

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah dalam kehidupan manusia memiliki peran penting dalam berlangsungnya kehidupan manusia baik untuk tempat tinggal ataupun sebagai media bercocok tanam yang biasa disebut lahan pertanian. Seiring berjalannya waktu kebutuhan manusia akan tanah terus meningkat, sedangkan disisi lain tanah memiliki sifat yang tetap. Hal ini mengakibatkan seiring berjalannya waktu, tanah memiliki nilai ekonomis yang tinggi dan dua hal ini pula yang cenderung menjadi faktor yang menimbulkan masalah terkait tentang kepemilikan hak atas tanah didalam kehidupan bermasyarakat, oleh sebab itu tentunya menjadi sangat penting pengaturan mengenai kepemilikan hak atas tanah yang diharapkan terciptanya kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut. Sejarah pendaftaran tanah Indonesia dikenal sejak *overschrijvings ordonantie* (ordonansi balik nama) awal diperkenalkan pada tanggal 02 april tahun 1834 (stb 1834 No.27).¹

Meneliti keabsahan sertipikat sangat penting, sertipikat memberikan kepastian hukum tentang kepemilikan tanah kepada orang-orang yang namanya tercantum dalam sertipikat.² Indonesia sebagai Negara hukum yang tentunya memiliki tujuan untuk menciptakan kepastian hukum yang dalam hal ini kepastian hukum dalam bidang pertanahan sebagaimana amanat konstitusi yang tertuang dalam Undang-undang Dasar 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945.

¹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya: arloka, 2003), hal.59-60.

² Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta sinar grafika, 2014), hal.2.

Konstitusi Republik Indonesia yakni UUD 1945 untuk telah mengamanatkan terkait dalam bidang pertanahan yakni dimana dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mewajibkan Negara bahwa segala urusan yang berkaitan dengan bumi, air dan ruang angkasa di Indonesia harus dan wajib dimanfaatkan dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Republik Indonesia, dalam praktik masyarakat Indonesia sendiri diisi dengan keberadaan masyarakat adat yang tanah adat sendiri diakui dalam UUD 1945 yang dinyatakan dalam Pasal 18 (B) ayat (2) dan ayat (3), yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. atas dasar tersebut UUPA juga menyatakan Pasal 3 menyebutkan tentang penghormatan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Sebagai perwujudan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 merupakan cerminan asas hak menguasai Negara atas tanah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA.

Hukum agraria sendiri merupakan keseluruhan norma-norma hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dalam bidang agraria. Hukum agraria sebenarnya merupakan sebuah kodifikasi berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumberdaya alam yakni hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan dan hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.³

Implementasi guna untuk mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dalam bidang agraria sendiri yakni dalam bentuk pendaftaran tanah yang pada

³ Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hal. 7.

akhirnya akan menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Penerbitan sertifikat merupakan suatu proses yang memerlukan peran serta dari beberapa instansi lain yang berkaitan dalam penerbitan surat-surat keterangan yang diperlukan sebagai alas hak, misalnya surat keterangan kepala desa/lurah, keterangan warisan, zegel jual beli.⁴

Sertifikat tanah sebagai produk dari pada pendaftaran tanah selain dari pada jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum. bahkan seseorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal berikut :

1. Adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*);
2. Mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (*simplity*);
3. Adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*);
4. Mudah dilaksanakan (*expedition*);
5. Dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau kedepan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).⁵

Jaminan keamanan yang tersebut diatas dalam praktiknya saat ini tidaklah bersifat mutlak, Adanya gugatan oleh para pihak lain yang merasa memiliki tanah kepengadilan dikarenakan pendaftaran tanah dalam UUPA menggunakan sistem *stelsel negatif*. Asas *stelsel negatif* tersebut telah dijadikan yurisprudensi, yakni putusan Mahkamah Agung no. 459/k.sip/1975 tanggal 18 September 1975, bahwa mengingat *stelsel negatif* tentang pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarnya nama seseorang di dalam register bukanlah berarti *absolut* menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidak absahannya dapat dibuktikan pihak

⁴ Sonny Harsono, *Pokok-Pokok Kebijakan Bidang Pertanahan Dalam Pembangunan*, (Jakarta: Badan pertanahan nasional, 1990), hal.31.

⁵ AP Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (Bandung : mandar maju, 2004), hal.10

lain.⁶

Indonesia sendiri sebagai Negara yang sudah merdeka yang sampai saat ini berusia 77 tahun memiliki sejarah yang cukup panjang pada pengaturan kepemilikan hak atas tanah sebagaimana diketahui sebelum terbentuknya UUPA, pengaturan hak atas tanah masih merujuk pada Undang-Undang Hukum Agraria sebelum kemerdekaan, dibagi menjadi 3 bagian yakni:

1. *Agrarische wet* 1870, *agrarische wet* merupakan undang-undang yang dibentuk pada Negeri Belanda di tahun 1870.
2. *Agrarische Besluit*, *Agrarische Besluit S* 1870-118 hanya dapat berlaku di kepulauan Jawa dan kepulauan madura.
3. Hukum pertanahan yang bersifat dualistik mengikuti kebijakan hukum tanah Negara Hindia Belanda, hukum Negara memiliki struktur ganda atau dualistik, yaitu. di satu sisi, hukum adat yang timbul dari hukum adat diterapkan, dan di sisi lain, barat. hukum Negara berlaku, ketentuan yang paling utama yang dimuat dalam Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia, yaitu undang-undang tertulis.⁷

UUPA yang disahkan pada tanggal 24 September Tahun 1960 merupakan pengakhiran dari *dualisme* hukum pertanahan yang dalam pembukaannya memutuskan untuk mencabut ketentuan yang diatur dalam *agrarische wet* (*Staatsblad* 1870 nomor.55), dalam Pasal 51 *wet op de staatsinrichting van nederlands indie* (*Staatsblad* 1925 nomor.447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya yang dinyatakan dalam pasal itu tentang *domienverklaring* dan dinyatakan dalam Pasal 1 *agrarisch besluit* (*Staatsblad* 1870 nomor.118). *Algemene domienverklaring* tertera dalam *Staatsblad* 1875 nomor.119A, yang merupakan *domienverklaring* untuk pulau Sumatera tersebut dalam Pasal 1 *staatsblad* 1874 nomor.94f. Lalu *domeinverklaring* untuk keresidenan Menado tertera dalam Pasal

⁶ Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, (Bandung: edisi kedua, cetakan I, alumni,1993), hal.26

⁷ H.M Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: sinar grafika, 2016), hal.24-28.

1 dari *Staatsblad* 1877 nomor.55 dan *domienverklaring* untuk *residentie zuider en oosterafdeling van Borneo* yang tertera dalam Pasal 1 dari *Staatsblad* 1888 Nomor.58, *koninklijk besluit* tanggal 16 april 1872 nomor.29 (*Staatsblad* 1872 Nomor 117) dan juga peraturan pelaksanaannya. UUPA juga mencabut ketentuan buku ke-II KUH Perdata terkait yang mengatur bumi, air serta kekayaan alam yang terdapat didalamnya, kecuali tentang ketentuan mengenai *hypotheek* yang masih berlaku pada mulai berlakunya UUPA. Selain dari pada memberikan penegasan pada hukum agraria barat UUPA juga mengatur mengenai ketentuan hukum adat terhadap tanah dalam Pasal 3 UUPA dinyatakan bahwa hak-hak dari masyarakat hukum adat yang secara nyata masih ada dan wajib berkesesuaian dengan kepentingan nasional dan Negara serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Produk hukum alas hak kepemilikan tanah yang dihasilkan berdasarkan sistem hukum agraria sebelum kemerdekaan sampai pada saat ini masih ada di masyarakat Indonesia yang dalam hal ini bukti kepemilikan yang didasarkan pada bukti pembayaran pajak yakni *verponding* Indonesia. Sejak di undangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, untuk menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan di lakukan Pendaftaran yakni diantaranya pendaftaran pertama kali dan pemeliharaan data dengan menerbitkan sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan tanah dimana kegiatan pendaftaran tersebut disebut *Legal Cadaster*. Terdapat juga kegiatan yang turut diprakarsai oleh pemerintah yaitu *Fiscal Cadaster*, merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang bertujuan pada

kepentingan Negara sendiri, yaitu pemungutan pajak.⁸

Sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik yaitu keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu dan data yuridis yaitu keterangan tentang status hak atas tanah dan hak penuh karena lain yang berada di atasnya.⁹ Ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, dinyatakan sertipikat tanah yang terbit berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat namun ketentuan ini belum dapat menjamainya, karena dalam *stelsel negatif* yang dianut dalam UUPA senantiasa memberikan kesempatan kepada seseorang yang merasa memiliki hak yang lebih kuat untuk menggugatnya ke pengadilan dengan mengemukakan bukti-bukti hak yang dimilikinya. PP 24 tahun 1997 dalam Pasal 1 angka 9 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah pertamakali merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang diberikan kepada tanah-tanah yang belum terdaftar.

Pemerintah kembali mempertegas pengaturan tentang alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang berasal dari sistem hukum tanah sebelum UUPA yakni tanah bekas adat yang dimiliki oleh perorangan dimana dalam Pasal 96 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah selanjutnya disebut PP 18 Tahun 2021 bahwa Alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini. Dan apa bila jangka waktu

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang – Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2013), hal 84.

⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*,(Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005), hal. 20.

sebagaimana dimaksud berakhir maka alat bukti tertulis tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian hak atas tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka pendaftaran tanah.

Mengenai pentingnya pendaftaran tanah, Bachan Mustafa berpendapat bahwa pendaftaran tanah akan melahirkan sertipikat tanah, mempunyai arti untuk memberikan kepastian hukum, karena hukum jelas dapat diketahui baik identitas pemegang haknya maupun identitas tanahnya. Jadi apabila terjadi pelanggaran hak milik atas tanah dapat melakukan aksi penuntutan kepada sipelanggar berdasarkan hak miliknya itu.¹⁰

Kepastian hukum merupakan tujuan dari pada pendaftaran tanah itu sendiri guna untuk menghindari sengketa konflik kepemilikan terhadap hak atas tanah dimasyarakat, karena bisa diungkapkan bahwa pemilik sertifikat hak atas tanah adalah merupakan pemilik yang sah atas obyek tanah sebagaimana di sebutkan dalam sertifikat hak atas tanah tersebut dan harus dianggap benar sampai dibuktikan sebaliknya dari pengadilan dengan alat bukti yang lain,¹¹ akan tetapi senyatanya sengketa dan konflik pertanahan masih belum dapat dihindari secara mutlak walaupun tanah tersebut telah diterbitkan sertipikat, oleh karna hal tersebut pemerintah diharapkan dapat terus berupaya mengambil peran dalam menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan, yaitu kementerian agraria dan tata ruang/ badan pertanahan nasional yang untuk selanjutnya disebut Kementerian Atr/ Bpn sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah. Kementerian Atr/ Bpn menerbitkan peraturan menteri agraria dan tata ruang/ kepala badan pertanahan nasional Republik Indonesia nomor 21 tahun 2020 tentang penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan, selanjutnya disebut Permen

¹⁰ Mustafa Bachsan, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, (Bandung : remaja karya CV, 1984), hal.58.

¹¹ *Op.cit* Maria S.W hal.20.

Atr/Bpn 21 tahun 2020. Dalam Pasal 2 Permen Atr/Bpn 21 tahun 2020 dinyatakan

bahwa :

- a. Penerimaan dan distribusi pengaduan;
- b. Penanganan dan penyelesaian sengketa dan konflik;
- c. Penanganan perkara;
- d. Pembatalan produk hukum;
- e. Mediasi;
- f. Tim penanganan dan penyelesaian kasus;
- g. Perkembangan penanganan dan penyelesaian kasus;
- h. Monitoring, evaluasi dan pelaporan;
- i. Sanksi; dan
- j. Perlindungan hukum.¹²

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas maka terhadap sengketa tanah dapat diselesaikan penyelesaiannya pada kantor pertanahan setempat, adapun apa bila tidak ditemukan titik temu pada proses mediasi pada kantor pertanahan tersebut maka proses sengketa tersebut dapat berlanjut ke lembaga peradilan baik peradilan umum maupun peradilan tata usaha Negara.

Konflik pertanahan yang berkepastian hukum terhadap bukti kepemilikan hak atas tanah sangat menarik untuk dibahas sebagaimana telah diuraikan diatas Indonesia sendiri memiliki sejarah panjang pada perjalanan bidang hukum pertanahan dimana sempat terjadi dualisme hukum pertanahan yang masing-masing mengeluarkan produk bukti kepemilikan hak atas tanah, lalu bagaimana apabila dua produk dari dualisme hukum tersebut terbit di satu objek tanah. Tentu saja akan menimbulkan kerancuan hukum terhadap siapa yang berhak terhadap objek tersebut, yang dapat dipastikan berlanjut pada proses sengketa hak atas tanah.

Berdasarkan hal tersebut di atas menjadi sebuah ketertarikan bagi penulis

¹² Pasal 2 Peraturan menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Penyelesaian Kasus Pertanahan.

untuk meneliti dalam tesis ini yang berjudul “**Kepastian Hukum Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Tumpang Tindih Dengan *Verponding* Indonesia Dalam Hukum Agraria Nasional**”.

1.2 Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari Latar Belakang Masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kepastian hukum pembatalan sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih dengan *verponding* Indonesia berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Penyelesaian Kasus Pertanahan?
2. Bagaimana kedudukan *verponding* Indonesia setelah berlakunya Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka penelitian ini bertujuan yaitu, sebagai berikut :

1. Untuk menggambarkan dan menganalisa agar dapat memecahkan persoalan hukum tentang kepastian hukum pembatalan sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih dengan *verponding* Indonesia berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan

Penyelesaian Kasus Pertanahan.

2. Untuk menggambarkan dan menganalisa agar dapat memecahkan persoalan hukum tentang kedudukan *verponding* Indonesia setelah berlakunya Peraturan Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 Tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat berguna sebagai sumbangan pemikiran dan perkembangan pengetahuan ilmu hukum khususnya tentang kepastian hukum pembatalan sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih dengan *verponding* Indonesia dalam hukum agraria nasional.

2. Manfaat Praktis

- a. Menambah bahan informasi dan pengetahuan bagi pihak-pihak yang membutuhkan referensi yang dapat digunakan untuk penelitian lanjutan yang berkaitan dengan permasalahan dan pokok bahasan kepastian hukum pembatalan sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih dengan *verponding* Indonesia dalam hukum agraria nasional.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan penelitian ini, Penulis menuangkan ide pokok bahasannya ke dalam bab antara lain, yakni:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang masalah penelitian yang menjadi landasan penelitian ini, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan dibahas mengenai tinjauan teoritis tentang teori kepastian hukum pembatalan sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih dengan *verponding* Indonesia dalam hukum agraria nasional.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan diberikan deskripsi terhadap metode penelitian yang digunakan terhadap objek yang diteliti meliputi: bentuk dan pendekatan penelitian, bahan hukum, teknik pengumpulan, jenis data, dan pengolahan dan analisa data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Pada bab ini akan dibahas mengenai hasil penelitian dan analisis tentang posisi kasus, originalitas dan kepastian hukum pembatalan sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih dengan *verponding* Indonesia dalam hukum agraria nasional.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini akan memaparkan hasil kesimpulan dari rumusan masalah yang telah dibahas dalam hasil penelitian dan analisis serta memaparkan saran terkait permasalahan yang dibahas pada kesimpulan rumusan masalah.

