

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak dapat dipisahkan dari tata kehidupan makhluk hidup, seperti menjadi sarana tempat tinggal maupun menjadi sumber untuk mencari nafkah bagi kelangsungan hidup makhluk hidup. Tanah juga merupakan salah satu modal utama dalam pelaksanaan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat sejahtera. Pentingnya kedudukan dan fungsi tanah dalam proses pembangunan maupun dalam kehidupan masyarakat sehari-hari tersebut menyebabkan sering terjadi sengketa pertanahan. Kebutuhan seseorang untuk memiliki tanah seringkali berbenturan dengan kebutuhan pihak lainnya, sehingga pada akhirnya menimbulkan sengketa. Oleh karena itu perlu adanya pengaturan di bidang pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum, terutama mengenai hak-hak atas tanah.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu :

1. Tersedia perangkat hukum tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.

2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.¹

Berdasarkan hal di atas, maka hal pertama yang harus ada untuk dapat memberikan jaminan hukum adalah hukum yang tertulis. Mengenai hal ini, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut sebagai UUD 1945, sebagai dasar dari seluruh hukum tertulis di Indonesia telah memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak rakyat, termasuk di dalamnya hak-hak atas tanah, yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.²

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan dalam UUD 1945, Pemerintah kemudian mensahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut sebagai UUPA). Mengenai jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah, Pasal 19 ayat (1) UUPA menyatakan : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik

¹ Urip Santoso, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta : Kencana, 2010, hlm. 2.

² *Ibid.*, hlm. 3.

Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut, Pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut sebagai PP Pendaftaran Tanah).

Pendaftaran tanah merupakan hal kedua yang harus ada dalam upaya pemberian jaminan hukum terhadap hak-hak atas tanah. Pasal 1 angka 1 PP Pendaftaran Tanah menyatakan :

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 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.

Definisi pendaftaran tanah yang terdapat dalam PP Pendaftaran Tanah di atas merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang hanya meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembukuan yang kuat.³

Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar,

³ Muhammad Yamin Lubis dan Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung : Mandar Maju, 2008, hlm. 138.

kepastian subjek hak, dan kepastian obyek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan Sertipikat Tanah atau sertipikat hak-hak atas tanah sebagai tanda bukti yang sah.⁴ Di Indonesia sertipikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah. Kajian mengenai kekuatan berlakunya sertipikat sangat penting karena pertama, sertipikat memberikan kepastian hukum kepemilikan tanah sehingga dapat mencegah sengketa tanah. Kedua, dengan kepemilikan sertipikat, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang yang berlaku, ketertiban umum, dan kesusilaan. Selain itu, sertipikat memiliki nilai ekonomi yang tinggi apabila dijadikan investasi untuk masa depan.⁵

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukann oleh Pemerintah, dalam hal ini oleh Badan Pertanahan Nasional. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Selanjutnya dalam Pasal 2 Perpres Badan Pertanahan Nasional dinyatakan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, Badan

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm. 139.

Pertanahan Nasional menjalankan berbagai fungsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Perpres Badan Pertanahan Nasional, di antaranya adalah merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.

Kinerja Badan Pertanahan Nasional sangat diandalkan dalam menjamin hak-hak atas tanah di Indonesia sehingga baik buruknya pertanahan di Indonesia berada di tangan Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian, dalam menjalankan tugas-tugasnya, Badan Pertanahan Nasional seringkali menemui kendala-kendala yang diakibatkan adanya konflik pertanahan. Penyebab umum timbulnya konflik pertanahan ini dapat dikelompokkan menjadi dua faktor, yaitu faktor hukum dan faktor nonhukum.⁶ Faktor hukum meliputi tumpang tindih peraturan, regulasi yang kurang memadai, tumpang tindih peradilan, penyelesaian sengketa dan birokrasi berbelit. Sedangkan faktor nonhukum meliputi tumpang tindih penggunaan tanah, nilai ekonomis tanah yang tinggi, kesadaran masyarakat meningkat, jumlah luas tanah tetap tetapi jumlah penduduk yang membutuhkan tanah bertambah, dan kemiskinan.

Adapun penulis menemukan salah satu contoh kasus yang berkaitan dengan Penerbitan Sertipikat oleh Kantor Pertanahan, yaitu perkara dengan Putusan Kasasi No. 2769 K/Pdt/2011. Atas Putusan Kasasi tersebut Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat menerbitkan sertipikat hak milik atas nama Rudi Susanto selaku Termohon PK dahulu Pemohon

⁶ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Jakarta : Margaretha Pustaka, 2014, hlm. 80.

Kasasi, padahal Ir. Soeharso selaku Pemohon PK dahulu Termohon Kasasi sedang mengajukan Proses Peninjauan Kembali. Isi Putusan Peninjauan Kembali dapat berbeda dengan isi Putusan Kasasi. Artinya, Putusan Kasasi bersifat final tetapi tidak mutlak.

Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah terakhir kali oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang MA) menyatakan : “Permohonan peninjauan kembali tidak menanggihkan atau menghentikan pelaksanaan putusan Pengadilan”. Selanjutnya Pasal 67 Undang-Undang MA menyebutkan bahwa :

Permohonan peninjauan kembali putusan perkara perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan hanya berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut :

- a. apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c. apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d. apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e. apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f. apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Selain dalam Undang-Undang MA, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut sebagai KUHAP) juga mengatur hal yang sama. Pasal 268 ayat (1) KUHAP menyatakan bahwa permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan tidak menangguhkan maupun menghentikan pelaksanaan dari putusan tersebut.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang MA dan KUHAP di atas, Yahya Harahap berpendapat bahwa obyek permohonan upaya hukum Peninjauan Kembali adalah suatu putusan yang berkekuatan hukum tetap. Hal ini berarti bahwa saat putusan yang berkekuatan hukum tetap itu dijatuhkan, terdakwa telah berubah status hukumnya menjadi terpidana. Putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap demikian tidak terpengaruh dengan proses Peninjauan Kembali yang diajukan sehingga tetap dilaksanakan.⁷ Namun demikian, dalam bukunya yang berjudul “Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata”, Yahya Harahap juga menyatakan bahwa proses Peninjauan Kembali dapat menunda eksekusi apabila bukti yang diajukan dapat menentukan hasil keputusan hakim.⁸

Sehubungan dengan penerbitan sertipikat atas tanah yang masih menjadi obyek permohonan Peninjauan Kembali, Pasal 45 ayat (1) huruf e PP Pendaftaran Tanah menyatakan :

⁷ M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Peninjauan Kembali : Kekuasaan Mahkamah Agung, Pemeriksaan Kasasi, Dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, Jakarta : Sinar Grafika, 2008, hlm. 431-470.

⁸ Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Edisi 2, Jakarta : Sinar Grafika, 2014, hlm. 323.

“Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, jika tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di Pengadilan”

Berdasarkan ketentuan di atas, maka Kepala Kantor Pertanahan tidak dapat menerbitkan sertipikat atas tanah yang masih menjadi obyek sengketa. Pemasalahan selanjutnya adalah apakah ketentuan di atas juga berlaku terhadap tanah yang menjadi obyek pengajuan Peninjauan Kembali, mengingat upaya Peninjauan Kembali merupakan upaya luar biasa yang berbeda dari upaya hukum biasa. Sebagaimana dapat dilihat pada Bab XVIII KUHAP, Peninjauan Kembali merupakan salah satu Upaya Hukum Luar Biasa dalam sistem peradilan di Indonesia. Upaya hukum luar biasa merupakan pengecualian dari upaya hukum biasa yaitu persidangan di Pengadilan Negeri, sidang banding pada Pengadilan Tinggi, dan kasasi di Mahkamah Agung. Dalam upaya hukum biasa, kasasi Mahkamah Agung merupakan upaya terakhir yang dapat ditempuh untuk mendapatkan keadilan bagi para pihak yang terlibat dalam suatu perkara. Putusan kasasi Mahkamah Agung bersifat akhir, mengikat, dan berkekuatan hukum tetap. Peninjauan Kembali dapat diajukan terhadap putusan kasasi Mahkamah Agung apabila pada putusan sebelumnya diketahui terdapat kesalahan atau kekhilafan hakim dalam memutus perkara ataupun terdapat bukti baru yang belum pernah diungkapkan dalam persidangan.⁹

⁹ M. Yahya Harahap, *Upaya Hukum Luar Biasa : Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*, Jakarta : Sinar Grafika, 2008, hlm. 607.

Permasalahan mengenai sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan pada saat upaya Peninjauan Kembali terhadap tanah yang bersangkutan masih berjalan serta kewenangan Kepala Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat atas tanah yang masih dalam proses Peninjauan Kembali tersebut di atas menjadi permasalahan-permasalahan yang akan dibahas lebih lanjut melalui penulisan skripsi yang berjudul :

TINJAUAN YURIDIS MENGENAI PENERBITAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH BERDASARKAN PUTUSAN KASASI YANG MASIH DALAM PROSES PENINJAUAN KEMBALI

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka identifikasi masalah dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan putusan kasasi terhadap pengajuan Peninjauan Kembali dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah yang menjadi obyek perkara?
2. Apakah perbuatan Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat yang menerbitkan sertipikat hak atas tanah yang masih menjadi obyek permohonan Peninjauan Kembali merupakan perbuatan yang melanggar hukum?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dengan diadakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Meneliti dan melakukan analisa mengenai kedudukan putusan kasasi terhadap pengajuan Peninjauan Kembali dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah yang menjadi obyek Peninjauan Kembali;
2. Meneliti dan menganalisa kewenangan Kantor Pertanahan dalam hal penerbitan sertipikat hak atas tanah yang menjadi obyek Peninjauan Kembali.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu :

1. Secara Teoritis :
 - a. Penelitian ini secara khusus diharapkan dapat berguna bagi perkembangan hukum pertanahan di Universitas Kristen Maranatha dan secara umum diharapkan dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum di Indonesia.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kejelasan mengenai kedudukan putusan kasasi terhadap upaya peninjauan kembali dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah yang masih menjalani upaya peninjauan kembali

serta kewenangan Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah yang telah diputus berkekuatan hukum tetap tetapi dalam proses peninjauan kembali.

2. Secara Praktis :

- a. Memberikan masukan kepada Kantor Pertanahan perihal penerbitan sertipikat hak atas tanah yang telah diputus berkekuatan hukum tetap tetapi sedang dalam proses peninjauan kembali.
- b. Memberikan masukan bagi masyarakat mengenai kedudukan sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan ketika proses peninjauan kembali terhadap perkara tanah yang bersangkutan masih berjalan.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yaitu bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum menurut F.R. Bothlingk adalah *“de staat, waarin de wilsvrijheid van gezaagsdragers is beperkt door grenzen van recht”* (negara, di mana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).¹⁰ Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan

¹⁰ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2002, hlm. 18.

pembatasan bagi pemegang kekuasaan tersebut, maka diwujudkan dengan cara “*enerzijds in een binding van rechter en administratie aan de wet, anderzijds in een begrenzing van de bevoegdheden van de wetgever*” (di satu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang dan di sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).

Berdasarkan pendapat F.R. Bothlingk tersebut, segala sesuatu di dalam negara hukum harus dilakukan menurut hukum, termasuk perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah dan hakim. Hal tersebut berfungsi untuk mewujudkan keteraturan dalam kehidupan manusia bermasyarakat. Keteraturan ini yang menyebabkan orang dapat hidup dengan berkepastian, artinya orang dapat mengadakan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat karena ia dapat mengadakan perhitungan tentang apa yang akan terjadi atau apa yang bisa ia harapkan.¹¹

Adanya keteraturan dan ketertiban bukanlah tujuan akhir dari hukum. Tujuan hukum tidak dapat dipisahkan dari tujuan akhir hidup bermasyarakat yang tidak dapat juga dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup yang menjadi dasar hidup masyarakat itu sendiri. Keseluruhan tujuan, falsafah, dan nilai-nilai dalam hidup kehidupan bermasyarakat tersebut pada akhirnya bermuara pada terwujudnya keadilan dalam masyarakat.¹²

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief B. Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum (Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum)*, Buku I, Bandung : PT Alumni, 2009, hlm. 49-50.

¹² *Ibid.*, hlm. 52.

Agar keteraturan, ketertiban, dan keadilan dalam masyarakat dapat terwujud, diperlukan adanya kepastian hukum. Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sebab dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat.¹³ Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan.¹⁴

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang,

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Fence M. Wantu, *Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2011, hlm. 58.

bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.¹⁵

Kepastian hukum perlu ada di semua bidang kehidupan masyarakat, termasuk kepastian hukum dalam hal kepemilikan tanah. Dalam kehidupan masyarakat, tanah adalah salah satu hal pokok yang harus dipunyai oleh setiap manusia. Namun demikian, jika seseorang ingin menguasai suatu bidang tanah, maka ia harus memiliki hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk dapat berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, dan/atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi dari hak penguasaan, itulah yang menjadi kriterium atau pembeda di antara hak-hak penguasaan tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.¹⁶

Negara memiliki hak untuk menguasai tanah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA yaitu bahwa :

Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA dinyatakan bahwa :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta : Liberty, 2007, hlm. 160.

¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA)*, Jakarta : Djambatan, 1999, hlm. 24.

maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal di atas, maka negara menentukan hak-hak atas tanah. Adapun pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Sedangkan bagi warga negara asing atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, kepemilikan atas tanah bagi mereka sangat dibatasi, yaitu hanya berupa Hak Pakai dan Hak Sewa saja.

Untuk menjamin kepastian hak-hak atas tanah di Indonesia, maka tanah harus didaftarkan dan pemerintah merupakan pihak yang menyelenggarakan pendaftaran tanah tersebut. Disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 PP Pendaftaran Tanah, bahwa yang dimaksud dengan 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 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.

Tujuan diselenggarakannya pendaftaran atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 PP Pendaftaran Tanah, adalah sebagai berikut :

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.

Lebih lanjut dalam Pasal 4 PP Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa :

- (1) Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.
- (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 di atas, maka salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, atau yang disebut sebagai publikasi. Dalam pendaftaran tanah, terdapat dua macam sistem publikasi, yaitu :

1. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga harus terdapat register buku tanah sebagai bentuk penyimpanan atau penyajian data yuridis dan sertifikat hak atas tanah sebagai surat tanda bukti hak. Apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Hal ini berarti alat bukti tersebut tidak dapat diganggu gugat walaupun nama yang terdaftar sebagai pemilik tanah bukan pemilik yang berhak. Sistem ini memberikan kepercayaan mutlak pada buku tanah. Pejabat-pejabat balik nama dalam sistem ini memainkan peranan yang sangat aktif. Mereka menyelidiki apakah hak yang didaftar itu dapat didaftar pada pihak-pihak yang berwenang, formalitas-formalitas telah dipenuhi atau belum.¹⁷

Setelah dilakukan pendaftaran atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya, ia tidak dapat lagi menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan pada pembeli. Dalam

¹⁷ Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Bandung : PT Alumni, 1983, hlm. 45.

keadaan tertentu ia hanya dapat menuntut ganti kerugian kepada Negara. Untuk memenuhi ganti kerugian tersebut, disediakan suatu dana khusus.¹⁸

Dalam sistem publikasi positif, apabila subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, hanya mempunyai kekuatan yang positif dan tidak dapat dibantah lagi. Pengertian positif di sini mencakup ketentuan bahwa apa yang sudah didaftar itu dijamin sebagai keadaan sebenar-benarnya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang didaftarkannya dan untuk keperluan ini pemerintah meneliti kebenaran dan keabsahan tiap akta yang diajukan untuk didaftar sebelum hal itu dimasukkan ke dalam daftar-daftar. Seseorang yang terdaftar sebagai yang berhak atas sebidang tanah, merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat.¹⁹

2. Sistem Publikasi Negatif

Sistem publikasi negatif ini bukan pendaftaran, tetapi mengenai sahnya satu perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membuat orang yang memperoleh tanah dari pihak lain yang tidak berhak, menjadi pemegang hak yang baru. Dalam sistem ini,

¹⁸ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 461.

¹⁹ Y.W. Sanindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaruan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, Jakarta : Bina Aksara, 1988, hlm. 136-137.

sertipikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak atas tanah yang kuat.²⁰

Dalam sistem publikasi negatif, apabila orang sebagai subyek hak namanya sudah terdaftar dalam buku tanah, haknya itu masih memungkinkan untuk dibantah sepanjang bantahan-bantahan itu dapat memberikan alat-alat bukti yang cukup kuat. Pendaftaran hak diselenggarakan dengan daftar-daftar umum. Terdaftarinya seseorang dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang tersebut sebagai pemegang hak. Di negara yang memberlakukan asas *nemo plus juris*, hanya dapat diselenggarakan sistem pendaftaran hak negatif. Dengan demikian, pemegang hak yang sebenarnya selalu dapat menuntut haknya kembali, atas tanah yang telah dialihkan haknya tanpa sepengetahuannya.²¹

Surat tanda bukti hak dinamakan sertipikat dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, artinya bahwa keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh Hakim, sebagai keterangan yang benar, sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.²²

Berdasarkan sistem publikasi pendaftaran tanah di atas, sistem yang dianut di Indonesia adalah sistem publikasi negatif yang

²⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 461.

²¹ Y.W. Sanindhia dan Ninik Widiyanti, *Op.Cit.*, hlm. 136-137

²² H. Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia*, Jilid 2, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2003, hlm. 57.

mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.²³ Berkenaan dengan sistem publikasi yang dianut oleh UUPA, terdapat pendapat dari beberapa ahli, di antaranya sebagai berikut :

1. Mariam Darus Badruzaman

Sistem yang dianut UUPA adalah sistem campuran antara sistem negatif dan sistem positif. Hal ini terlihat dengan adanya perlindungan pada pemilik yang sebenarnya (sistem negatif), sedangkan sistem positif terlihat dengan adanya campur tangan dari pemerintah di mana sebelum diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, terlebih dahulu diadakan penelitian atau pemeriksaan terhadap peristiwa-peristiwa hukum apa saja yang mendahului penyerahan.

2. Boedi Harsono

Sesungguhnya pendaftaran tanah di Indonesia menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum tetapi bukan maksudnya akan mempergunakan apa yang disebut sistem positif. Bahwa UUPA tidak memerintahkan dipergunakan sistem positif dan dapat disimpulkan dari ketentuan dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA bahwa surat tanda bukti hak yang akan dikeluarkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, ayat

²³ Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Yogyakarta : Graha Ilmu, 2013, hlm. 118.

tersebut tidak menyatakan bahwa surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang mutlak.²⁴

Berdasarkan uraian mengenai pendaftaran tanah di atas, maka pada dasarnya pendaftaran tanah diselenggarakan agar adanya jaminan terhadap kepemilikan hak-hak atas tanah dan tercapainya tertib administrasi di bidang pertanahan. Meskipun demikian, sengketa pertanahan masih sering terjadi. Dalam hal terjadinya sengketa pertanahan, maka terdapat upaya-upaya hukum yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan sengketa pertanahan tersebut. Adapun pengertian dari upaya hukum atau *rechtsmiddel* adalah upaya yang diberikan oleh hukum (dalam arti sempit undang-undang) kepada seseorang untuk dalam suatu hal tertentu melawan putusan hakim.²⁵

Dalam Hukum Acara Perdata, upaya hukum terbagi menjadi dua kelompok, yaitu :

1. Upaya Hukum Biasa

Termasuk ke dalam upaya hukum biasa ini adalah hak perlawanan (*verzet*), banding, dan kasasi. Upaya hukum perlawanan (*verzet*) dapat diajukan terhadap putusan hakim yang telah dijatuhkan dengan *verstek* (tanpa kehadiran). Dasar hukum bagi upaya hukum perlawanan ini terdapat dalam Pasal 129 HIR.

Pada umumnya, perlawanan yang diajukan oleh pelawan (semula

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Iskandar Oeripkartawinata, "Upaya-upaya Hukum Yang Dapat Digunakan Oleh Pencari Keadilan Menurut Hukum Acara Perdata di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 11 No. 5, September 1981, hlm. 443.

tergugat) akan menanggukkan pelaksanaan putusan hakim yang telah dijatuhkan secara *verstek*, kecuali apabila putusan tersebut telah dijatuhkan dengan ketentuan dapat dijalankan lebih dahulu (*uitvoerbaar bij voorraad*) berdasarkan ketentuan Pasal 180 ayat (1) HIR.²⁶

Upaya hukum biasa yang selanjutnya adalah banding. Banding merupakan salah satu upaya hukum biasa yang dapat diminta oleh salah satu atau kedua belah pihak yang berperkara terhadap suatu putusan Pengadilan Negeri. Para pihak mengajukan banding bila merasa tidak puas dengan isi putusan Pengadilan Negeri kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri di mana putusan tersebut dijatuhkan.²⁷ Dengan diajukannya banding maka pelaksanaan isi putusan Pengadilan Negeri belum dapat dilaksanakan, karena putusan tersebut belum mempunyai kekuatan hukum yang tetap sehingga belum dapat dieksekusi, kecuali terhadap putusan *uitvoerbaar bij voeraad*.²⁸ Dasar hukum bagi upaya banding terdapat dalam Pasal 188 sampai dengan Pasal 194 HIR. Berdasarkan ketentuan mengenai upaya banding tersebut, keputusan pengadilan yang dapat dimintakan banding hanya keputusan pengadilan yang berbentuk Putusan bukan Penetapan,

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, 444.

²⁸ Putra Halomoan, "Tinjauan Yuridis Tentang Upaya-upaya Hukum", Jurnal Yurisprudentia, Volume 1 Nomor 1, Juni 2015, hlm. 43.

karena terhadap penetapan upaya hukum biasa yang dapat diajukan hanya kasasi.²⁹

Jenis upaya hukum terakhir dalam upaya hukum biasa adalah kasasi. Kasasi merupakan salah satu upaya hukum biasa yang dapat diminta oleh salah satu atau kedua belah pihak yang berperkara terhadap suatu putusan Pengadilan Tinggi. Para pihak dapat mengajukan kasasi bila merasa tidak puas dengan isi putusan Pengadilan Tinggi kepada Mahkamah Agung.³⁰ Tugas Pengadilan Kasasi adalah menguji atau meneliti putusan pengadilan-pengadilan yang berada di bawahnya mengenai sudah tepat atau tidaknya penerapan hukum yang dilakukan terhadap kasus yang bersangkutan yang duduk perkaranya telah ditetapkan oleh pengadilan-pengadilan bawahannya tersebut. Oleh karena itu, dasar dari pembatalan suatu putusan yang oleh pengadilan kasasi dianggap salah adalah adanya pelanggaran hukum yang telah dilakukan oleh pengadilan-pengadilan bawahan tersebut.³¹

Sehubungan dengan susunan badan-badan pengadilan di dalam lingkungan peradilan umum, yang terdiri dari Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung, susunan tersebut dimaksudkan bahwa pemeriksaan yang terdiri dari dua tahap (pemeriksaan atas fakta dan hukum), berakhir pada tingkat

²⁹ Retnowulan Soetantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori Dan Praktek*, Cet. 8, Bandung : CV. Mandar Maju, 1997, hlm. 149.

³⁰ Putra Halomoan, *Op.Cit.*, hlm. 45.

³¹ Iskandar Oeripkartawinata, *Op.Cit.*, hlm. 446.

banding. Pemeriksaan di tingkat banding dinamakan juga sebagai pengadilan ulangan, karena dalam tingkat banding dua tahap pemeriksaan tadi diulangi seluruhnya. Sedangkan dalam tingkat kasasi di Mahkamah Agung, yang diteliti hanyalah soal penerapan hukumnya saja. Dengan demikian, soal pembuktian tidak menjadi masalah yang diteliti di tingkat kasasi.

2. Upaya Hukum Luar Biasa

Termasuk ke dalam upaya hukum luar biasa adalah perlawanan pihak ketiga (*derden verzet/verzet van derden*) dan peninjauan kembali (PK). Perlawanan pihak ketiga adalah suatu hak perlawanan yang dapat diajukan oleh pihak ketiga terhadap suatu sita jaminan atau sita eksekutorial.³² Sedangkan Peninjauan Kembali atau biasa disebut *Request Civiel* adalah meninjau kembali putusan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena diketahuinya hal-hal baru yang dulu tidak dapat diketahui oleh hakim, sehingga apabila hal-hal itu diketahuinya maka putusan hakim akan menjadi lain.³³ Peninjauan kembali hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung. Dasar hukum bagi pelaksanaan peninjauan kembali adalah UUMA. Dalam Pasal 67 UUMA disebutkan bahwa :

Permohonan peninjauan kembali putusan perkara perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan hanya berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

³² *Ibid.*, hlm. 448.

³³ Putra Halomoan, *Op.Cit.*, hlm. 51.

- a. apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;
- c. apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d. apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e. apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f. apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Ketentuan dalam Pasal 67 UUMA di atas merupakan acuan bagi persyaratan pengajuan permohonan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung.

Uraian dasar-dasar teori mengenai pendaftaran tanah, penerbitan sertipikat, dan upaya-upaya hukum yang dapat ditempuh dalam penyelesaian sengketa pertanahan tersebut di atas merupakan kerangka permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan oleh penulis dengan menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif. Verifikasi data di dalam metode penelitian Yuridis Normatif dilakukan dengan pengujian cara berpikir (logika) dari hasil penelitian oleh kelompok sejawat sebidang.

1. Sifat Penelitian

Penelitian dalam penulisan skripsi ini bersifat deskriptif analitis, yaitu dengan cara memberikan gambaran untuk melihat kewenangan Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah yang telah diputus berkekuatan hukum tetap, tetapi masih dalam proses peninjauan kembali. Penelitian ini juga memberikan gambaran mengenai kedudukan putusan kasasi terhadap upaya peninjauan kembali dalam proses penerbitan sertipikat atas tanah yang masih menjalani upaya peninjauan kembali.

2. Pendekatan Penelitian

Penulisan skripsi ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan dilakukan melalui UUD 1945, UUPA, KUHAP, Undang-Undang Mahkamah Agung, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

3. Jenis Data

Sumber data dari penelitian ini diperoleh atau dikumpulkan terutama dengan cara mempergunakan data sekunder dan didukung oleh data primer.

4. Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data

- a. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dalam rangka penulisan skripsi ini adalah berupa data sekunder, yang diperoleh dengan cara melakukan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat, atau penemuan-penemuan hukum di Indonesia khususnya, maupun di dunia pada umumnya, yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti. Data sekunder (studi kepustakaan) ini dapat berupa :

- 1) Bahan hukum primer, yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan, di antaranya UUD 1945, UUPA, KUHAP, UUMA, Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yang digunakan berupa buku-buku sebagai sumber literatur bagi penulisan.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi bagi penelitian tersier, antara lain diperoleh dari surat kabar, majalah, jurnal, dan situs internet.

b. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah kualitatif. Pendekatan secara kualitatif tidak menggunakan parameter statistik guna menganalisis data yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disusun untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan skripsi ini. Adapun isi dari penulisan skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab, yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memaparkan tentang latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN TEORITIS MENGENAI PENDAFTARAN TANAH DAN PENERBITAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH

Bab ini akan menguraikan teori-teori mengenai pendaftaran tanah dan kewenangan yang terdapat dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah.

BAB III TINJAUAN TEORITIS MENGENAI PROSES PERADILAN DAN PENINJAUAN KEMBALI PADA PERKARA PERDATA

Bab ini akan menguraikan teori-teori mengenai proses peradilan di Indonesia, dari tahap pertama, tahap banding, dan tahap kasasi. Pada bab ini akan diuraikan juga mengenai teori-teori yang berkenaan dengan Peninjauan Kembali, khususnya pada perkara perdata.

**BAB IV TINJAUAN YURIDIS MENGENAI KEWENANGAN
PENERBITAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH
TERHADAP TANAH YANG MASIH MENJADI OBYEK
PERMOHONAN PENINJAUAN KEMBALI**

Pada bab ini akan dilakukan analisis yuridis mengenai kedudukan putusan kasasi terhadap obyek perkara yang masih dalam proses peninjauan kembali serta bagaimana kewenangan Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah yang masih menjadi obyek permohonan peninjauan kembali.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya serta saran-saran yang dapat diajukan oleh penulis.