

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latarbelakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang amat penting dalam kehidupan ekonomi Negara Republik Indonesia. Merujuk pada ketentuan norma Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia 1945 menunjukkan bahwa negara diwajibkan untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyatnya.<sup>1</sup>

Tujuan dibentuknya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah. Kepastian hukum yang dimaksudkan mencakup: kepastian mengenai subyek hukum atas tanah (orang atau badan hukum); kepastian mengenai letak, batas, ukuran/luas tanah atau kepastian mengenai obyek hak, dan kepastian mengenai status hak atas tanah yang menjadi landasan hubungan-hubungan antar tanah dengan orang/badan hukum.<sup>2</sup>

Setelah berlakunya UUPA dan sebagai peraturan pelaksanaannya, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran

---

<sup>1</sup> Marulak Togatorop, *“Perlindungan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”*, (Yogyakarta: STPN Press, 2020), hal. 3.

<sup>2</sup> Yunianto Wahyu Sadewa, *“Peran PPAT Dalam Penyerahan Fasilitas Umum Dan Fasilitas Sosial Oleh Pengembang Perumahan Kepada Pemerintah Kota Semarang”*, Vol. 4 No. 2 Juni 2017 hal.4. DOI: <http://dx.doi.org/10.30659/akta.v4i2.1778>.

Tanah (yang selanjutnya disingkat PP Nomor 10 Tahun 1961), yang diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disebut sebagai PP Nomor 24 Tahun 1997) tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak yang akan tunduk pada hukum barat ataupun yang akan tunduk pada hukum adat setempat kecuali menerangkan bahwa hak-hak tersebut merupakan hak adat.

Terdapat instrumen yuridis tertulis yang disebut sebagai hak atas tanah yang "lama" (Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997) sehingga keberadaannya diakui oleh hukum sebagai alat bukti tertulis adanya kepemilikan orang atas tanah. Selanjutnya alat bukti kepemilikan tersebut secara detail di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA)/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (KBPN) Nomor 3 tahun 1997.

Pendaftaran bidang tanah dilakukan untuk mendapatkan kepastian hukum yang berguna bagi pemegang hak atas tanah maupun bagi pihak lain yang berkepentingan dengan tanah. Dengan telah melakukan pendaftaran dan mendapatkan sertifikat, pemegang hak atas tanah memiliki bukti yang kuat atas tanah tersebut. Sebagaimana ketentuan di dalam UUPA bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah.<sup>3</sup>

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menguraikan bahwa pendaftaran tanah diakhiri dengan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat

---

<sup>3</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Cetakan ke-2, Prenada Media Group, Jakarta: 2010, hal.248.

pembuktian yang kuat. Ketentuan mengenai pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (1) *juncto* Pasal 3 huruf a PP Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa untuk memberikan kepastian 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, kepada yang bersangkutan diberikan hak atas tanah.<sup>4</sup>

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan data Pendaftaran Tanah pertama kali adalah kegiatan mendaftar untuk pertama kalinya sebidang tanah yang semula belum didaftar menurut ketentuan Peraturan Pendaftaran Tanah yang bersangkutan. Sedangkan kegiatan pemeliharaan data adalah data yang disimpan atau disajikan, baik data fisik maupun data yuridis dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, agar selalu sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/ Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagai kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, maka yang menjadi suatu pernyataan adalah kepentingan siapa saja yang dilindungi. Jawaban atas pertanyaan di atas tergantung kepada kepentingan siapa saja terhadap hak atas tanah tersebut.<sup>5</sup> Pihak yang

---

<sup>4</sup> Wibowo T. Tunardy, "Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah," Jurnal Hukum, November 2013. hal 12.

<sup>5</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1989), hal.195.

berkepentingan atas hak tanah yaitu kepentingan pemegang hak atas tanah dan kepentingan pihak lain. Kepentingan Pemegang Hak Atas Tanah yaitu agar dapat dengan mudah membuktikan bahwa ialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Caranya dengan pendaftaran tanah maka akan diterbitkannya tanda bukti hak berupa sertipikat.<sup>6</sup> Jaminan kepastian hukum diberikan kepada pemilik tanah yang sejati, bukan semata-mata kepada pemegang hak tanah yang terdaftar di dalam buku tanah. Meskipun demikian sebagai bukti hak yang kuat diterbitkan sertipikat hak tanahnya. Sepanjang tidak di dibuktikan sebaliknya, sertipikat hak tanah mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.<sup>7</sup> Kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif merupakan sebuah hal yang diperlukan untuk pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, selain diperlukannya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten.<sup>8</sup>

Berdasarkan Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 yang dalam perjalanan dianggap belum memberikan hasil yang memuaskan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Untuk itu merujuk pada Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah bertujuan:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain

---

<sup>6</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1990), hal.7.

<sup>7</sup> *Ibid*, hal.8.

<sup>8</sup> Nia Kurniati, *Hukum Agraria: Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2016), hal.121.

yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

- b. 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.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah juga tergantung pada sistem publisitas yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di negara yang bersangkutan, sistem publisitas yaitu sistem pengumuman dari daftar-daftar. Sehubungan dengan tujuan pendaftaran tanah yakni untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, pada garis besarnya dikenal 2 (dua) macam sistem publikasi yaitu :

- a. Sistem Publikasi Positif Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga harus ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. register atau buku tanah yang disajikan dalam sistem publikasi positif ini dijamin kebenarannya oleh negara.<sup>9</sup>
- b. Sistem Publikasi Negatif Sistem publikasi negatif maksudnya adalah Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertifikat, oleh karena itu belum tentu seseorang yang telah tertulis namanya pada sertifikat

---

<sup>9</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, , Jilid 1, Edisi Revisi, Cetakan Keduabelas,(2008), hal.80.

adalah mutlak sebagai pemilik.<sup>10</sup> Dalam sistem publikasi negatif negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran, sehingga setiap saat dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut.

Hukum tanah nasional menganut sistem publikasi negatif tetapi bukan negatif murni, melainkan mengandung unsur positif atau sering disebut sebagai sistem publikasi negatif bertendensi positif. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf c yang menyatakan bahwa “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Pernyataan ini kemudian juga dikemukakan di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) “Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan pada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah yang dimilikinya tersebut (dapat berupa Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai, dengan pengecualian Hak Guna Usaha), yang hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini, meskipun tidak mutlak sama, tetapi dapat dikatakan mirip dengan eigendom atas tanah menurut Kitab Undang-undang Hukum Perdata, yang

---

<sup>10</sup> Mhd.Yamin Lubis & Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung: CV.Mandar Maju, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, 2010), hal.172.

memberikan kewenangan yang paling luas pada pemiliknya, dengan ketentuan harus memperhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.<sup>11</sup>

Terdapat permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan yang diakibatkan belum diperolehnya jaminan dan kepastian hak atas tanah yang dikuasai oleh perorangan atau keluarga dan masyarakat pada umumnya, sebagai akibat tidak mempunyai bukti tertulis. Dalam proses pendaftarannya untuk mendapatkan hak tertulis atau sertipikat sering terjadi masalah yang berupa sengketa, baik dalam hal batas tanah maupun sengketa dalam hal siapakah yang sebenarnya berhak atas tanah tersebut. Sengketa mengenai tanah dapat dicegah, paling tidak dapat diminimalkan apabila diusahakan menghindari penyebabnya, sengketa-sengketa itu adalah peristiwa hukum, sehingga sebab-sebabnya dapat diketahui dan dikenali dengan kembali melihat melalui pandangan-pandangan hukum tanah yang ada. Dari sengketa-sengketa di pengadilan, proses penyelesaian perkaranya memerlukan waktu yang panjang, adakalanya sampai bertahun-tahun, hal tersebut dikarenakan adanya tingkatan pengadilan yang harus dilalui yaitu Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung.

Bahkan berbagai kasus pertanahan dalam empat dekade terakhir, fenomena sengketa tanah yang muncul ke permukaan baik sengketa antara pemerintah dengan masyarakat, masyarakat dengan investor, pemerintah dengan pemerintah maupun masyarakat itu sendiri semakin intensif. Sebagian besar muncul sebagai akibat pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur, industri,

---

<sup>11</sup> Sunaryo Basuki, *Pokok-Pokok Hukum Tanah Nasional*, hal.18.

perumahan, pariwisata maupun perkebunan skala besar. Di luar Jawa sengketa tanah terjadi antara masyarakat adat yang mempertahankan hak adat atas tanah dengan pemilik modal besar yang mendapatkan konsesi perusahaan hutan, pertambangan, termasuk pertambangan minyak dan gas bumi, dan pengembangan agribisnis dengan pola PIR (Perkebunan Inti Rakyat). Gejala *re-claiming* tanah oleh masyarakat terhadap unit dan aset-aset produktif yang telah dibangun di atasnya, telah terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia. Munculnya berbagai kasus pertanahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah (Orde Baru, pada saat itu) yang banyak bersifat ad-hoc, inkonsisten, pertentangan antara satu kebijakan dengan yang lain. Struktur hukum pertanahan menjadi tumpang tindih.<sup>12</sup>

Studi kasus yang dianalisis oleh peneliti adalah Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 2933 K/Pdt/2021 pada tanggal 01 November 2021. Kasus ini berawal dari tuan Nang Timbal (alm) telah meninggal dunia dan pula telah meninggalkan Penggugat dan kedua saudara Penggugat sebagai ahli waris-nya yang sah, selain meninggalkan Penggugat dan kedua saudara Penggugat, Nang Timbal (alm) juga meninggalkan harta warisan berupa bidang tanah sesuai dengan Pipil No. 584, Persil No. 35b, kelas A 42, luas 231.000 M2 atas nama Nang Timbal. Bahwa oleh karena Penggugat beserta kedua saudara Penggugat yaitu I Made Sangkug dan I Nengah Jalan merupakan ahli waris yang sah dari Nang Timbal (alm), maka dari itu Penggugat dan kedua saudara Penggugat adalah berhak

---

<sup>12</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 369.



terhadap bidang tanah tersebut. Terhadap beberapa bidang tanah tersebut tanah yang merupakan bagian hak/warisan Penggugat, beberapa telah Penggugat mohonkan penerbitan surat pembayaran pajak (SPPT PBB) yaitu SPPT PBB No. 51.05.010.016.012.0073.0, luas 20.000 M2, kelas 088, atas nama I Wayan Gembal , SPPT PBB No 51.05.010.016.012.0074.0, luas 20.000 M2, kelas 088, atas nama I Wayan Gembal, SPPT PBB No. 51.05.010.016.012.0075.0, luas 20.000 M2, kelas 088, atas nama I Wayan Gembal, ketiganya terletak di Banjar Petinggian, Desa Kutampi Kaler.

Ketiga bidang tanah tersebut di atas, dari dulu sampai gugatan diajukan oleh Penggugat dikuasi oleh Penggugat. Untuk menjamin hak Penggugat agar memiliki alas hukum yang sah, yaitu sertifikat hak milik, terhadap bidang-bidang tanah tersebut, maka pada tahun 2018 Penggugat berinisiatif untuk mohon penerbitan Sertifikat Hak Milik melalui Proyek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), akan tetapi permohonan pensertipikatan Penggugat tersebut tidak dapat ditindaklanjuti oleh karena ternyata sebagian dari masing-masing bidang tanah tersebut telah terbit Sertipikat Hak Milik.

Selanjutnya berdasarkan penelusuran Penggugat, ternyata terhadap ketiga bidang tanah tersebut tanpa sepengetahuan Penggugat telah di terbitkan sertipikat oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Klungkung (Turut Tergugat) atas nama I Made Artha SH (Tergugat). Tindakan pendaftaran sertifikat yang dilakukan oleh Tergugat tersebut merupakan Perbuatan melawan hukum.

Terhadap gugatan Penggugat, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Semarang yang memeriksa Perkara Nomor 74/Pdt.G/20202/PN tertanggal

8 Desember 2020 mengabulkan gugatan penggugat sebagian yang dikuatkan Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor : 20/PDT/2021/PT DPS tanggal 3 Maret 2021 yang menyatakan :

(1) Sebidang tanah sesuai SPPT PBB Nomor 51.05.010.016.012.0073.0, luas 20.000 m<sup>2</sup>, kelas 088, atas nama I Wayan Gembal, yang terletak di Banjar Petinggian, Desa Kutampi Kaler, dengan batas-batas:

Utara : tanah milik I Wayan Gembal;

Timur : jalan;

Selatan : Tanah milik I Wayan Gembal;

Barat : Tanah milik Pan Simpen/Pangkung;

(2) Sebidang tanah sesuai SPPT PBB Nomor 51.05.010.016.012.0074.0, luas 20.000 m<sup>2</sup>, kelas 088, atas nama I Wayan Gembal, yang terletak di Banjar Petinggian, Desa Kutampi Kaler, dengan batas-batas:

Utara : tanah milik I Wayan Gembal;

Timur : jalan;

Selatan : tanah milik I Wayan Gembal;

Barat : tanah milik Pan Simpen/Pangkung;

(3) Sebidang tanah sesuai SPPT PBB Nomor 51.05.010.016.012.0075.0, luas 20.000 m<sup>2</sup>, kelas 088, atas nama I Wayan Gembal, yang terletak di Banjar Petinggian, Desa Kutampi Kaler, dengan batas-batas: Utara : tanah milik I Wayan Gembal; Timur : jalan; Selatan : tanah milik; Barat : tanah milik Pan

Simpen/Pangkung; kesemuanya adalah benar dan sah milik I Wayan Gembal (Penggugat).

Namun Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 2933 K/Pdt/2021 membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 20/PDT/2021/PT DPS tanggal 3 Maret 2021 yang menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Semarang Nomor 74/Pdt.G/2020/PN Srp tanggal 22 Desember 2020 dan mengabulkan gugatan Penggugat Rekonvensi untuk sebagian.

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan dengan pembatasan masalah hanya pada bidang Hukum Pertanahan, yaitu tentang Kepastian Hukum Bagi Pemilik Sertipikat Hak Milik Terhadap Gugatan dari Pihak Lain ( Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor: 2933K/Pdt/2021).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latarbelakang diatas yang menjadi rumusan masalah Penelitian Tesis ini adalah :

1. Bagaimana kepastian hukum sertifikat hak milik sebagai tanda bukti hak tanah yang kuat bagi pemegang hak yang beritikad baik dari gugatan pihak lain yang menggunakan bukti pembayaran pajak (PBB) ?
2. Bagaimana kepastian hukum sertifikat hak milik sebagai tanda hak atas tanah dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 2933 K/Pdt/2021?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah memecahkan permasalahan hukum yang sering muncul akibat adanya gugatan dari pihak lain terhadap sertipikat yang telah diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional serta untuk mengetahui kekuatan hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik sertipikat hak milik tersebut sebagai tanda kepemilikan hak atas tanah.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pemikiran dan pandangan untuk kemajuan dan perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum agraria pada khususnya.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi para pihak baik kantor pertanahan, maupun individu dalam status kepemilikan Tanah khususnya SHM sebagai jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi para pemilik tanah dan pemegang sertipikat hak atas tanah.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk lebih mudah memahami materi yang akan dibahas dalam penelitian ini, berikut ini adalah paparan uraian singkat tentang isi dalam masing-masing bab:

## **BAB I            PENDAHULUAN**

Pendahuluan akan terbagi menjadi 5 (lima) bagian, yaitu latar belakang yang menjelaskan mengenai alasan dalam usulan penelitian mengenai kepastian hukum sertifikat hak milik sebagai tanda bukti hak yang kuat dan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah, rumusan masalah yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas, maksud dan tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

## **BAB II            TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam tinjauan pustaka ini, penulis membahas tentang teori-teori yang berkaitan dengan kepastian hukum hak milik, pembuktian kepemilikan hak milik, perlindungan hukum pemegang hak milik, penyelesaian perkara hak atas tanah dan sertifikat sebagai tanda bukti atas tanah.

## **BAB III           METODE PENELITIAN**

Dalam metode penelitian, penulis akan memaparkan mengenai metode pendekatan, jenis penelitian, tipe penelitian, serta jenis data yang digunakan dalam usulan penelitian ini.

## **BAB IV            HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Dalam bagian hasil penelitian, penulis akan menganalisa yang berkaitan dengan kepastian hukum pemegang sertipikat hak milik serta menganalisis Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik sebagai tanda hak dalam Putusan PN Nomor Mahkamah Agung Nomor :

2933 K/Pdt/2022 ditinjau teori pembuktian dan teori perlindungan hukum.

## BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab kesimpulan dan saran, penulis akan menuliskan kesimpulan dari rumusan-rumusan masalah yang telah dibahas dalam hasil penelitian dan analisis serta memaparkan saran terkait permasalahan yang dibahas.

