

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pengertian tanah menurut hukum agraria adalah lapisan permukaan bumi yang tidak hanya dibutuhkan untuk tempat tinggal maupun kegiatan pertanian dan peternakan namun juga dapat digunakan untuk berbagai usaha. Terkait dengan kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini, tanah memiliki kedudukan yang cukup penting. Terlihat dari tanah yang dapat digunakan atau berguna untuk pembangunan, baik infrastruktur seperti jalan, telekomunikasi, irigasi maupun dibidang peternakan, pertanian, perumahan dan pertambangan sehingga tanah menjadi komoditas (barang atau benda yang dapat diperdagangkan) yang bernilai ekonomi sangat tinggi.¹

Sejak era penjajahan Belanda, bahkan setelah Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, kondisi hukum agraria di Indonesia berada dalam situasi dualisme hukum.² Dualisme hukum agraria ditandai dengan berlakunya hukum peninggalan penjajah Belanda dalam bidang pertanahan (hukum tanah barat) dan hukum adat yang melambangkan hukum asli masyarakat Indonesia yang telah berlangsung selama lima belas tahun setelah merdeka. Pada tanggal 24 September 1960, akhirnya pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) dengan

¹ Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, Hlm. 1.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007, Hlm. 23.

salah satu prinsip utamanya yaitu kesatuan hukum agraria untuk seluruh wilayah tanah air.

Tanah sebagai bagian dari bumi disebut dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “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 maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Melalui penjelasan tersebut, dijelaskan bahwa tanah dalam pengertian yuridis merupakan permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah merupakan hak atas bagian tertentu permukaan bumi yang memiliki batas dan memiliki dimensi dengan ukuran panjang dan lebar.³ Macam-macam hak atas tanah dalam aturan Pasal 16 Ayat (1) UUPA antara lain adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan.

Hak atas tanah adalah hak menguasai tanah yang berisi berbagai macam wewenang, kewajiban maupun larangan bagi pemegang hak untuk melakukan sesuatu terhadap tanah yang dimiliki. Hal yang diijinkan, wajib dilakukan maupun yang tidak diperbolehkan, merupakan isi dari hak penguasaan yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang telah diatur dalam hukum tanah.⁴ Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021. Berkaitan dengan arti penting kepastian hukum dari penguasaan

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Kencana, Jakarta, 2013, Hlm. 10.

⁴ Boedi Harsono, *op.cit.*, Hlm. 283.

tanah terutama dalam kehidupan bernegara tersebut, maka UUPA membuat peraturan tentang pendaftaran tanah demi menjamin kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang dimaksud.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang selanjutnya disebut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam pasal 3 dijelaskan:

“Memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak lain yang terdaftar agar dengan membuktikan dirinya sebagai pemegang bersangkutan, Untuk menyediakan informasi pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan, Untuk penyajian data Kantor Pertanahan atas peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama, dan Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.”

Jika memiliki sebidang tanah, membuat sertipikat tanah menjadi tahapan yang wajib dilakukan. Pengurusan sertipikat tanah bisa dilakukan di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) maupun meminta bantuan notaris atau Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Walaupun telah ada pendaftaran tanah, tidak menutup kemungkinan terjadi sengketa pertanahan. Baik sengketa tanah antara individu dengan individu, individu dengan pemerintah, individu dengan masyarakat, masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah.⁵ Sengketa dan konflik akan selalu ada dalam kehidupan bermasyarakat terlebih lagi dengan semakin tingginya pertumbuhan penduduk yang dapat menyebabkan semakin tingginya kebutuhan akan tanah.

⁵ Mudakir Iskandar Syah, *Panduan Mengurus Sertifikat dan Penyelesaian Sengketa Tanah*, *Bhuana Ilmu Populer*, Jakarta, 2019, Hlm. 3.

Tidak sedikit perkara pertanahan yang kemudian berujung pada penyelesaian di pengadilan. Apabila perkara tersebut diselesaikan di pengadilan, maka penyelesaian dan penuntutan pembuktiannya tentu akan secara formal juga. Sehingga kepastian hukum bagi hak atas tanah menjadi sesuatu yang cukup penting terlebih dalam bernegara saat ini.

Konflik atau sengketa dapat terjadi karena adanya perbedaan atau benturan nilai (kultural), perbedaan penafsiran tentang data, informasi atau gambaran objektif kondisi pertanahan setempat (teknis), maupun perbedaan benturan kepentingan ekonomi yang dapat terlihat dari kesenjangan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah.⁶ Mengutip dari laman ATR/BPN, “ada delapan faktor pemicu konflik pertanahan. Beberapa pemicu terjadinya konflik pertanahan yaitu penguasaan dan pemilikan tanah aset BUMN dan tanah di kawasan hutan, penetapan hak atas tanah, batas dan letak bidang tanah, pengadaan tanah, tanah objek (*land reform*), tuntutan ganti rugi tanah partikelir, tanah ulayat atau masyarakat hukum adat dan pelaksanaan putusan pengadilan”.⁷

Salah satu contoh sengketa yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sengketa tanah 2 surat di jalan Darmo Permai Utara. Kasus ini diawali dari Mulya Hadi mengklaim tanah seluas 6.850 meter persegi sebagai warisan almarhum orang tuanya. Saat akan mengurus sertipikat tanah di kantor pertanahan, pengajuan sertipikat ditolak karena sudah ada Sertipikat Hak Guna Bangunan (SHGB) atas nama Widowati Hartono. Mulya Hadi yang tidak mengenal Widowati kemudian

⁶ *Ibid.* Hlm. 4.

⁷ Waskito, *Pertanahan, Agraria dan Tata Ruang*, Prenada, Jakarta, 2017, Hlm. 13.

menggugat Widowati ke pengadilan negeri Surabaya. Mulya Hadi memiliki surat keterangan bekas milik adat, kutipan sementara register tanah tahun 2021 atas nama Mulya Hadi dan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang diketahui Lurah Lontar tanggal 5 Desember 2016.⁸

Widowati memiliki tanah itu sejak 1995 setelah membeli dari PT Darmo Permai berdasar akta jual beli dihadapan notaris. Setiap tahun Widowati juga membayar pajak bumi bangunan. Bukti kepemilikan tanah juga diperkuat dengan perpanjangan sertipikat tanah pada 2002 dan diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Akan tetapi dalam SHGB milik Widowati, tertulis lokasi tanah berada di Kelurahan Pradah Kalikendal. Padahal, objek tanah yang disengketakan berlokasi di Kelurahan Lontar.

Ketua Majelis Hakim Pengadilan Negeri Surabaya mengabulkan gugatan Mulya Hadi terhadap Widowati Hartono. Putusan Hakim menyatakan Mulya Hadi sebagai pemilik tanah dengan alas hak Petok sesuai dengan surat keterangan bekas milik adat tanggal 26 Maret 2021. Daftar mutasi sementara obyek serta wajib pajak tanggal 10 November 2018 dan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah tanggal 2 Desember 2016 di anggap benar dan sah. Sementara SHGB milik Widowati Hartono dianggap terbit secara melawan hukum. SHGB itu dianggap cacat hukum karena salah lokasi. Dalam SHGB milik Widowati tertulis lokasi tanah di Kelurahan Pradah Kalikendal sedangkan tanah yang di sengketakan berlokasi di Kelurahan Lontar sehingga SHGB itu juga dinyatakan batal demi hukum.⁹

⁸ Jawapos, *Sengketa Tanah Dua Surat Jalan Puncak Darmo Permai Utara*, <https://www.jawapos.com/surabaya/14/08/2021/sengketa-tanah-dua-surat-dua-tuan-di-jalan-puncak-darmo-permai-utara/> diakses tanggal 20 Oktober 2022 pukul 18.08 WIB.

⁹ *Ibid.*

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, maka penulis dalam hal ini tertarik untuk meninjau dan mengkaji lebih dalam mengenai “**KEKUATAN HUKUM SERTIPIKAT SEBAGAI ALAT BUKTI HAK ATAS TANAH**” dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dibidang agraria, pendapat ahli dan nilai-nilai hukum yang hidup didalam masyarakat.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penyusunan latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah sertipikat memiliki kekuatan pembuktian yang lebih kuat dibandingkan alat bukti lainnya mengenai hak atas tanah?
2. Adakah perlindungan hukum bagi pihak yang sertipikatnya dibatalkan pengadilan karena cacat hukum?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka ditetapkan tujuan penelitian yang dilakukan peneliti adalah:

a. Tujuan Akademis

Penelitian ini dibuat untuk melengkapi dan merupakan salah satu syarat memperoleh gelar Magister Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

b. Tujuan Praktis

1. Untuk mengetahui kekuatan pembuktian sertipikat dibandingkan alat bukti lainnya dalam hak atas tanah.
2. Untuk mengetahui perlindungan hak bagi pihak yang sertipikatnya dibatalkan pengadilan karena cacat hukum.

1.4. Metodologi

a. Tipe Penelitian

Penelitian ini disusun menggunakan tipe penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan pendekatan yang terfokuskan untuk mengkaji penerapan norma-norma atau kaidah-kaidah dalam hukum positif. Penelitian ini dilakukan guna untuk mendapatkan bahan-bahan berupa teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum dan juga peraturan hukum yang berhubungan dengan pokok bahasan. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata. Ruang lingkup penelitian ini dilakukan dengan cara menarik asas hukum, dimana dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun tidak tertulis.¹⁰ Penelitian ini dapat digunakan untuk menarik asas-asas hukum dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga, dapat digunakan untuk mencari asas hukum yang dirumuskan baik secara tersirat maupun tersurat.

b. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif adalah metode penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data primer. Dalam

¹⁰ Sari Mandiana, *Handout Metode Penelitian Hukum*, Surabaya, 2021, Hlm.6.

kaitannya dengan penelitian yuridis normatif, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan membahas peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang tanah, pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) yang digunakan untuk memahami konsep-konsep tentang hak atas tanah dan yang terakhir menggunakan pendekatan kasus (*Case Approach*) yaitu dengan cara melakukan telaah terhadap kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah menjadi putusan pengadilan yang sah.¹¹ Hal pokok yang dikaji adalah teori mengenai hak atas tanah dan contoh kasus beserta pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu putusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi. Dengan demikian objek yang dianalisis dengan pendekatan ini adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

c. Bahan/Sumber Hukum

Bahan/Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bahan Hukum Primer

Hukum primer merupakan hukum mengikat yang bersifat autoritatif yaitu hukum yang mempunyai otoritas. Hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang

¹¹ *Ibid*, Hlm.15.

memuat ketentuan hukum. Hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
 - e. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan.
 - f. Peraturan Menteri Agraria Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti literatur berupa buku-buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah dan asas-asas, juga yurisprudensi yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas. Hukum sekunder dapat diartikan sebagai hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai hukum primer yang merupakan

hasil olahan pikiran dan pendapat para pakar atau ahli yang secara khusus telah mempelajari suatu bidang tertentu dan akan memberikan petunjuk arah bagi peneliti.

d. Langkah Penelitian

1. Langkah Pengumpulan Bahan Hukum

Dilakukan melalui studi pustaka di perpustakaan dengan langkah inventarisasi, kualifikasi dan sistematisasi. Inventarisasi adalah aktivitas pengumpulan bahan-bahan hukum yang di perlukan sesuai kebutuhan untuk menjawab permasalahan. Kualifikasi merupakan aktivitas memilah bahan hukum yang terkumpul dengan mengambil bagian yang penting saja. Sistematisasi merupakan aktivitas menyusun secara sistematis agar lebih mudah di baca dan di pahami.

2. Langkah Analisa Data

Karena penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif maka analisa data yang digunakan adalah dengan metode deduktif. Metode deduktif bersifat umum yaitu peraturan perundang-undangan, literatur, asas-asas serta teori yang ditemukan dalam rumusan masalah untuk memberikan jawaban yang bersifat khusus dan dapat menjawab rumusan masalah tersebut.

1.5. Kerangka Teori

Tanah sebagai bagian dari bumi disebutkan dalam pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “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 maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Jenis hak atas tanah di Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 UUPA terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.¹² Hak Milik yaitu hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki seseorang atas tanah. Hak milik hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI). Pada prinsipnya suatu badan hukum tidak dapat menjadi pemegang Hak Milik atas tanah, namun berdasarkan peraturan perundang-undangan pemerintah dapat menetapkan badan-badan hukum tertentu untuk dapat mempunyai Hak Milik. Selain badan hukum, Warga Negara Asing (WNA) juga tidak dapat mempunyai Hak Milik atas tanah. Menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA pengertian hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hak milik mengandung hak untuk melakukan atau memakai bidang tanah yang bersangkutan untuk kepentingan apapun. Hak milik hanya diperuntukan bagi orang yang berkewarganegaraan tunggal Indonesia. Hanya tanah berhak milik yang dapat diwariskan sehingga menjadikan hak milik hak atas tanah yang paling berpengaruh.

Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk memiliki dan mendirikan bangunan-bangunan diatas tanah yang bukan miliknya sendiri selama jangka

¹² Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Media, Jakarta, 2012, Hlm. 85.

waktu tertentu (Pasal 35 ayat 1 UUPA tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria). Ini artinya, pemegang sertipikat HGB nantinya tidak memiliki lahan, melainkan hanya memiliki bangunan yang dibuat di atas lahan tersebut. HGB mempunyai batas waktu 30 tahun. Setelah melewati batas 30 tahun, maka pemegang hak harus mengurus perpanjangan HGB-nya untuk 20 tahun mendatang.

Menurut Urip Santoso “pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus menerus dan teratur berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah tertentu, pengelolaan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan termasuk penerbitan tanda bukti kepemilikannya”.¹³ Pengertian pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang 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”.¹⁴

¹³ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2015, Hlm. 4.

¹⁴ *Ibid.* Hlm. 5.

Dalam pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pembuktian hak lama berisi:

“a. Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

b. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat:

- i. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- ii. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.”

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa asas-asas pendaftaran tanah terdiri dari:

1. Asas Sederhana

Asas Sederhana adalah suatu kegiatan berupa daftar isi tanah yang dimaksudkan agar prosedur maupun ketentuan-ketentuan pokoknya dapat dipahami dan dimengerti dengan mudah oleh para pihak berkepentingan, terutama bagi pihak pemegang hak atas tanah. Agar pelaksanaan pendaftaran tanah lebih efektif dengan cara yang sederhana, proses pengurusan harus hemat biaya, waktu dan prosedurnya.

2. Asas Aman

Asas Aman merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang ditujukan untuk memberikan informasi yang sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah tersebut. Sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri, pendaftaran tanah perlu dilakukan secara cermat dan teliti sehingga hasil yang didapatkan memberikan jaminan kepastian hukum.

3. Asas Terjangkau

Asas ini ditujukan bagi pihak-pihak yang memerlukan dengan memperhatikan kemampuan dan kebutuhan masyarakat dari golongan ekonomi lemah. Sehingga dalam proses pendaftaran tanah, pelayanan yang diberikan harus dapat dijangkau oleh pihak yang memerlukan tersebut dengan pembebanan biaya yang efisien.

4. Asas Mutakhir

Asas Mutakhir dimaksudkan agar pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah mendapatkan kelengkapan yang memadai dan pemeliharaan data yang berkesinambungan dan berkelanjutan. Data yang disediakan harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu apabila adanya perubahan maka harus disesuaikan sesuai dengan perubahan-perubahan yang tercatat pada data terakhir dikemudian hari. Terpeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan menyebabkan data yang tersimpan di Kantor Pertanahan akan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan.

5. Asas Terbuka

Asas terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh dan mengetahui akses informasi data yang tersimpan di Kantor Pertahanan secara benar. Keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. 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. Penerbitan sertipikat sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah berguna untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan. Sertipikat pun hanya diperbolehkan untuk diserahkan bagi pihak yang namanya telah tercatat dalam buku tanah.

Ketentuan didalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah berbunyi:

“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.”

Pada sertipikat tercantum data fisik dan data yuridis. Data fisik dari sertipikat berupa keterangan dari letak, batas dan luas tanah dari sertipikat,

sedangkan data yuridis mencantumkan keterangan mengenai status hukum dari tanah tersebut. Seseorang yang memegang sertipikat hak atas tanah atau yang mendaftarkan tanah miliknya di Indonesia, maka namanya akan terdaftar dalam register kepemilikan tanah. Tetapi bukan berarti sertipikat tersebut bersifat absolut sebagai pemilik dari sebidang tanah yang telah didaftarkan apabila sertipikat tersebut diperkarakan dan dapat dibuktikan ketidakabsahannya oleh seseorang atau badan hukum perdata.

Cacat hukum berarti suatu kebijakan ataupun prosedur yang tak sesuai terhadap berlakunya hukum.¹⁵ Terkait adanya cacat hukum administrasi dalam penerbitan sertipikat hak milik atas tanah dapat dilihat dalam pasal 62 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan yang menerangkan:

“Sertipikat hak atas tanah yang mengandung cacat hukum administrasi dapat dilakukan pembatalan atau perubahan pemerintah pencatatan pemeliharaan data pendaftaran tanah menurut peraturan perundang-undangan. Akibat hukum Sertipikat yang cacat hukum dalam penerbitannya adalah pembatalan.”

Pembatalan sertipikat yang cacat hukum administrasi bisa diajukan melalui BPN, penyelesaian sertipikat yang bermasalah ini bisa dengan pembaharuan sertipikat maupun dengan pendaftaran kembali. Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian yang bertanggung jawab dan berada dibawah Presiden. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015

¹⁵ Hukum Online, *Arti Cacat Hukum*, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt556fa8a2b1100/arti.cacat.hukum/> diakses tanggal 12 November 2022 pukul 17.05 WIB.

tentang Badan Pertanahan Nasional. Selanjutnya dalam Pasal 2 dijelaskan bahwa BPN melaksanakan tugas dibidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang salah satunya adalah perumusan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang pengkajian, penanganan sengketa dan perkara pertanahan. Tanggung jawab BPN pada Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang berisi:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
- c. koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- d. pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
- e. penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
- f. pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
- g. pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;
- h. pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
- i. penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
- j. pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
- k. kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
- l. penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
- m. pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
- n. pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
- o. pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
- p. penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
- q. pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
- r. pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;

- s. pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
- t. pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- u. fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Berdasarkan pasal diatas, tidak ada penjelasan tentang tanggung jawab BPN terkait masalah sertipikat yang dibatalkan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) akibat BPN kurang tegas ataupun lalai dalam menjalankan tugasnya sehingga adanya kekosongan norma hukum.

Segala sesuatu yang berhubungan dengan pertanggungjawaban dari badan hukum terhadap perbuatan melawan hukum mempunyai arti juga bagi pertanggungjawaban negara sebab negara merupakan suatu badan hukum.¹⁶ Pada umumnya segala akibat dari pada perbuatan pegawai haruslah ditanggung oleh negara.¹⁷ Jadi kalau ada seseorang yang merasa dirinya dirugikan karena perbuatan seorang pegawai, yang harus dituntut bukan pegawai tersebut melainkan negara. Asalkan, tindakannya itu “dalam batas lingkungan kewajibannya”, sebab pada umumnya negaralah yang bertanggung jawab langsung atas perbuatan-perbuatan dari pegawainya yang bertindak tidak melampaui batas lingkungan tugasnya. Mengingat bahwa kewajiban seorang pegawai adalah bersikap sebagai “seorang pegawai yang baik”, satu-satunya kesalahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepadanya ialah: meninggalkan kewajiban (Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1952 tentang Hukuman

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*, Maha Karya Pustaka, Yogyakarta, 2019, Hlm. 56.

¹⁷ *Ibid.* Hlm. 57.

Jabatan).¹⁸ Selain itu, akibat tidak teliti dan tidak cermat dalam melakukan dan menerima data fisik dikenakan sanksi Pasal 1365 KUH Perdata yang berbunyi:

“Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

dan Pasal 1366 KUH Perdata yang berbunyi:

“Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya.”

1.6 Pertanggungjawaban Sistematis

Tesis ini terdiri dari VI (enam) bab dan tiap bab terbagi lagi atas beberapa sub bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN. Bab ini merupakan langkah awal dari penulisan dengan mengemukakan latar belakang yang berfokus pada pengertian tanah, hak atas tanah, tujuan pendaftaran tanah dan konflik/sengketa pertanahan beserta contoh kasusnya. Contoh kasus yang diambil untuk penulisan ini adalah sengketa tanah 2 surat di jalan Darmo Permai Utara. Perolehan sertifikat tanah harus melalui proses tertentu dan dikeluarkan oleh instansi berwenang yakni BPN. Bab ini kemudian dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan penelitian dan tipe penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif.

BAB II: SERTIPIKAT SEBAGAI ALAT PEMBUKTIAN HAK ATAS TANAH. Bab ini terbagi dalam 2 sub bab. **Sub bab 2.1. Hak Atas Tanah.** Bab ini mengutarakan asal usul tanah dengan munculnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), hak atas tanah beserta jenis-jenisnya, konversi tanah (hak atas tanah adat

¹⁸ *Ibid.* Hlm. 58.

dan hak tanah barat), asas-asas, serta tata cara perolehan tanah sebagai hak kepemilikan mutlak/absolut. Adapun prosedur perolehan hak atas tanah dapat dilakukan melalui formulir surat permohonan yang telah disediakan oleh kantor pertanahan yang kemudian dipertimbangkan oleh Kepala Seksi Hak Atas Tanah atau pejabat yang ditunjuk. **Sub bab 2.2. Kekuatan Pembuktian Sertipikat.** Bab ini menjelaskan mengenai kronologi kasus dan analisa yang akan menjawab rumusan masalah pertama. Kronologi kasus mengutarakan putusan hakim yang menyatakan pemilik sertifikat dikalahkan oleh pemegang surat bekas tanah adat. Hasil analisa menggunakan Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

BAB III: KEKUATAN HUKUM ATAS SERTIFIKAT TANAH. Bab ini terbagi dalam 2 sub bab. **Sub bab 3.1. Pembatalan Sertipikat.** Bab ini menjelaskan mengenai teori pembatalan sertipikat dan mengemukakan makna sertifikat sebagai dokumen yang memiliki kekuatan hukum kepemilikan secara absolut bukan relatif. **Sub bab 3.2. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Pembatalan Sertipikat.** Bab ini merupakan hasil analisa mengenai perlindungan hukum bagi pihak yang sertipikatnya dibatalkan pengadilan dan tindakan disiplin yang akan diterima petugas akibat tidak cermat dalam menjalankan kewajibannya.

BAB VI: PENUTUP. Berisi simpulan dan saran. Simpulan merupakan rangkuman pembahasan yang merupakan penegasan kembali terhadap pembahasan yang telah dilakukan dan bergantung pada rumusan masalah yang ditentukan. Saran berisikan

suatu pemaparan yang relevan dengan pembahasan yang ditulis secara eksplisit maknanya dan jelas untuk siapa ditujukan.

