti dan terlindungi secara yuridis agar tidak menimbulkan sengketa yang berpotensi mengganggu pelayanan masyarakat.⁵

Salah satu kasus yang mencerminkan lemahnya kepastian hukum terhadap aset publik adalah sengketa tanah di Puskesmas Banjarejo, Kecamatan Rejotangan, Kabupaten Tulungagung. Berdasarkan laporan dari berita, Pengadilan Negeri Tulungagung telah mengeksekusi pembongkaran bangunan Puskesmas lama setelah keluarnya putusan inkrah yang memenangkan gugatan pihak penggugat atas nama Kartini terhadap Dinas Kesehatan Kabupaten Tulungagung, UPT Puskesmas Banjarejo, dan Kepala Desa Banjarejo.⁶ Sengketa ini berasal dari klaim Kartini terhadap tanah seluas 800 meter persegi berdasarkan buku *Letter C* Desa Nomor 777 Persil Nomor 05 atas nama Karsi, yang oleh pengadilan diakui sebagai sah milik penggugat. Padahal, *Letter C* tidak memiliki kekuatan pembuktian

⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 25-26.

⁶ Deny Trisdianto, "Eksekusi Puskesmas Banjarejo: Sengketa Berakhir, bangunan Dibongkar", dalam https://afederasi.com/eksekusi-puskesmas-banjarejo-sengketa-berakhir-bangunan-dibongkar#google_vignette, diakses 08 Oktober 2025.

sempurna dalam sistem pertanahan nasional.⁷ Gugatan tersebut kemudian diproses di Pengadilan Negeri Tulungagung dengan Register Perkara Nomor 56/Pdt.G/2022/PN Tlg. Dalam putusannya, Majelis Hakim mengabulkan gugatan penggugat dan menyatakan bahwa tanah seluas 800 m² tersebut adalah benar milik penggugat. Putusan ini kemudian memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*) dan menjadi dasar pelaksanaan eksekusi pembongkaran bangunan Puskesmas Banjarejo oleh pengadilan.

Putusan 56/Pdt.G/2022/PN Tlg ini menunjukkan bahwa dari aspek pembuktian formal, pemerintah daerah tidak dapat menunjukkan bukti sertifikat hak atas tanah yang dapat mengungguli kekuatan pembuktian *Letter C* penggugat. Ketiadaan bukti kepemilikan yang sah atas nama pemerintah menyebabkan aset publik yang strategis ini kehilangan perlindungan hukum yang seharusnya dapat diberikan oleh sistem pendaftaran tanah. Kondisi ini menegaskan bahwa persoalan utama bukan hanya terletak pada sengketa antara dua pihak, tetapi pada ketidakmampuan pemerintah daerah dalam memastikan legalitas aset publik, suatu bentuk kelalaian administratif yang berimplikasi langsung pada terganggunya kepentingan masyarakat luas.

Dampak eksekusi tersebut bersifat multidimensi. Dari sisi pelayanan publik, masyarakat kehilangan fasilitas kesehatan primer yang selama ini menjadi pusat pelayanan kesehatan dasar. Dari sisi sosial, pembongkaran puskesmas memunculkan pertanyaan dan keluhan masyarakat mengenai

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2008), 325-326.

tanggung jawab pemerintah daerah dalam menjaga aset publik. Dari sisi hukum, kasus ini menimbulkan diskusi penting mengenai bagaimana hukum positif mengatur perlindungan aset publik, khususnya ketika aset tersebut belum terdaftar dan berhadapan dengan klaim kepemilikan individu. Kasus ini juga memperlihatkan adanya ketidaksinkronan antara kewajiban administratif pemerintah dalam menata aset dengan realitas implementasi di lapangan. Pelaksanaan eksekusi dengan pembongkaran bangunan puskesmas tersebut menimbulkan perdebatan hukum dan sosial karena aset publik yang selama ini digunakan untuk kegiatan masyarakat harus dieksekusi berdasarkan putusan pengadilan. Kasus ini menunjukkan bahwa aset fasilitas publik kritis seperti puskesmas pun tidak luput dari potensi konflik agraria dan perselisihan kepemilikan tanah.

Jika dianalisis lebih jauh, putusan Pengadilan Negeri Tulungagung Nomor 56/Pdt.G/2022/PN Tlg membuka persoalan mengenai benturan antara kepentingan umum dan hak privat. Hukum positif Indonesia, terutama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diperbarui melalui PP Nomor 18 Tahun 2021, memberikan penegasan bahwa hak milik adalah hak terkuat dan terpenuh yang dimiliki seseorang atas tanah. Namun demikian, UUPA juga menegaskan bahwa seluruh hak atas tanah memiliki fungsi sosial sehingga tidak boleh

digunakan dengan cara yang merugikan masyarakat.⁸ Dalam konteks sengketa Puskesmas Banjarejo, putusan pengadilan menegakkan hak milik pribadi, tetapi pada saat yang sama menimbulkan kerugian besar terhadap kemanfaatan sosial masyarakat. Situasi inilah yang kemudian menghadirkan pertanyaan akademik penting, sejauh mana hukum positif mampu menyeimbangkan perlindungan hak privat dan perlindungan aset publik.

Dari sudut hukum positif, kasus ini memang menantang konsistensi hukum pertanahan dan penyelenggaraan eksekusi. Apabila pemerintah daerah belum mengatur aset publik dengan status kepemilikan yang jelas seperti sertifikat atau pengakuan hak atas nama pemerintah daerah, maka pada saat terjadi gugatan pihak swasta/ individu, lembaga publik bisa kehilangan asetnya meskipun fungsi publik harus tetap dijalankan. Sebagaimana sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, setiap aset publik seharusnya memiliki bukti kepemilikan yang sah dan terdaftar atas nama instansi pemerintah.⁹ Juga di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang membahas kepastian hukum aset publik atas sengketa tanah hak milik yaitu memberikan

⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 6.

⁹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

kepastian hukum dan perlindungan hukum hak-hak atas tanah melalui sistem pendaftaran tanah.¹⁰ Namun dalam praktiknya, banyak aset publik berdiri diatas tanah yang belum memiliki sertifikat atas nama pemerintah, melainkan masih tercatat atas nama perseorangan atau pihak lain seperti dalam kasus Puskesmas Banjarejo, yang mana pemerintah daerah tidak dapat mempertahankan aset publik karena secara yuridis formal tanah tersebut diakui milik pribadi.

Sementara itu menurut hukum Islam, dalam fiqh Islam tanah dan harta yang digunakan untuk kemaslahatan umum memiliki status khusus dan seringkali dibahas dalam terminologi wakaf, ijarah atas tanah, atau kepemilikan publik yang bertujuan sosial. Namun kepemilikan tanah dan pemanfaatannya untuk kemaslahatan umum diatur berdasarkan prinsip masalah mursalah dan larangan melakukan tindakan yang bersifat zalim terhadap hak orang lain. Hukum Islam menempatkan kepemilikan umum (*al-milikiyyah al-'ammah*) sebagai amanah yang tidak boleh dialihkan atau dirugikan tanpa alasan syar'i yang jelas. Prinsip keadilan dan kemanfaatan menjadi pertimbangan utama dalam penyelesaiannya. Hukum Islam mendorong adanya penyelesaian yang tidak merugikan salah satu pihak dan tetap menjaga kemaslahatan umum (*maqashid al-syari'ah*). Maka, hilangnya fasilitas kesehatan akibat sengketa tanah merupakan isu penting untuk dianalisis melalui nilai-nilai keadilan sosial menurut hukum Islam.

¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 4.

Dengan latar belakang demikian, penelitian ini penting karena akan membuka pemahaman bagaimana norma-norma tertulis berinteraksi atau bahkan bertabrakan dengan nilai-nilai hukum Islam yang bersifat normatif dan moral. Analisis yuridis diperlukan untuk mengidentifikasi sejauh mana hukum positif telah memberikan perlindungan hukum terhadap aset publik, serta bagaimana prinsip-prinsip hukum Islam dapat memberikan alternatif penyelesaian yang lebih adil dan berorientasi pada kemaslahatan. Dengan meninjau dua perspektif secara kritis dan komparatif, penelitian ini dapat memberikan rekomendasi normative agar regulasi berikutnya lebih kuat menjamin kepastian hukum dan perlindungan aset publik di masa mendatang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah yang menjadi batasan dari pembahasan penelitian ini diantaranya yaitu:

1. Bagaimana kepastian hukum aset publik atas sengketa tanah hak milik berdasarkan Putusan Pengadilan Nomor 56/Pdt.G/2022/PN Tlg?
2. Bagaimana aturan tentang jaminan kepastian hukum terhadap aset publik dalam sengketa tanah hak milik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?
3. Bagaimana konsep penyelesaian sengketa tanah hak milik yang digunakan sebagai aset publik dalam perspektif hukum Islam?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk menganalisis kepastian hukum aset publik dalam sengketa tanah hak milik publik berdasarkan Putusan Pengadilan Nomor 56/Pdt.G/2022/PN Tlg.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam memberikan jaminan kepastian hukum terhadap aset publik atas sengketa tanah hak milik di Puskesmas Banjarejo.
3. Untuk menganalisis konsep penyelesaian sengketa hak milik yang digunakan sebagai aset publik dalam perspektif hukum Islam.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum agraria dan pengelolaan aset publik. Penelitian ini diharapkan menjadi perbandingan antara prinsip-prinsip hukum nasional dan nilai-nilai keadilan Islam dalam penyelesaian sengketa tanah.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan bermanfaat kepada berbagai pihak, terutama pemerintah daerah dan semua masyarakat. Agar penelitian ini dapat menjadi acuan praktis bagi pemerintah daerah

dalam pengelolaan, pengamanan, dan pendaftaran aset publik. Dengan memanfaatkan kewenangan yang diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997, pemerintah daerah dapat lebih memperhatikan pentingnya legislasi dan sertifikasi aset milik negara/daerah untuk mencegah terjadinya sengketa yang serupa di masa yang akan datang. Selain itu, penelitian ini bisa menjadi inspirasi sekaligus bahan rujukan untuk kajian selanjutnya terkait hubungan antara hukum positif, hukum Islam, dan praktik pemerintahan daerah. Dengan demikian, penelitian ini dapat memperluas literatur akademik mengenai integrasi antara regulasi nasional, nilai-nilai Islam, serta pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal.

E. Penegasan Istilah

1. Kepastian Hukum

Kepastian hukum adalah asas yang menjamin bahwa hukum dapat memberikan kejelasan, ketertiban, dan perlindungan terhadap hak-hak subjek hukum. Menurut Van Apeldoorn, kepastian hukum dapat berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal konkret.¹¹ Kepastian hukum merupakan perlindungan terhadap *yustisiabile* (pencari keadilan) dari tindakan sewenang-wenang.

2. Aset Publik

Kepastian hukum terhadap aset publik sangat penting untuk dimiliki, karena tanpa kepastian hukum aset publik dapat digunakan sewenang-

¹¹ Siti Halilah; Mhd Fakhrurrahman Arif, “Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli”, *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. 2 (2021): 56-65.

wenang. Aset publik adalah seluruh kekayaan yang dimiliki atau dikelola oleh negara, baik pemerintah pusat maupun daerah, yang digunakan untuk mendukung pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Aset publik dibagi dalam tiga kategori, yaitu aset operasional, aset non-operasional, aset infrastruktur dan *community aset*.¹²

3. Sengketa Tanah

Menurut Permen No 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, memberikan pengertian antara sengketa, konflik perkara pertanahan. Pasal 1 angka 2 menyebutkan, sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Sedangkan konflik tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas. Dan perkara tanah yang disebut perkara adalah perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan. Jadi, Sengketa tanah adalah perselisihan pertanahan antara perorangan atau lembaga yang tidak berdampak luas, yang penyelesaiannya bukan melalui lembaga peradilan. Sengketa kepemilikan tanah merupakan perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang

¹² Iwan Lakoro, *Manajemen Aset Daerah: Prespektif Konsep, Kondisi Empiris dan Lokalitas*, (Yogyakarta: Bintang Semesta Media, 2024), 68.

telah dilekati hak milik oleh pihak tertentu. Sengketa tentang kepemilikan tanah timbul karena masing-masing pihak merasa berhak atas tanah yang menjadi obyek sengketa. Sengketa tentang kepemilikan tanah timbul karena masing-masing pihak merasa berhak atas tanah yang menjadi obyek sengketa.¹³

4. Hak Milik

Dalam UUPA Pengertian hak Milik di rumuskan dalam Pasal 20 UUPA yaitu :

- 1) Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.
- 2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.¹⁴

5. Hukum Positif

Hukum positif dipahami sebagai sekumpulan asas serta kaidah, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, yang berlaku saat ini serta memiliki daya ikat umum maupun khusus, dan pelaksanaannya dijalankan oleh atau melalui pemerintah maupun lembaga peradilan dalam suatu negara, termasuk Indonesia. Pandangan ini memiliki perbedaan dengan teori John Austin yang menekankan bahwa hukum positif lahir dari penetapan suatu otoritas yang berwenang pembentuk hukum. Menurut

¹³ Hizkia Hutabarat, et.al., Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah, *Jurnal Hukum PATIK* 10, no. 1 (2021): 61-68.

¹⁴ Ardiles Eric Panget, Penyelesaian Hak Atas Tanah Yang Memiliki Sertifikat Hak Milik Ganda, *Lex Administratum* 1, no. 3 (2013): 42-45.

Austin, hukum positif erat kaitannya dengan ketentuan yang ditetapkan oleh kekuasaan pembentuk hukum. Hukum dipandang sebagai perintah dari pembuat undang-undang atau penguasa yang memegang kedaulatan tertinggi. Karenanya, hukum dipersepsikan sebagai suatu sistem norma yang logis serta bersifat tertutup (*closed logical system*).

6. Hukum Islam

Menurut T.M. Hasbi Ashshiddiqy sebagaimana yang dikutip oleh Ahmad Rofiq, mendefinisikan hukum Islam adalah upaya para ahli hukum untuk menerapkan syariat atas kebutuhan masyarakat. Dalam ilmu hukum Islam di Indonesia, istilah hukum Islam dipahami sebagai penggabungan dua kata, hukum dan Islam. Hukum adalah seperangkat yang mengatur tingkah laku yang diakui oleh suatu negara atau masyarakat yang berlaku dan mengikat untuk seluruh anggotanya. Kemudian hukum disandarkan kepada kata Islam. Jadi, hukum Islam adalah peraturan yang dirumuskan berdasar wahyu Allah dan sunah Rasul tentang tingkah laku yang diakui dan diyakini berlaku mengikat bagi semua pemeluk agama Islam.¹⁵

¹⁵ Zainuddin Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), 3.