

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia dapat dikategorikan sebagai negara hukum. Secara konsitusional sebagai negara hukum yang dapat diketahui dalam rumusan tujuan negara dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Secara normatif tujuan negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai ketentuan dasar “Hak Menguasai oleh Negara” yang mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia yang berkaitan dengan kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran tersebut, tujuan dari hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹

Tanah dan manusia secara lahiriah tidak dapat dipisahkan, manusia hidup dan berkembang serta beraktivitas di atas tanah.² Tanah merupakan suatu faktor penting dalam kehidupan karena sebagian besar masyarakat menggantungkan kehidupan dari tanah. Tanah merupakan salah satu unsur

¹ Umar Said Sugiharto, *et.al*, *Hukum Pengadaan Tanah: Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi*, (Malang: Setara Press, 2015), hal. 1

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2007), hal. 1

utama dalam pembangunan, karena diperlukan sebagai tempat berdirinya prasarana, guna melaksanakan berbagai kegiatan sosial dan perekonomian. Selain itu, tanah juga merupakan sumber produksi yang sangat dibutuhkan sehingga ada banyak kepentingan yang membutuhkannya. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, dengan tetap mempertahankan kemampuannya dalam mendukung pembangunan yang berkelanjutan.³

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), terdapat dua perangkat hukum tanah yang berlaku pada saat yang bersamaan yaitu hukum tanah barat dan hukum tanah adat sehingga untuk menghindari dualisme dalam hukum tanah tersebut, diadakanlah unifikasi dan kodifikasi. Salah satu tujuan UUPA yaitu memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah rakyat seluruhnya, terlebih hak atas tanah menurut hukum adat.

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 UUPA. Lebih lanjut, dari rumusan pada Pasal 4 UUPA dapat dikatakan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang. Hak atas tanah adalah hak yang diterima oleh orang perseorangan atau badan hukum selaku pemegang kuasa atas tanah yang bersangkutan dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan

³Nia Kurniati, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaian Melalui Arbitrase dalam Teori, dan Praktik*, (Bandung: Refika Aditama, 2016), hal. 35

perundang-undangan.⁴ Pada ketentuan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA menjabarkan hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk membangun, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, berupa hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian.⁵

Setiap orang perlu memperoleh kepastian hukum atas tanah yang dimiliki. Adanya kepastian hukum itu penting untuk mengatur kehidupan masyarakat yang adil dan makmur, serta dapat membuat masyarakat dan para penegak hukum untuk tidak melakukan atau menghindarkan masyarakat dan para penegak hukum dari pelanggaran. Fungsi dari memberikan kepastian hukum dan atau perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu lahan tanah dan hak lainnya yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak sesungguhnya.

Permasalahan sebuah bidang tanah sering dikaitkan dengan masalah kepemilikan dari bidang tanah tersebut. Untuk mengindari timbulnya permasalahan tersebut Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) UUPA menyebutkan bahwa:

”Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pendaftaran tersebut meliputi:

a) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;

⁴ D. Romi Sihombing, *Cacat Administrasi Pembatalan Sertifikat Tanah Oleh BPN Tanpa Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Kencana, 2022), hal. 117

⁵ *Ibid*, hal. 99

- b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c) Pemberian surat-surat tandabukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Pendaftaran tanah diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 4 PP Pendaftaran Tanah:

“untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah”.⁶

Sertipikat sebagai surat bukti tanda hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah.⁷ Dapat dikatakan fungsi utama dari sertifikat adalah sebagai alat bukti yang kuat, demikian dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, karena itu, siapa pun dapat mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat. Selanjutnya dapat membuktikan mengenai keadaan-keadaan dari tanah itu misalnya luasnya, batas-batasnya, ataupun segala sesuatu yang berhubungan dengan tanah yang di maksud. Apabila dikemudian hari terjadi tuntutan di pengadilan tentang hak kepemilikan/ penguasaan atas tanah, maka semua keterangan yang dimuat dalam sertifikat hak atas tanah itu mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat dan karenanya hakim harus menerima sebagai keterangan-keterangan yang

⁶ Pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

⁷ A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hal. 32

benar, sepanjang tidak ada bukti lain yang mengingkarinya atau membuktikan sebaliknya. Untuk diperolehnya sertifikat tanah maka dibutuhkan pendaftaran atas obyek tanah tersebut. Kegiatan pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya akan disebut BPN) namun untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud, tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Kebutuhan manusia terhadap sebuah bidang tanah sangatlah tinggi, tetapi dalam hal persediaan sebuah bidang tanah juga sangatlah terbatas serta untuk permasalahan jumlah lahannya yang bersifat tetap.⁸ Adanya hal ini tidak menutup kemungkinan bisa terjadi permasalahan dalam sertifikat hak atas tanah. Pendaftaran tanah juga bertujuan untuk memberikan informasi yang jelas mengenai bidang tanah pada orang yang berkepentingan termasuk pemerintah agar mudah mendapatkan informasi tentang data-data yang dibutuhkan.⁹

Setelah diterbitkannya sertipikat hak atas tanah oleh instansi terkait, dalam hal ini adalah BPN, tidak menjamin pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat tidak dapat digugat oleh pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanah yang sama. Hal ini karena sistem pendaftaran tanah yang dianut oleh UUPA adalah sistem pendaftaran negatif yaitu dimana bagi pihak lain yang merasa mempunyai hak yang lebih kuat dengan disertai bukti-bukti yang dimilikinya dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan. Apabila pembuktian tersebut dapat dibuktikan maka sertipikat yang telah diterbitkan dapat

⁸ Supriadi, *Hukum Agraria*. (Jakarta: Sinar Grafika. 2016), hal. 3

⁹ H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika 2018), hal. 151

dibatalkan. Sertipikat hak atas tanah merupakan tanda bukti yang kuat namun tidak mutlak. Artinya apabila terdapat kekeliruan dalam sertipikat tersebut maka masih dimungkinkan untuk dikoreksi melalui pembatalan.¹⁰

Salah satu kasus yang sering terjadi dalam kasus pembatalan sertifikat diantaranya pembatalan sertifikat karena cacat administrasi dan/atau cacat yuridis. Pasal 35 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (selanjutnya akan disebut Permen ATR/BPN 21 Tahun 2020) menjelaskan yang dimaksud dengan cacat hukum administratif dan/atau cacat yuridis antara lain dikarenakan, kesalahan prosedur, kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, kesalahan subyek hak, kesalahan objek hak, kesalahan jenis hak, kesalahan perhitungan luas, terdapat tumpang tindih hak atas tanah, data yuridis atau data fisik tidak benar, atau kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Sertipikat yang terjadi kesalahan dalam penerbitannya memiliki implikasi tidak saja terhadap pemegang hak yang beritikad baik dalam memperoleh tanah tersebut, tetapi juga bagi pihak ketiga atau pihak yang akan berkepentingan baik terhadap tanah yang bersangkutan salah satunya lembaga jaminan. Atas suatu pelunasan utang, dapat dilakukan pengikatan jaminan berupa objek hak atas tanah yakni hak tanggungan, sebagaimana hal ini juga telah disebutkan dalam UUPA. Pengaturan hak tanggungan diatur dalam Undang-Undang

¹⁰ Andina Alfia Rizqi, "Perlindungan Hukum Pemilik Sertipikat Hak Atas Tanah Dalam Hal Terjadi Kesalahan Data Penerbitannya (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Semarang)", *Jurnal Notarius*, Vol. 11, No. 2, 2018, hal. 143

Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya akan disebut UU HT).

Berdasarkan dari uraian di atas apabila ternyata di kemudian hari hak atas tanah tersebut disengketakan dan pemberi Hak Tanggungan dinyatakan bukan sebagai orang/pihak yang berhak atas tanah tersebut, yang dengan demikian akan berimplikasi pada Hak Tanggungan yang membebani hak atas tanah tersebut.

Dewasa ini, masih terdapat banyak masyarakat yang tidak memiliki bukti hak atas tanah secara lengkap atau tanah-tanah yang belum terdaftar. Tanah yang belum terdaftar atau belum memiliki sertifikat tetapi telah dimiliki oleh warga masyarakat sering kali dibuktikan kepemilikannya dengan disertakan surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah. Tanah-tanah yang belum terdaftar tersebut pada umumnya terdapat di wilayah pedesaan dimana hak kepemilikan atas tanah hanya dibuktikan dengan surat yang berisi keterangan kepemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah setempat. Terhadap tanah-tanah yang belum dilekati dengan sesuatu hak atau sertifikat sebagai tanda bukti hak termasuk dalam tanah negara.

Hak atas tanah kepemilikan berbeda dengan hak atas penguasaan tanah. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Dewasa ini masih banyak di jumpai juga dalam masyarakat yang tanahnya belum bersertifikat melainkan masih menggunakan surat-surat lain sebagai penguasaan dan dijadikan sebagai bukti kepemilikan akan sebuah tanah. Diantara surat-surat yang dianggap

menjadi bukti kepemilikan serta penguasaan atas tanah pada masyarakat adalah surat keterangan tanah atau surat pernyataan penguasaan hak garap. Pada dasarnya pengurusan dilakukan dihadapan Kepala Desa atau Camat dimana tanah itu berada. Lebih lanjut dokumen tersebut juga harus diketahui dan ditandatangani oleh camat setempat.

Seperti halnya terjadi dalam Putusan Nomor 497K/TUN/2022, yang mana tanah Penggugat (Nasrun HK) pada tahun 2006 telah membuka lahan dan menguasai sebidang tanah di Sei. Karas Desa/Kel Kunangan Kecamatan Tebo Ilir Kabupaten Tebo seluas 623.40 ha (hektar) berdasarkan surat pernyataan kepemilikan/ penguasaan hak garap atas lahan yang diberikan izin dari Kepala Desa Kunangan tanggal 3 Januari 2008. Bahwa kemudian PT Persada Alam Hijau (PAH) berniat menjalin kerja sama kemitraan untuk membangun perkebunan kelapa sawit beserta sarana dan prasarana pendukungnya dengan Penggugat pada tanggal 3 Januari 2010. Bahwa berdasarkan surat pernyataan penyerahan/ pelepasan hak garap atas lahan yang dibuat tanggal 3 Januari 2010 atas nama Penggugat menyerahkan lahan/ tanah kepada Tergugat untuk digunakan dan dikelola dalam kegiatan pembangunan perkebunan kelapa sawit, beserta sarana dan prasarana pendukung lainnya. Bahwa pada tanggal 11 Juni 2012 PT. Persada Alam Hijau membuat Sertipikat Hak Guna Usaha No. 16 nama Pemegang Hak PT. Persada Alam Hijau dengan luas 942,29 Ha, di mana lahan atau objek yang dijadikan Sertipikat Hak Guna Usaha No. 16 tersebut sebagian lahan milik Penggugat. Seharusnya yang dibuat oleh PT. Persada Alam Hijau untuk dijadikan Sertifikat Hak Guna Usaha yaitu seluas 213.89 Ha yang didapat dari penyerahan dari masyarakat, namun tanah milik

penggugat seluas 623.40 ha (hektar) juga ikut termasuk dalam Sertifikat Hak Guna Usaha No. 16, kemudian lahan Kadirun seluas 105 Ha dan lahan PT. Persada Alam Hijau (PAH) yang didapat dari penyerahan dari masyarakat seluas 213.89 Ha. Bahwa Penggugat (Nasrun HK) menyampaikan kerja sama tersebut tidak untuk membuat Sertifikat Hak Guna Usaha dan Penggugat (Nasrun HK) baru mengetahui adanya Sertifikat Hak Guna Usaha No. 16 pada tahun 2012 atas nama Pemegang hak PT. Persada Alam Hijau (PAH) melalui salah satu media masa di Jambi yang memuat adanya pengumuman lelang kedua eksekusi hak tanggungan atas nama PT Persada Alam Hijau dengan luasan +942.29 Ha. Oleh karena itu Penggugat mengajukan gugatan untuk membatalkan Sertifikat Hak Guna Usaha No. 16 atas nama pemegang hak PT Persada Alam Hijau (PAH) sepanjang tanah milik penggugat seluas 623.40 Ha. Dalam perkara ini, hakim memutuskan bahwa Sertifikat Hak Guna Usaha No. 16 dinyatakan batal. Atas pembatalan sertifikat melalui putusan tersebut, tentunya berdampak terhadap PT Bank Negara Indonesia (Persero) selaku pemegang jaminan atas objek yang sertifikat dibatalkan.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam rangka menyusun tesis dengan judul “Perlindungan Hukum Kreditor Terhadap Pembatalan Sertipikat Hak Guna Usaha Yang Telah Dibebani Hak Tanggungan Karena Tumpang Tindih Dengan Surat Pernyataan Penguasaan Hak Garap Lahan ”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka hal-hal yang menjadi fokus dalam penelitian ini dirumuskan dalam permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan surat pernyataan/ penguasaan hak garap lahan yang tumpang tindih dengan sertifikat hak guna usaha dalam hukum agraria di Indonesia?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi kreditor yang objek jaminannya berupa sertipikat hak guna usaha yang telah dibebani hak tanggungan dibatalkan sebagian?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka tujuan yang diinginkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk melakukan pemecahan dan pendalaman masalah terhadap kedudukan surat pernyataan/ penguasaan hak garap lahan yang tumpang tindih dengan sertifikat hak guna usaha dalam hukum agraria di Indonesia.
2. Untuk melakukan pemecahan dan pendalaman masalah mengenai perlindungan hukum bagi kreditor yang objek jaminannya berupa sertipikat hak guna usaha yang telah dibebani hak tanggungan dibatalkan.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan pengetahuan dan keilmuan mengenai hukum, khususnya di bidang hukum pertanahan dan hukum kenotariatan terkait dengan kedudukan surat pernyataan/ penguasaan hak garap lahan dalam hukum agrarian Indonesia serta perlindungan hukum bagi kreditor yang objek jaminannya berupa sertifikat hak guna usaha yang telah dibebani hak tanggungan dibatalkan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran khususnya bagi kepada Pemerintah dalam bidang pertanahan seperti Badan Pertanahan Nasional serta peranan penegak hukum atau badan peradilan dalam upaya untuk dasar pengambilan keputusan yang terjadi di lapangan serta untuk menghindari terjadinya kejadian yang tidak diinginkan sehingga hasil dari penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi dunia akademik maupun praktisi serta dapat menjadi keilmuan yang berguna sebagai bahan dalam menemukan hukum, serta pihak lain

terkait sengketa penguasaan fisik bidang tanah berdasarkan surat penguasaan tanah tersebut.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini terdiri dari:

BAB I PENDAHULUAN

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

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini dari landasan teori, yaitu tentang teori kepastian hukum, teori perlindungan hukum, pengaturan tanah dalam hukum agraria di Indonesia, pendaftaran tanah, teori hukum jaminan dan landasan konspetual, yaitu tentang kedudukan surat pernyataan penguasaan hak garap lahan dan hak tanggungan.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini berisi mengenai tata cara dalam melakukan penelitian, metode yang digunakan dalam penelitian diantaranya bentuk dan pendekatan penelitian, bahan hukum, teknik pengumpulan, jenis data, dan pengolahan dan analisa data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan terdapat mengenai uraian permasalahan secara mendalam mengenai serta jawaban-jawaban dari permasalahan yang ada dengan menggunakan data hasil penelitian yang didapatkan dan teori yang dikaitkan oleh permasalahan tersebut.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini merupakan kesimpulan dari hasil penelitian serta saran dari penulis agar tidak terjadi permasalahan yang serupa di masa yang akan datang.

