

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara agraris dimana sebagian besar penduduk bekerja di sektor pertanian. Masyarakat Indonesia sejak dahulu sudah memanfaatkan kekayaan alam untuk menopang kehidupan sehari-hari, yang di mana masyarakat Indonesia banyak bekerja di sektor pertanian. Sejarah mengatakan bahwa sebelum kemerdekaan, tanah Indonesia telah menghasilkan berbagai jenis rempah-rempah dan mengundang negara-negara eropa seperti Portugis, Perancis, dan Belanda untuk datang karena kekayaan rempahnya. Tanah menjadi elemen penting pada kehidupan masyarakat Indonesia, hal ini dikarenakan tanah Indonesia sangat subur dan memudahkan masyarakat untuk menanam berbagai jenis tanaman untuk kebutuhan pangan ataupun kebutuhan perekonomian. Dalam hukum adat persoalan tanah merupakan hal yang penting karena manusia dinilai memiliki hubungan yang erat yang di mana tanah menjadi tempat untuk tinggal dan hidup.¹

Hukum agraria yang saat ini digunakan di Indonesia keberadaannya tidak lepas dari pengaruh hukum adat dan sejarah pertanahan di Indonesia. Sebagaimana yang dijelaskan pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA dinyatakan bahwa:

”Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam

¹ Agus Surono, *Penguasaan, Pemilikan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (PAT)*, (Jakarta: FH Universitas Al-Azhar Indonesia, 2013), hal. 2

Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan Sosialisme Indonesia.”²

Lahirnya hukum agraria tidak terlepas dari pengaruh hukum-hukum tentang tanah pada masa dahulu yaitu hukum adat dan peraturan buatan kolonial Belanda, namun ada hal-hal yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan ideologi negara Indonesia. UUPA berpangkal pada pendiriannya untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut sebagai UUD 45. Bangsa Indonesia ataupun negara tidak bertindak sebagai pemilik tanah melainkan sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh bangsa selaku badan penguasa.³ Dari sudut pandang inilah harus dilihat arti ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) pada UUPA yang dinyatakan “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara”.⁴ Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas perkataan dikuasai dalam pasal ini bukanlah berarti dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu sendiri.

Keberadaan UUPA terdapat dua hal penting mengenai isinya yang dilihat dari sistem pemberlakuannya, yaitu tidak berlakunya lagi Hukum agraria kolonial dan membangun Hukum agraria nasional. Dalam pembangunan Hukum agraria nasional, Hukum adat memiliki peran yang cukup signifikan sebagai sumber utama untuk memperoleh bahan-bahan perancangan berupa konsepsi, asas-asas, dan

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembar Negara Tahun 1960 Nomor 104. Tambaha Lembar Negara Nomor 2043)

³ Kuntana Magnar, Inna Junaenah, Giri Ahmad Taufik, “Tafsir MK Atas Pasal 33 UUD 1945: Studi Putusan MK Judicial Review UU No.7/2004. UU No.22/2001 dan UU No.20/2002”, Jurnal Konstitusi, Vol.7, No.1, 2016, hal. 113

⁴ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembar Negara Tahun 1960 Nomor 104. Tambaha Lembar Negara Nomor 2043)

lembaga-lembaga hukumnya, bahan-bahan tersebut dirumuskan secara tertulis. Konsepsi yang melandasi Hukum agraria nasional didapatkan dari konsepsi Hukum adat yaitu *komunalistik religius*, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan.⁵ Asas-asas Hukum adat yang digunakan dalam Hukum agraria nasional antara lain asas *religius*, asas kebangsaan, asas demokrasi, kemasyarakatan, pemerataan dan keadilan sosial, asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana, serta asas pemisahan horizontal tanah dengan bangunan di atasnya.⁶ Meskipun Hukum adat menjadi konsepsi yang melandasi Hukum agraria nasional, terdapat penyesuaian pada Hukum agraria nasional saat ini dengan melihat perkembangan zaman dan ideologi Indonesia.

Dualisme dalam Hukum agraria sebelum UUPA berlaku memunculkan pertanyaan terkait kedudukan hak-hak atas tanah yang sebelumnya sudah ada, karena akan menjadi tidak adil apabila hak-hak atas tanah tersebut hilang begitu saja bagi orang-orang yang sudah memilikinya dan merawat tanahnya bertahun-tahun lamanya. Maka pemerintah membuat kebijakan atas permasalahan tersebut setelah lahirnya UUPA, yaitu dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah. Dalam peraturan tersebut pemilik hak atas tanah sebelum UUPA berlaku harus mengajukan permohonan konversi hak atas tanahnya, dan hasil dari konversi tanah tersebut akan ditindak lanjuti dengan pendaftara tanah,

⁵ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta: Sinar Grafik, 2007), hal.30

⁶ H. Masnadi, Ahmad Muliadi, Irawan Santoso, “Kepastian Hukum Terhadap Surat Girik Sebagai Dasar Bukti Pendaftaran Hak Atas Tanah”, *Jurnal Nuansa Kenotariatan*, Vol. 5, No. 1, 2019, hal. 30

hal ini tertuang dalam Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah selanjutnya disebut PP 24 Tahun 1997 yang dinyatakan :

”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 mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.”⁷

Alat-alat bukti tertulis yang dimaksud antara lain meliputi akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan dengan tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang disusun sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini atau petak Pajak Bumi/landrente, girik, pipil, kekitir, dan *verponding* Indonesia yang ada sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, atau bentuk lain dari alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga yang tercantum dalam Pasal II, Pasal VI, dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.⁸

Mayarakat Indonesia terutama di pulau Jawa masih banyak yang memiliki surat Girik. Girik sebenarnya bukan bukti hak kepemilikan atas tanah atau bangunan tetapi Girik hanya merupakan dasar penarikan Pajak Bumi dan Bangun atas suatu tanah yang dikuasi seseorang, Girik sebagai salah satu alat bukti permulaan untuk mengajukan konversi tanah bekas hak adat namun bukan sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Meskipun secara hukum pembuktian Girik tidak sekuat akta otentik, namun karena Girik merupakan dokumen yang dianggap sebagai alas hak atau data yuridis atas tanah yang diperlukan sebagai kelengkapan

⁷ Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

⁸ Abdul Hamid Usman, “Perlindungan Hukum Hak Milik atas Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria”, Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan, Vol. 1, No. 1, 2020, hal. 72

persyaratan dalam permohonan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan pertanahan, Girik tersebut memiliki peranan yang sangat penting dalam proses penerbitan sertifikat hak atas tanah.⁹ Sampai saat ini masih ada masyarakat yang menggunakan Girik yang belum di konversi dengan hak atas tanah yang terdapat dalam UUPA, hal ini tentu menjadikan timbulnya masalah sengketa tanah.

Penulisan kali ini mengambil salah satu kasus terkait tanah adat di Labuan Bajo, Nusa Tenggara Timur. Masih terdapat masyarakat adat dan wilayah adat yang kuat dan diakui masyarakatnya disana, terbagi atas wilayah-wilayah adat yang setiap wilayah di pimpin oleh Tuga Golo atau Fungisonaris adat. Masyarakat adat di Labuan Bajo terdapat beberapa diantaranya masyarakat adat Mbehal, Lingko, Nanga Nae, Komodo dan masih banyak lagi. Masyarakat adat disana memiliki wilayah adatnya tersendiri dan dapat dibagi-bagi bagian tanahnya oleh Fungsionaris adat setempat berdasarkan musyawarah adat ataupun dengan cara *manuk lele tuak* yang merupakan upacara adat untuk pembagian tanah adat, sampai saat ini masih terus terjadi dan pemerintah daerah disana sangat menghargai hal tersebut.¹⁰ Pembagian tanah adat disana masih dilakukan dengan cara tradisional dan Masyarakat setempat masih mengakuinya, dan dapat dijadikan bukti awal untuk melakukan pendaftaran tanah. Namun hal tersebut banyak menimbulkan sengketa tanah karena ternyata terdapat beberapa tanah yang kepemilikan ganda karena luas tanah yang sangat besar, batas yang masih diperkirakan, dan masih banyak tanah yang belum di daftarkan.

⁹ Ayni Suwarni Herry, “Analisis Yuridis Surat Keterangan Girik Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”, Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran, Vol. 7, No. 1, 2024, hal. 6

¹⁰ Matilde Ayu Jehuru, “Eksistensi Hukum Tanah Lingko Mbehal di Wilayah Administrasi Kecamatan Boleng Kabupaten Manggarai Barat”, Jurnal Ilmu Hukum dan Politik, Vol. 2, No. 2, 2024, hal 22-26

Boedi Harsono berpendapat bahwa dengan berlakunya UUPA maka terjadi perubahan fundamental pada Hukum agraria nasional, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan fundamental yang dimaksud merupakan sistem pemberlakuannya yang tidak lagi menganut hukum kolonial karena sifatnya yang dualisme, dan hukum kolonial di anggap tidak menjamin kepastian hukum masyarakat Indonesia.¹¹ Kepastian hukum memiliki peran dalam pembentukan peraturan dan merupakan suatu hal yang penting, kepastian hukum sendiri merupakan salah satu nilai dasar dari suatu hukum. Nilai dasar dalam hukum sendiri meliputi tiga hal yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Dalam pembentukan aturan hukum keadilan merupakan hal yang diutamakan namun kemanfaatan dan kepastian hukum tidak dapat diabaikan, hukum yang baik adalah hukum yang mampu mensinergikan ketiga nilai dasar tersebut dengan tujuan kesejahteraan rakyat. Menurut Gustav Radbruch berpendapat bahwa:

”keadilan yang dimaksud dalam nilai dasar tersebut adalah keadilan dalam arti sempit yaitu setiap orang memiliki hak yang sama didepan pengadilan, kemanfaatan menggambarkan isi hukum sesuai dengan tujuan yang ingin di capai oleh hukum tersebut dan kepastian hukum dimaknai bahwa hukum dapat berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.”¹²

Kolaborasi yang baik antara keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum akan melahirkan suatu hukum yang baik dan akan membantu mempermudah pada penerapannya. Kepastian hukum merupakan asas untuk mendapatkan kejelasan terhadap peraturan yang dibentuk, selain itu kepastian hukum sebagai bentuk perlindungan bagi *yustisiabel* atau pencari keadilan terhadap tindakan

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang—Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hal. 162

¹² Bagir Manan dan Kuntanan Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, (Bandung: PT. Alumni, 1997), hal. 28

sewenang-wenang penguasa terhadap suatu aturan.¹³ Berdasarkan penjelasan sebelumnya penulis melihat bahwa peran kepastian hukum begitu penting untuk menjaga hukum yang dibentuk tetap sejalan dengan tujuan dari pembentukan hukum itu sendiri serta menjadi tolak ukur sebuah hukum harus di taati oleh masyarakat. Apabila hukum tidak lagi memiliki asas kepastian hukum maka akan timbul kerancuan dalam penegakannya dan ketidak konsistenan suatu hukum.

Asas kepastian hukum dikatakan sebagai bentuk perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan kesewenang-wenangan. Hal tersebut sebagai cerminan dari suatu aturan atau hukum yang dibuat oleh pemerintah yang memiliki sifat sebagai pelindung kepentingan bagi masyarakat. Philipus M Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum merupakan perlindungan akan harkat dan martabat individu dan pengakuan terhadap hak-hak yang dimiliki oleh setiap subjek hukum dari kesewenangan, perlindungan hukum terbagi menjadi dua yaitu perlindungan *prefentif* dan perlindungan *represif*.¹⁴ Perlindungan hukum *prefentif* merupakan suatu bentuk perlindungan hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya suatu permasalahan atau sengketa, sedangkan perlindungan hukum *represif* merupakan suatu bentuk perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa, perlindungan *represif* titik beratnya terhadap perlindungan yang tercermin dari tindakan pemerintah yang bertumpu dan bersumber dari perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.¹⁵ Setiap hukum yang

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993) hal. 2

¹⁴ Edy Purwito, "Konsep Perlindungan Hukum Konsumen Dan Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha Terhadap Produk Gula Pasir Kadaluarsa Di Kota Surabaya", *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, Vol. 13, No. 1, 2023, hal. 114

¹⁵ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia. Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya. Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hal. 205

dibuat oleh pemerintah dan yang berlaku di masyarakat diharapkan dapat berperan sebagai pelindung masyarakat untuk mencegah terjadinya permasalahan, dan apabila sudah terjadi permasalahan diharapkan sistem peradilan dan hukum yang berlaku juga pejabat yang berwenang dapat melakukan perlindungan hukum bagi para pihak yang bersengketa.

Kepastian hukum sebagai tujuan dari sertipikat hal ini terdapat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang dinyatakan bahwa "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah".¹⁶ Tentunya dapat dilihat dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA ini dengan jelas menyebutkan bahwa tujuan dari pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum. Pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan Pasal 19 ayat (1) UUPA merupakan salah satu upaya pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum untuk melindungi kepentingan dari pemilik hak atas tanah. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi jaminan kepastian hukum mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atau subyek hak atas tanah, jaminan kepastian hukum mengenai letak, batas, dan luas suatu bidang tanah atau obyek hak atas tanah, dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.¹⁷ Selanjutnya dalam Pasal 31 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 yang dinyatakan bahwa "Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan

¹⁶ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

¹⁷ A.P. Parlindungan, *Komentar Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1993), hal. 15

data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1).”¹⁸

Sertipikat sebagai perlindungan hukum bagi setiap orang yang memiliki hak atas tanah yang sudah di daftarkan, dengan terbitnya sertipikat ini diharapkan data fisik dan data yuridis hasil dari serangkaian kegiatan pendaftaran tanah yang termuat di dalamnya menjadi hal yang melindungi kepemilikan hak atas tanah bagi pemiliknya.

Pengertian pendaftaran tanah sendiri telah di tuangkan dalam Pasal 1 ayat

(1) PP 24 Tahun 1997 yang dinyatakan:

”Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan 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”.¹⁹

Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah selanjutnya disebut PP 18 Tahun 2021 menjelaskan tentang pendaftaran tanah dengan lebih rinci dan baru yang dinyatakan bahwa :

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan 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, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.²⁰

¹⁸ Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

¹⁹ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

²⁰ Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah

Pengertian tersebut menjelaskan bahwa dalam pendaftaran tanah terdapat beberapa proses yang berkaitan satu dengan yang lainnya yang pada akhirnya akan melahirkan suatu tanda bukti hak atas tanah atau yang disebut sebagai sertipikat. Pemerintah dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersifat “*rechts-kadaster*”, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum dan dalam sistem publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif.²¹ Sistem publikasi pendaftaran tanah merupakan satu rangkaian dari sistem pendaftaran tanah yang merupakan kelanjutan setelah didaftarkannya tanah tersebut. Sistem publikasi ini secara filosofis merupakan sejauh mana masyarakat dapat mempercayai data tentang tanah yang didaftarkan beserta akibat hukum yang ditimbulkannya.²² Sistem publikasi pendaftaran tanah dilihat pada pengertiannya mengharapkan sertipikat yang lahir dari proses pendaftaran tanah yang dilakukan masyarakat ataupun negara memberikan jaminan pada data-data yang tertuang di dalamnya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Pendaftaran tanah di setiap negara memiliki sistem publikasi tanah yang berbeda antara satu negara dengan negara yang lain. Sistem publikasi dalam pendaftaran tanah memiliki 2 (dua) jenis, yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Perbedaan kedua sistem publikasi tersebut terletak pada jenis sistem pendaftarannya. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sedangkan sistem publikasi negatif selalu

²¹ Linda S.M. Sahono, “Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implikasi Hukum”, Jurnal Perspektif, Vol. 27, No. 2, 2012, hal. 90

²² Boedi Harsono, Op.Cit, hal. 22

menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*).²³ Sistem tersebut membedakan apa yang di daftarkan, bentuk penyimpanan, penyajian data-datanya, bukti kepemilikannya serta apa yang dijamin oleh pemerintah selaku instansi yang mengeluarkan.²⁴ Dalam sistem publikasi pendaftaran tanah negatif, data-data yang terdapat dalam sertipikat tidak dijamin oleh negara, Pejabat Pembuat Akta Tanah ataupun petugas Badan Pertanahan Indonesia tidak melakukan pengujian pada kebenaran yang tercantum di dalamnya. Dengan demikian dalam sistem ini akta berfungsi sebagai alat bukti suatu peristiwa atau perbuatan hukum yang dilakukan terkait tanah dan bersifat kuat. Negara tidak menjamin data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat adalah benar, dan apabila di kemudian hari terdapat kesalahan atas data-data tersebut maka negara tidak akan memberikan pertanggung jawabannya.

Sistem publikasi pendaftaran tanah positif, dalam sistem ini setiap data yang tertuang di dalam sertipikat dijamin kebenarannya oleh negara, Pejabat Pembuat Akta Tanah ataupun petugas kantor pertanahan berperan aktif yang dimana Pejabat Pembuat Akta Tanah ataupun petugas kantor pertanahan sebagai perpanjangan tangan negara melakukan pengujian atas kebenaran data yang tercantum pada sertipikat dan akta sebelumnya. Apabila di kemudian hari terdapat permasalahan terkait sertipikat atau akta yang telah di terbitkan, maka negara akan bertanggung jawab atas kesalahan tersebut.²⁵

Indonesia tidak menganut kedua sistem tersebut, yang artinya Indonesia tidak menganut sistem publikasi pendaftaran tanah positif secara murni dan juga

²³ Efendi Bachtiar, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanannya*, (Bandung: Alumni Bandung, 1993), hal. 20-21

²⁴ Boedi Harsono, Op.Cit, hal. 76

²⁵ Effendi Bachtiar , Op.Cit, hal. 12-13

tidak menganut sistem publikasi pendaftaran tanah negatif secara murni tetapi Indonesia menganut sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif.²⁶ Sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif merupakan sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia, yang dimana sistem tersebut mengambil konsep sistem publikasi negatif dan sistem publikasi positif secara bersamaan namun tidak bersifat murni. Dalam sistem pendaftaran negatif bertendensi positif, pemerintah tidak memberikan jaminan atas data-data yang tertuang di dalam sertifikat namun data-data yang tertuang dianggap benar selagi tidak ada pihak yang dapat membuktikan sebaliknya.

Pemerintah tidak bertanggung jawab atas data dan informasi yang ada di dalam sertifikat hak atas tanah. Data dan informasi dianggap benar sepanjang tidak ada pihak lain yang menggugat. Apabila di kemudian hari terdapat gugatan atas data-data dalam sertifikat maka gugatan tersebut tetap di proses oleh pengadilan negeri.²⁷ Sistem publikasi pendaftaran tanah yang di anut di Indonesia yaitu sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif telah tertuang dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997.

Dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa:

”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”.²⁸

²⁶ Agus Suhariono, Moch Kevin Romadhona, Muhammad Indra Yanuardi, Muammar Zaid Nampira, ”Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah (Kajian Sistem Publikasi Negatif Bertendensi Positif)”, Jurnal UNAIR, Vol.5, No.1, 2022, hal. 20

²⁷ Giandiva Fahlika Erizal, ”Penerapan Sistem Pendaftaran Tanah Yang Menggunakan Stelsel Negatif Bersendikan Positif Pada Objek Tanah Yang Telah Terdaftar Di Kantor Pertanahan”, Jurnal Notarius UMSU, Vol.2, No.1, 2023, hal. 146

²⁸ Pasal 31 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Sertipikat merupakan hasil dari serangkaian kegiatan dalam pendaftaran tanah yang termuat data fisik dan data yuridis mengenai suatu bidang tanah dan atau bangunan. Pembahasan berikutnya yang berkaitan dengan sistem publikasi pendaftaran tanah terdapat dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 yang dinyatakan bahwa:

“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 .”²⁹

Pasal 32 ayat (2) tersebut mencerminkan bahwa sistem publikasi pendaftaran di Indonesia, negara tidak menjamin kebenarannya atas data-data yang terdapat dalam sertipikat namun untuk mencapai tujuan dari sertipikat tersebut yaitu menjamin kepastian hukum maka negara memberikan kesempatan selama 5 tahun terhitung sejak sertipikat baru di terbitkan untuk siapa saja yang merasa keberatan atas penerbitan sertipikat suatu tanah tertentu. Namun apabila sudah lewat waktu tersebut tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau mengajukan gugatan ke Pengadilan maka pihak lain tersebut tidak dapat lagi menuntutnya.

Pada faktanya masih terdapat kasus dalam Putusan Pengadilan Negeri Labuan Bajo Nomor Putusan: 8/Pdt.G/2023/PN Lbj terkait gugatan sengketa atas tanah antara pemilik sertipikat hak atas tanah sebagai tergugat melawan seorang yang menguasai tanah tersebut dengan dasar kepemilikan adat yang menjadi

²⁹ Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemeintah Nommor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

penggugat. Pemberian adat tersebut dilihat dari surat pemberian tanah adat dan surat penguasaan tanah. Tanah adat di Nusa Tenggara Timur terbagi atas beberapa wilayah adat yang diakui, pembagian tanah adat disana berdasarkan kewenangan dari Fungsionaris Adat dan masyarakat serta wilayah adat di daerah sana diakui oleh masyarakat sekitar dan oleh pemerintah. Penggugat pada sengketa tanah tersebut sudah menempati tanah secara turun temurun sejak dari orang tua penggugat sampai dengan penggugat sejak tahun 1942 penguasaan tanah tersebut terlihat dari pemanfaatan okupasi, berkebun sampai dengan membuka lahan persawahan di tanah sengketa tersebut, selain itu penggugat juga rutin membayar IPEDA yang saat ini dikenal dengan Pajak Bumi dan Bangunan. Tanah sengketa tersebut terletak di Kecamatan Komodo, Labuan Bajo, Nusa Tenggara Timur seluas 1082m², sudah berpuluh-puluh tahun penggugat dan orang tuanya menguasai tanah tersebut namun mereka dari pihak penggugat belum mendaftarkan tanahnya, ketika ingin mendaftarkan tanahnya ternyata sebagian tanah penggugat tersebut telah bersertipikat atas nama pihak yang berinisial HC.

Penggugat memiliki dalil bahwa tergugat menempati tanah sengketa tersebut karena diberikan izin menggarap oleh orang tua penggugat namun tergugat mengatakan bahwa dasar penguasaan tanah sengketa tersebut merupakan pemberian tanah adat dari fungsionaris adat setempat. Dari keterangan tergugat tersebut memiliki bukti yang cukup kuat untuk menjadi pertimbangan majelis hakim karena terdapat surat penyerahan adat dari fungsionaris adat kepada tergugat. Yang selanjutnya terhadap tanah sengketa tersebut tergugat menjual tanah tersebut kepada HC yang merupakan pihak tergugat juga dalam perkara ini, pada tahun 1997 dan 1998 yang telah terbit sertipikat atas nama HC dengan

Sertifikat Hak Milik No 1000/Kelurahan Labuan Bajo dan Sertifikat Hak Milik No 1001/Kelurahan Labuan Bajo.

Proses menjual tanah dari tergugat kepada HC tidak diketahui oleh penggugat sampai pada tahun 2022, yang dimana penguat mengetahui bahwa ternyata selama ini tanah sengketa tersebut telah diterbitkan sertipikat atas nama orang lain tanpa sepengetahuannya. Atas dasar hal tersebut penggugat melakukan gugatan ke Pengadilan Negeri Labuan Bajo kepada tergugat. Dalam Putusan Pengadilan Negeri Labuan Bajo Nomor Putusan: 8/Pdt.G/2023/PN Lbj menyatakan pada pokoknya bahwa akta jual beli atas tanah sengketa dinyatakan batal demi hukum dan sertipikat yang terbit sejak tahun 1997 dan 1998 dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut atas dasar beberapa pertimbangan dari majelis Hakim dan pembuktian yang telah terjadi dalam persidangan. Majelis Hakim mempertimbangkan kebenaran atas kepemilikan tanah sengketa dengan melihat bukti-bukti dan keterangan saksi dalam persidangan terkait penguasaan objek sengketa dan batas-batas dari tanah sengketa tersebut.

Perimbangan Majelis Hakim terkait kepemilikan tanah sengketa tersebut mempertimbangkan Pasal 32 ayat (1) PP 24 Tahun 1997 dan mempertimbangkan Pasal 1915 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang persangkaan. Atas pertimbangan tersebut yang selanjutnya dihubungkan dengan bukti-bukti dan keterangan saksi, bahwa Peta Informasi Bidang Tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Manggarai Barat memperlihatkan bahwa tanah objek sengketa yang bersertipikat terdapat indikasi *overlap* dengan luas *overlap* 146 m². Selain itu Akta Jual Beli antara pihak untuk jual beli tanah sengketa ternyata dibuat oleh PPAT yang tidak berwenang karena melihat lokasi dari tanah sengketa tersebut dan PPAT yang membuatnya tidak dalam satu wilayah. Dengan demikian Majelis Hakim memutuskan bahwa Sertifikat Hak Milik No

1000/Kelurahan Labuan Bajo dan Sertifikat Hak Milik No 1001/Kelurahan Labuan Bajo dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan Akta Jual Beli atas transaksi tanah sengketa tersebut batal demi hukum.³⁰

Sengketa tanah tersebut dapat terlihat bahwa pemilik sertipikat hak atas tanah belum tentu sebagai pemilik yang sah, dan tidak menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik dari sebuah sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Sertipikat yang di permasalahkan sudah berusia lebih dari 5 (lima) tahun yang dimana melihat pada Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 untuk sertipikat yang telah terbit lebih dari 5 (lima) tahun semestinya sudah tidak dapat lagi di permasalahkan atas hak kepemilikannya atau atas kebenaran dari data-data yang tertuang di dalamnya. Tetapi pengadilan tetap memproses gugatannya dan membatalkan akta jual beli serta sertipikat yang sebelumnya telah terbit dinyatakan tidak mengikat oleh hukum. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan dengan merujuk pada Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 terkait sistem publikasi tanah, sampai kapan sebuah sertipikat dapat digugat dan bagaimana perlindungan bagi pemilik sertipikat hak atas tanah.

Merujuk pada Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997, maka Penggugat harus membuktikan sebaliknya atas sertipikat yang telah terbit, maka dari itu beban pembuktian dilimpahkan kepada Penggugat. Sertipikat yang terdapat dalam gugatan sengketa tanah tersebut sudah terbit lebih dari 5 (lima) tahun, yang dimana semestinya sertipikat tersebut sudah mendapatkan perlindungan hukum dan kepastian hukum atas kebenaran data-data yang tertuang didalamnya. Namun

³⁰ Putusan Pengadilan Negeri Labuan Bajo Nomor Putusan Nomor: 8/Pdt.G/2023/PN Lbj

sertipikat dapat terus di gugat oleh siapa saja yang merasa berkepentingan dan keberatan atas suatu sertipikat yang telah terbit.

Dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD⁴⁵ merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan Hukum agraria di Indonesia yang dimana hal ini tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA.³¹ Dalam UUPA dijelaskan lebih terperinci bagaimana peran negara sebagai yang menguasai tanah tetapi bukan pemilik dari tanah, tanah tetap menjadi milik masyarakat Indonesia yang dimana hanya warga negara Indonesia dan badan hukum tertentu yang dapat memiliki tanah di Indonesia. Sertipikat sendiri adalah bentuk dari kepastian hukum dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia hal ini melihat dari tujuannya dikeluarkannya sertipikat itu sendiri yang tertuang dalam Pasal 19 UUPA, apabila asas kepastian hukum sudah terlaksana dengan baik maka perlindungan hukum akan terlaksana. Perlindungan hukum berkorelasi secara signifikan dengan kepastian hukum, artinya adanya perlindungan apabila ada kepastian tentang norma hukumnya dan kepastian bahwa norma hukum tersebut dapat ditegakkan. Dengan demikian terbitnya sertipikat seharusnya dapat menjadi tahap final yang memberikan perlindungan hukum yang mutlak bagi pemiliknya.

Dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 tercermin bentuk sistem publikasi pendaftaran tanah yang diterapkan oleh negara Indonesia yaitu Indonesia menerapkan sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif, yang dimana sertipikat adalah alat bukti yang kuat sepanjang data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya adalah benar, namun apabila dapat dibuktikan sebaliknya

³¹ A. Joni Minulyo, "Pemaknaan Penguasaan Negara Atas Agraria", Jurnal Hukum Pro Justitis, Vol.26, No.1, 2008, hal. 30

di muka pengadilan maka sertipikat yang telah terbit tersebut dapat dibatalkan. Selanjutnya untuk tetap menjaga kepastian hukum, bahwa sertipikat yang telah terbit selama 5 (lima) tahun dengan itikad baik maka tidak dapat di ganggu gugat. Pada sengketa tanah yang telah dijabarkan sebelumnya sertipikat telah terbit lebih dari 5 (lima) tahun yang dimana sebuah sertipikat masih mendapat gugatan dari pihak yang keberatan. Hal ini tidak berkesesuaian dengan tujuan dari sertipikat itu sendiri serta asas kepastian hukum menjadi tidak terlaksana. Melihat asas kepastian hukum menjadi tujuan dari pembentukan suatu hukum itu sendiri agar terciptanya ketertiban dan keseragaman di masyarakat, yang dimana kepastian hukum merupakan sebagai kejelasan norma yang menjadi pegangan atau pedoman untuk mentaati suatu peraturan.³²

Terciptanya kepastian hukum dapat dilihat dari perilaku masyarakat yang menerapkan suatu aturan tersebut, apakah sudah sejalan atau belum, dan apabila belum sejalan dapat dinilai tidak terjadi efektifitas hukum dan tujuan dari terbentuknya suatu aturan tersebut tidak tercapai dengan baik. Dari kasus diatas dapat dilihat bahwa penerapan Pasal 19 UUPA dan Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 tidak di implementasikan dengan baik yang pada akhirnya sertipikat bukan lagi sebagai bentuk dari jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan suatu tanah atau bangunan karena walau sudah lebih dari 5 (lima) tahun setelah sertipikat terbit, sewaktu-waktu masih tetap dapat dilakukan gugatan atas kebenaran dari data-data sertipikat tersebut.

³² Ade Onny Siagian, Andrew Shandy Utama, “Penerapan Aasa Hukum Dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang Berkeadilan dan Partisipatif”, Jurnal Terapan Informatika Nusantara, Vol.2, No.2, 2021, hal 58.

Melihat pada sistem publikasi pendaftaran tanah yang diterapkan oleh Indonesia yaitu sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif, yang dimana pemerintah dalam mengeluarkan sertipikat tidak menjamin atas isi dalam sertipikat tersebut yang artinya petugas pemerintah hanya menerima dan mendaftarkan atas kepemilikan tanah tersebut tetapi tidak berkewajiban untuk mengecek kebenarannya. Namun sebagai cerminan untuk tetap tercapainya kepastian hukum yang melindungi kepentingan pemiliknya maka pemerintah mengeluarkan Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997, yang dimana sertipikat yang telah terbit selama 5 (lima) tahun dengan itikad baik maka sertipikat tersebut tidak dapat di ganggu gugat. Namun pada faktanya sertipikat dalam kasus di atas sudah berusia lebih dari 5 (lima) tahun dagen tetap dapat dilakukan gugatan.

Peraturan yang sudah ada tidak selaras dengan keadaan sesungguhnya dalam masyarakat dan juga dalam penegakkannya di pengadilan. Yang dimana Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menjadi landasan dasar pendaftaran tanah untuk menjaga kepastian hukum. Dengan bentuk dari pendaftaran tanah yaitu terbitnya sertipikat hak atas tanah yang tertuang dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 sebagai bentuk dari ketegasan pemerintah pada sistem publikasi pendaftaran tanah yang di terapkan oleh Indonesia. Pada faktanya undang-undang maupun peraturan pemerintah yang telah ada tidak berkesesuaian dengan fakta yang terjadi dalam masyarakat, masih terdapat sertipikat yang di gugat walau sudah terbit lebih dari 5 (lima) tahun dan kasus yang disebutkan merupakan satu kasus dari beberapa kasus gugatan sertipikat yang terjadi di Indonesia. Menurut penulis hal ini mengkhawatirkan sebab jiwa dari sertipikat yang sebelumnya sebagai bentuk dari kepastian hukum dan perlindungan hukum akan hilang dan bagi masyarakat yang

memiliki sertifikat sewaktu-waktu akan dapat di gugat oleh siapa saja tanpa jangka waktu tertentu dan efektifitas hukum tidak tercapai dalam masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah terkait sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif dalam Putusan Pengadilan Negeri Labuan Bajo Nomor Putusan: 8/Pdt.G/2023/PN LBJ?

1.3 Tujuan Penelitian

Terkait dengan penjelasan yang telah dijabarkan dalam latar belakang masalah, maka tujuan penulis dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengkaji dan menganalisa perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah terkait sistem publikasi pendaftaran tanah negatif bertendensi positif .
2. Untuk mengkaji dan menganalisa kedudukan sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis pada penulisan tesis ini adalah mengembangkan teori sistem publikasi pendaftaran tanah yang berkesesuaian dengan Pasal 19 UUPA untuk melindungi pemilik sertifikat hak atas tanah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis pada penulisan tesis ini adalah memberikan pengembangan pengetahuan terkait sistem publikasi pendaftaran tanah dan implementasinya, serta memberikan masukan pada pemerintah untuk merubah sistem publikasi pendaftaran tanah agar dapat menjamin kepastian hukum dari pemilik sertipikat hak atas tanah.

1.5 Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan dalam tesis ini adalah

BAB I : PENDAHULUAN, dalam bab pendahuluan penulisan akan menguraikan latar belakang permasalahan dalam penulisan tesis, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan tesis.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA, dalam bab tinjauan pustaka penulis akan menjabarkan tinjauan teori dan tinjauan konseptual yang berkaitan dengan penulisan tesis. Tinjauan-tinjauan tersebut akan berisikan beberapa buku, literatur, undang-undang dan asas yang digunakan oleh penulis.

BAB III: METODE PENELITIAN, dalam bab metode penelitian akan dijabarkan bentuk metode penelitian apa yang digunakan oleh penulis, termasuk di dalamnya jenis penelitian, data dan sumber data yang disajikan, cara pengumpulan data dan analisis data yang digunakan dalam penulisan tesis.

BAB IV: ANALISIS DAN PEMBAHASAN, dalam bab analisis dan pembahasan akan dijelaskan analisa permasalahan yang diangkat

oleh penulis yang selanjutnya pembahasan antara permasalahan tersebut dengan teori-teori dan data-data yang dikumpulkan untuk menjawab rumusan masalah dalam tesis ini.

BAB V: PENUTUP, dalam bab penutup merupakan bab akhir dalam penulisan ini yang akan berisikan kesimpulan dari penulisan tesis, serta saran yang diajukan oleh penulis yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis angkat dalam tesis

