

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah merupakan sumber daya alam yang mempunyai arti dan peran yang sangat strategis dan bernilai bagi kehidupan manusia, selain itu dalam konsep hukum tanah Indonesia, dinyatakan bahwa pada dasarnya seluruh tanah yang ada di Indonesia merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh bangsa Indonesia. Dalam Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, oleh karenanya tanah juga penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai upaya berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Negara sebagai organisasi kekuasaan yang ada di Indonesia berwenang mengatur pemilikan, peruntukan, peralihan, dan pendaftaran atas hak bangsa Indonesia. Hak Negara untuk mengatur inilah yang disebut sebagai hak

menguasai Negara, yang apabila tidak ada pengaturan dari Negara, peruntukan dan pemilikan tanah menjadi kacau. Setiap orang cenderung ingin memiliki tanah yang lebih besar, lebih luas dan bahkan mengakui kepemilikannya dengan tanpa batas.

Mengingat pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup manusia, ketentuan-ketentuan hukum tentang pengaturan tanah sangat diperlukan sebagaimana dikemukakan oleh Wirjono Prodjodikoro:¹

“Adanya kebutuhan masyarakat akan suatu peraturan kepastian hukum terhadap tanah sedemikian rupa, bahwa setiap pemilik tanah-tanah seberapa boleh dapat terjamin dalam mempertahankan hak miliknya terhadap gangguan dari pihak lain”.

Kepastian hukum mengenai pertanahan di Indonesia, pada 24 September 1960 telah diundangkan yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA telah mengubah secara fundamental hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia pada waktu itu. Perubahan tersebut antara lain mengubah hukum yang berlaku sebelum UUPA, yaitu hukum adat yang merupakan hukum yang berlaku bagi mayoritas penduduk Indonesia. Dengan demikian setelah berlakunya UUPA, hukum yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum agraria nasional.²

Konsep hak-hak atas tanah yang terdapat dalam hukum agraria nasional membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk yaitu hak primer dan hak

¹ Wirjono Prodjodikoro, *Bunga Rampai Hukum*, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1974, hal. 170.

² Teddy Chandra, *Kepastian Hukum Sertifikat Kepemilikan Tanah Dihubungkan Dengan Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Arbitrase*, Disertasi Program Pascasarjana Unisba, Bandung, 2009, Hal 4.

sekunder. Hak primer yaitu hak yang bersumber langsung pada hak bangsa Indonesia yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seseorang atau badan hukum seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai dan hak sekunder yaitu hak-hak atas tanah yang bersifat sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak menyewa atas tanah pertanian.³

Dari berbagai macam hak atas tanah tersebut, hak milik merupakan satu-satunya hak primer yang mempunyai kedudukan paling kuat dibandingkan dengan hak-hak yang lainnya. Hal ini dipertegas dalam ketentuan pasal 20 ayat (1) UUPA yang berbunyi :

“Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat, terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah”.

Adapun mengenai jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi hak milik atas tanah, dalam hukum agraria nasional terdapat penegasannya lebih lanjut yaitu melalui suatu mekanisme yang di namakan “pendaftaran tanah” atau “*Recht Kadaster*” yang telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan ini memberikan kepastian hukum atas tanah yang sudah didaftarkan dan memiliki alat bukti yang kuat berupa sertifikat. Pendaftaran ini juga dimaksudkan untuk menghindari terjadinya sengketa di bidang pertanahan.

³ Rinto Manulang, *Segala Hal Tentang Tanah Rumah dan Perizinannya*, Buku Pintar, Suka Buku, cetakan ke-1, Yogyakarta 2011, hal 11.

Pasal 1 angka (1) Ketentuan Umum dalam Peraturan Pemerintah Nomor

24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan :

“bahwa pendaftaran Tanah adalah 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 sertifikat sebagai 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”

Selanjutnya Pasal 3 huruf a menyatakan :

“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 dan selanjutnya dalam Pasal 4 huruf a menyatakan “untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah”

Sertifikat tersebut berfungsi sebagai surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dengan syarat sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang terdapat dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan. Dalam pasal-pasal tersebut tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan surat tanda bukti hak yang kuat. Hal ini menunjukkan pada kita semua bahwa UUPA menganut sistem pendaftaran yang disebut dengan *registration of title stelsel negatif* yang mengandung unsur positif.⁴

Menurut A.Parlindungan menyatakan bahwa sejarah pemilikan tanah secara individual jika hanya mengandalkan kepada ingatan atau keterangan saksi,

⁴ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hal. 89.

pasti tidak diteliti karena ingatan bisa saja kabur dan saksi-saksi hidup satu masa akan meninggalkan dunia. Apalagi seperti di Indonesia tanah sudah ada sejak dahulu dalam artian bahwa hubungan manusia dengan tanah telah ada sejak dahulu, namun karena tidak tertulis apalagi tidak terdaftar hanya secara lisan diketahui tanah itu milik siapa dan batas-batasnya atau setidaknya-tidaknya satu bidang tanah itu umum diketahui adalah milik seseorang ataupun warisan seseorang pada ahli warisnya.⁵

Dihubungkan dengan Pasal 32 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No.24 Tahun 1997) disebutkan : Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut. Menurut ketentuan ini dalam jangka waktu lima tahun jika tidak ada tindakan hukum oleh pihak lain atas sertifikat tersebut, maka pemegang sertifikat tersebut tidak dapat lagi diganggu gugat keabsahannya.

⁵ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia, cetakan keempat*, penerbit Mandar Maju, Bandung, 2009, Hal. 36

Dalam kenyataannya pemberian sertifikat kepada pemilik tanah dengan prinsip kepastian hukum masih menimbulkan permasalahan, bila sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah masih dapat dilakukan gugatan, dengan dalih hal tersebut disebabkan kebenaran data dalam sertifikat masih dapat digugat oleh pemilik tanah yang sejati ke Peradilan Umum. Hal ini tentunya bertentangan dengan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai hukum positif yang berlaku dan menjadikan kerancuan dalam penerapan hukum terlebih lagi dapat menyebabkan tidak adanya kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak milik atas tanah.

Salah satu contoh kasus gugatan sengketa kepemilikan tanah yang pernah ditangani oleh Pengadilan Negeri Bandung adalah gugatan dengan nomor 342/PDT/G/2012/PN.BDG. Dalam kasus sengketa tersebut, terjadi pengakuan atas sebuah bidang tanah dengan bukti sertipikat hak milik. Akan tetapi, hakim membuktikan bahwa surat jual beli tergugat ternyata cacat hukum, sehingga sertifikat aquo tidak mempunyai kekuatan hukum dan tanah sengketa jatuh kepada pemilik sertifikat sah.

Dalam praktek juga terdapat putusan pengadilan sebagai berikut yaitu Putusan Mahkamah Agung tanggal 18 September 1975 Nomor 459 K/Sip/1975 menentukan “Mengingat stelsel negatif tentang pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia maka pendaftaran nama seseorang di dalam register bukanlah, berarti absolut menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidak absahan dapat dibuktikan oleh pihak lain.”

Berdasarkan uraian tersebut diatas, kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat tanah perlu pengkajian lebih mendalam agar di kemudian hari persoalan sengketa kepemilikan tanah bisa diminimalisir, maka peneliti terdorong untuk meneliti lebih jauh tentang sertifikat hak atas tanah dengan mengambil judul: **“KEPASTIAN HUKUM DAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH DIHUBUNGGAN DENGAN GUGATAN ATAS KEPEMILIKAN TANAH”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian diatas, penulis merumuskan beberapa identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses terbitnya sertipikat dalam sistem pertanahan di Indonesia ?
2. Bagaimana kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat terkait hak milik atas tanah ditinjau dari peraturan perundang-undangan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan diadakannya penelitian hukum ini antara lain :

1. Mengkaji proses terbitnya sertipikat dalam sistem pertanahan di Indonesia.
2. Mengkaji kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat terkait hak milik atas tanah ditinjau dari peraturan perundang-undangan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat penting antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Sebagai sumbangan pemikiran di bidang hukum perdata khususnya berkaitan dengan mekanisme pendaftaran tanah menurut hukum pertanahan di Indonesia.
- b. Memberikan kejelasan secara umum tentang kepastian hukum atas sertifikat tanah dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah terkait adanya gugatan dari pihak lain

2. Kegunaan praktis

1. Memberikan masukan bagi BPN perihal adanya kelemahan dalam proses penerbitan sertifikat dan rekomendasi penyelesaiannya.
2. Memberi masukan atas tata cara penyelesaian sengketa.

E. Kerangka Pemikiran.

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, memiliki fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup di dunia. Tanah memegang peran yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, terlebih bagi negara Indonesia sebagai negara yang demokrasi dan bercorak negara agraris, maka tanah harus diberdayagunakan dan

dikelola agar memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, hal ini sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD 1945), yang menyatakan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”

Pasal 33 UUD 1945 merupakan penegasan dari makna demokrasi ekonomi, yaitu perekonomian diselenggarakan demi kesejahteraan sosial bagi rakyat. Kepentingan rakyatlah yang utama bukan kepentingan orang-perorangan, meskipun hak setiap warga negara tetap dihormati, dimana negara memiliki kewenangan untuk memberikan perlindungan hukum dan mewujudkan kepastian hukum bagi warga negaranya dalam hal kepemilikan tanah.

Hans Kelsen memandang hukum sebagai sesuatu yang seharusnya (*das sollen*), sehingga terlepas dari kenyataan sosial (*das seins*). Setiap orang wajib menaati hukum sebagai suatu kehendak negara. Hukum itu tidak lain merupakan suatu kaidah ketertiban yang menghendaki orang menaatinya sebagaimana seharusnya.⁶

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa hukum sebagai sarana yang penting untuk memelihara ketertiban harus dikembangkan dan dibina, sehingga dapat memberi ruang gerak bagi perubahan. Bukan sebaliknya, menghambat usaha-usaha pembaharuan karena semata-mata ingin mempertahankan nilai-nilai

⁶ Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, Hal 61.

lama. Sesungguhnya, hukum harus tampil ke depan menunjukkan arah dan memberi jalan bagi pembaharuan.⁷

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Hal ini menunjukkan adanya kompromi antara hukum yang tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi adanya kepastian hukum dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) sebagai perwujudan penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan dan orientasi hukum.⁸

Salah satu aspek yang penting dari tujuan hukum adalah kepastian hukum artinya hukum berkehendak untuk menciptakan kepastian dalam hubungan antar orang dalam masyarakat.⁹ Maria SW. Sumardjono menyatakan :

“Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.”¹⁰

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung, 2002, Hal. 74.

⁸ Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, PT. Alumni, Bandung, 2004, Hal. 22.

⁹ Teddy Chandra, *Op.Cit.*, hlm. 22.

¹⁰ *Idem.*, Hal. 23.

Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.¹¹

Dalam rangka perlindungan hak-hak rakyat terhadap kesewenang-wenangan, maka sangat penting bahwa hukum ditempatkan dan diakui sebagai suatu gejala historical. Keputusan-keputusan pemerintah dalam pemberian hak atas tanah merupakan perbuatan hukum dalam rangka pembuktian dimasa yang akan datang. Dengan demikian maka orang, karena tidak ada bukti, tidak dapat merujuk pada apa yang dahulu diperbolehkan atau pada perikatan-perikatan yang dibuat dahulu, sehingga kepastian hukum yang merupakan jaminan fundamental bagi penegakan hak asasi manusia, sepenuhnya dapat ditiadakan.

Dalam kenyataannya kepastian hukum maupun ketertiban dan keteraturan yang diharapkan oleh peraturan perundangan sangat sulit kita dapatkan. Dikatakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa apa yang diidealkan oleh hukum adalah ketertiban atau keteraturan (*order*) terhadap kehidupan sosial, tetapi yang muncul ketidak teraturan (*disorder*) sebagai sesuatu yang tidak diharapkan.¹²

Sistem hukum tanah pada saat kolonial berkuasa mengandung dualisme hukum. Pertama bagi penduduk pribumi berlaku hukum adat, sedangkan yang kedua bagi golongan lainnya berlaku hukum Barat, karena pada masa penjajahan, sistem hukum pertanahan yang dijalankan pemerintah menganut dan berorientasi pada sistem hukum Belanda dan Eropa. Akan tetapi, pada kenyataan kepentingan

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Liberty, 1988, hal 58

¹² Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta, Kompas, 2003, hal. 178

golongan Bumi Putera selalu dalam posisi yang lemah bahkan tidak menjamin adanya kepastian hukum bagi hak-hak rakyat atas tanah dan mengabaikan keberadaan hukum (masyarakat) adat termasuk hak kepemilikan tanah adat (ulayat).

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Dasar 1945 terutama Pasal 33 ayat (3) maka para pendiri negeri ini, bertempat di ibukota negara yang pada waktu itu adalah Yogyakarta, telah membentuk panitia yang bertugas khusus untuk merancang serta mengundang tentang hukum pertanahan di Indonesia, dan harapan mereka agar payung hukum tersebut cepat selesai dan segera dipergunakan. Namun kenyataannya, payung hukum yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) baru berlaku pada 24 September 1960.¹³

Sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Penjelasan mengenai asas-asas tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Asas sederhana, dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

¹³ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, Hal. 2.

- b. Asas aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau, dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- d. Asas mutakhir, dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.
- e. Asas terbuka, dimaksudkan data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Beberapa hal penting telah diatur dalam hukum pertanahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang merupakan peraturan pelaksana dari UUPA:

- a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, memberikan rumusan :

“Pendaftaran tanah adalah 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 sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah.”

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas dapat diuraikan unsur-unsurnya sebagai berikut:

- 1) Adanya serangkaian kegiatan
- 2) Dilakukan oleh pemerintah
- 3) Secara terus menerus, berkesinambungan
- 4) Secara teratur
- 5) Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun
- 6) Pemberian surat tanda bukti hak
- 7) Hak-hak tertentu yang membebaninya

Boedi Harsono merumuskan pengertian pendaftaran tanah sebagai “suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu”.¹⁴

Kegiatan pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus menerus dalam rangka menginventarisasikan data data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut undang-undang pokok

¹⁴ Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1995, hal. 80

agraria dan peraturan Pemerintah, sedangkan pendaftaran hak atas tanah merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh si pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan dilaksanakan secara terus menerus setiap ada peralihan hak-hak atas tanah tersebut menurut undang-undang pokok agraria dan peraturan pemerintah guna mendapatkan sertipikat tanda bukti tanah yang kuat.¹⁵

Menurut Pasal 19 ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemerintah, meliputi :

- 1) Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah
- 2) Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
- 3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat

Kegiatan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 24 Tahun 1997, yaitu :

- 1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dilaksanakan melalui :
 - a) Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 10 PP No. 24 Tahun 1997)
 - b) Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah

¹⁵ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1993, hal 15

dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal (Pasal 1 angka 11 PP No. 24 Tahun 1997)

2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah

Kegiatan ini merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian (Pasal 1 angka 12 PP No. 24 Tahun 1997)

Tujuan pendaftaran tanah dalam PP No. 24 Tahun 1997 pada Pasal 3 adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Pasal 4 PP No. 24 Tahun 1997 selanjutnya menegaskan bahwa “Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah”.

Secara garis besar tujuan pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 PP No. 24 Tahun 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.

3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan

Sertifikat hak atas tanah sebagai produk akhir dari pendaftaran tanah sebagaimana diperintahkan oleh UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997, telah mengikat para pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menerbitkan sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan tanah.¹⁶

Pengertian sertifikat menurut Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997:

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Makna penerbitan sertifikat dapat dilihat pada Pasal 19 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa “Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Sertifikat sebagai surat bukti tanda hak pada dasarnya diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah. Sepanjang data fisik dan yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan dan tidak menunjukkan sebaliknya, maka keterangan yang ada dalam sertifikat harus dianggap benar dengan tidak memerlukan bukti tambahan.

¹⁶ Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, Cipta Jaya, Jakarta, 2006, Hal. 16.

Penerbitan sertifikat dan pemberian kepada yang berhak dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sedangkan fungsi sertifikat adalah sebagai alat pembuktian kepemilikan hak atas tanah. Hal ini lebih diperkuat lagi dengan dikeluarkannya PP No. 24/1997. Ketentuan Pasal 32 tersebut adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan menjadi tampak dan dirasakan arti praktisnya sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.¹⁷

Apabila dilihat dari aspek jaminan yang diberikan dengan pemberian surat-surat tanda bukti hak atas tanah (Sertifikat Hak atas Tanah) sebagai alat pembuktian, maka Pendaftaran Tanah ini mengenal 2 macam sistem, yaitu;

1) Sistem Negatif

Pejabat/lembaga Pendaftaran Tanah tidak aktif dalam melakukan Pendaftaran Tanah, melainkan hanya menerima data pertanahan yang diajukan oleh pemilik tanah sehingga pemerintah tidak menjamin kepastian hukum mengenai tanah-tanah yang dimiliki oleh masyarakat.

2) Sistem Positif

Sistem ini memberikan jaminan yang lebih kuat kepada yang memperoleh Hak atas Tanah. Orang-orang yang tercatat pada Daftar Umum/Buku Tanah adalah pemilik tanah yang pasti/mutlak. Sistem ini terjadi pada negara-negara yang sudah maju dimana datanya telah lengkap, dijamin

¹⁷ Boedi Harsono, *Op.Cit.*Hal. 482.

keakurasiannya dan pemerintah bersikap proaktif dan alat buktinya bersifat mutlak.

Sistem pendaftaran tanah yang dianut sekarang ini di Indonesia adalah sistem negatif dengan tendens-tendens positif. Dengan sistem ini, keterangan-keterangan yang ada itu, apabila ternyata tidak benar, nantinya dapat dirubah atau dibetulkan. Bukti kepemilikan tanah bersifat kuat tetapi juga tidak bersifat mutlak. Sistem ini dapat juga disebut *quasi positif*.

Sistem pendaftaran tanah quasi positif ini mempunyai ciri-ciri antara lain:

- 1) Nama yang tercantum dalam daftar buku tanah adalah pemilik tanah yang benar dan dilindungi oleh hukum.
- 2) Sertipikat merupakan tanda bukti hak yang terkuat tetapi tidak mutlak.
- 3) Peristiwa balik nama melalui prosedur dan penelitian yang seksama dan memenuhi syarat-syarat keterbukaan.
- 4) Setiap persil batas diukur dan digambar dengan peta pendaftaran tanah.
- 5) Pemilik tanah yang tercantum di dalam buku tanah dan sertipikat dapat dicabut kembali melalui proses putusan pengadilan negeri atau dibatalkan oleh kepala Badan Pertanahan Nasional, jika ditemukan cacat hukum.
- 6) Pemerintah tidak menyediakan dana ganti rugi pada masyarakat karena kesalahan administrasi pendaftaran tanah, akan tetapi masyarakat yang merasa dirugikan bisa memperoleh haknya melalui proses pengadilan.

Sengketa pertanahan dapat timbul dan bermula dari adanya pengaduan dari satu pihak yaitu individu, kelompok atau badan hukum mengenai keberatan

atau tuntutan atas penggunaan, penguasaan hak atas tanah. Pengaduan artinya penyampaian informasi atau laporan dari pihak yang merasa dirugikan hak atas tanahnya, kepada pihak lain yang dianggap berwenang dengan maksud memperoleh penyelesaian baik melalui penegakan hukum di pengadilan (litigasi) maupun penyelesaian sengketa alternatif (non litigasi).¹⁸ Salah satu permasalahan tanah yang sering terjadi di masyarakat adalah kasus pengakuan atas sebuah bidang tanah atau biasa disebut *reclaiming*. Sedangkan kasus lain yang juga sering terjadi adalah permasalahan sertifikat ganda atau kepemilikan beberapa sertifikat atas bidang-bidang tanah.

Jika dikaitkan dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah, maka penyelenggara negara sudah seharusnya memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang meliputi kepastian hukum, keseimbangan, kesamaan putusan, asas kecermatan, asas pemisahan kewenangan, keadilan, kejujuran, meniadakan akibat putusan batal, perlindungan, kebijaksanaan dan penyelenggaraan kepentingan umum.¹⁹

Sejak berlakunya UUPA yang mengatur tentang pertanahan, kepastian hukum data kepemilikan tanah akan lebih mudah tercapai apabila pendaftaran tanah telah dilakukan dengan baik dan benar, sebagaimana tujuan pendaftaran tanah itu sendiri yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Kepastian hukum itu

¹⁸ Teddy Chandra, *Op.Cit.* hlm. 10-11.

¹⁹ Teddy Chandra, *Op.Cit.* Hal. 20.

meliputi kepastian mengenai subyeknya yaitu apa haknya, siapa pemiliknya, ada atau tidak ada beban di atasnya, dan kepastian mengenai obyeknya yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya serta ada atau tidaknya bangunan atau tanaman di atasnya.

Keberadaan sertifikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat bagi siapa saja yang menjadi pemegang haknya. Dengan adanya kepastian hukum tersebut, orang yang namanya tercantum dalam sertifikat akan dilindungi dari gangguan pihak lain atau memperkecil resiko adanya sengketa dan gugatan dari pihak lain.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu dengan cara memberikan gambaran berdasarkan data dan fakta yang tersedia dari berbagai data, antara lain data sekunder yang merupakan kumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Yuridis normatif menurut Amirrudin dan Zainal Asikin adalah penelitian yang menganalisis hukum baik yang tertulis maupun diputuskan hakim.²⁰ Dalam hal ini, pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menganalisis secara

²⁰ Amirrudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Grafiti Press, Jakarta, 2006, Hal. 118.

kualitatif tentang kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah dihubungkan dengan gugatan atas kepemilikan tanah.

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan dan pengumpulan bahan lain yang relevan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Setelah itu peneliti melakukan analisis dan pembahasan, kemudian menarik kesimpulan untuk menilai bagaimana kepastian hukum sengketa kepemilikan tanah berdasarkan hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia. Selanjutnya peneliti memberikan saran yang berguna sebagai acuan bagi praktisi hukum dalam menangani kasus-kasus sengketa kepemilikan tanah atas dasar gugatan kepemilikan.

4. Bahan Penelitian

Untuk memudahkan penelitian ini maka bahan penelitian akan menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis.²¹ Data sekunder pada penelitian hukum ini terdiri dari :

- a. Bahan-bahan hukum primer

²¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, Hal. 11.

Bahan-bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas.²²

antara lain;

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- 4) Peraturan Menteri Negara Agraria, Peraturan Badan Pertanahan Nasional , dan peraturan perundang-undangan lain yang relevan.

b. Bahan-bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa literatur, karya ilmiah, hasil penelitian, lokakarya yang berkaitan dengan materi penelitian.²³ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder terdiri dari bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu analisis seperti buku tentang hukum agraria nasional, sengketa tanah, termasuk juga hasil penelitian, jurnal hukum, dan sebagainya.

c. Bahan-bahan hukum tersier

Adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan skunder seperti artikel pada situs internet, surat kabar, kamus hukum dan literatur lain yang berkaitan dengan judul penelitian.

²² Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. Hal. 47.

²³ *Ibid.*

5. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman terhadap keseluruhan hasil penelitian ini, sistematika penulisan dibagi menjadi lima bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

BAB II SISTEM PENDAFTARAN TANAH DI TINJAU DARI
PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DI INDONESIA

BAB III PROSEDUR GUGATAN ATAS PENYELESAIAN SENGKETA
AKIBAT PENERBITAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

BAB IV ANALISIS KEPASTIAN HUKUM DAN PERLINDUNGAN
HUKUM BAGI PEMEGANG SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH
DIHUBUNGKAN DENGAN GUGATAN ATAS KEPEMILIKAN
TANAH

BAB V PENUTUP

