

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam di bumi Indonesia ini dalam wujud konkretnya merupakan salah satu modal dasar bagi Pembangunan

Nasional. Dewasa ini masalah tanah tidak hanya berhubungan dengan masalah keagrariaan yang lazimnya diidentikkan dengan kegiatan di bidang pertanian, melainkan telah berkembang demikian pesat hingga kepada masalah yang erat

kaitannya dengan masalah budaya, ekonomi, politik, dan pertahanan dan keamanan. Untuk mengatasi dan menanggulangi berbagai masalah yang berkenaan dengan tanah tersebut di atas, diperlukan adanya jaminan kepastian

hukum yang berisi peraturan-peraturan di bidang pertanahan atau lazimnya disebut bidang keagrariaan yang dapat dikategorikan dalam bidang hukum pertanahan.

Agraria berasal dari kata *ager* dan *agrarius*. Kata *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata *agrarius* mempunyai arti sama dengan “perladangan, persawahan, pertanian”.¹ Menurut Prof. Subekti dan R.

Tjitrosoedibio, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya,² sedangkan menurut Prof. Boedi Harsono, hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak

tertulis, yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. 12, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 5.

² Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), hlm. 12.

hubungan hukum konkret, berespek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.³

Tujuan hukum agraria nasional yaitu keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan umum itulah yang merupakan ciri khas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).⁴ UUPA ini memberikan pengaturan khusus akan masalah pertanahan.

Pada Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama atau badan hukum, dalam hal ini negara dapat mengatur macam-macam hak atas tanah yang di dalam Pasal 16 Ayat (1)

UUPA diperinci sebagai berikut :⁵

- a. *"hak milik,*
- b. *hak guna-usaha,*
- c. *hak guna-bangunan,*
- d. *hak pakai,*
- e. *hak sewa,*
- f. *hak membuka tanah,*
- g. *hak memungut-hasil hutan,*
- h. *hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53."*

Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak

³ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 31.

⁴ Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2009), hlm. 1.

⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 284.

atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya. Menurut Boedi Harsono, dalam hukum tanah negara-negara dipergunakan apa yang disebut *azas accessie* atau asas “pelekatan”. Makna asas pelekatan, yakni bahwa bangunan-bangunan dan benda-benda/tanaman yang terdapat di atasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah, serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Dengan demikian, yang termasuk pengertian hak atas tanah meliputi juga kepemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya.⁶

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, tetap dipertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah sebagai yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.⁷ Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan tersedianya perangkat hukum tertulis yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten, dan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif. Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapa pun yang berkepentingan akan dengan mudah mengetahui

⁶ *Ibid.*, hlm. 20.

⁷ *Ibid.*, hlm. 472.

kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.⁸

Guna mencapai tujuan nasional diperlukan adanya kebijakan nasional di bidang pertanahan yang salah satunya adalah penyelenggaraan pendaftaran tanah yang ditujukan untuk menciptakan kepastian hukum tentang subyek dan obyek hak atas tanah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang UUPA dalam Pasal 19 Juncto PP Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang diubah dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 menjadi tanggung jawab Pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Menurut Pasal 3 PP No.24 Tahun 1997 Pendaftaran tanah bertujuan untuk:

- a. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam

⁸ *Ibid*, hlm. 69.

mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka tujuan pendaftaran tidak hanya untuk kepastian hukum, tetapi juga untuk perlindungan hukum. Kepastian hukum dan perlindungan hukum ini sangat erat kaitannya dengan kedudukan sertifikat sebagai bukti hak atas tanah yang merupakan alat bukti yang menerangkan subyek dan obyek hak atas bidang tanah dan dapat dipergunakan untuk mempertahankan klaim dari pihak ketiga.

Ketentuan Pasal 32 PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan 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. Pasal tersebut sebagai konsekuensi dari sistem pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia yang menggunakan sistem negatif, yang berarti bahwa negara tidak menjamin kebenaran data yang ada dalam sertifikat.

Kajian mengenai kekuatan berlakunya sertifikat sangat penting setidaknya karena *pertama*, sertifikat memberi kepastian hukum pemilikan tanah bagi orang yang namanya tercantum dalam sertifikat. Penerbitan sertifikat dapat mencegah sengketa tanah. Pemilikan sertifikat akan memberikan perasaan tenang dan tentram karena dilindungi dari tindakan sewenang-wenang oleh siapa pun. *Kedua*, pemberian sertifikat dimaksudkan untuk mencegah sengketa kepemilikan

tanah. *Ketiga*, dengan pemilikan sertipikat, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Selain itu, sertipikat mempunyai nilai ekonomi dimana tanah yang bersertipikat mempunyai nilai ekonomi yang tinggi apabila dijadikan jaminan utang dengan hak tanggungan atas tanah.⁹

Ketentuan Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, menyatakan sertipikat tanah yang diterbitkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun ketentuan ini belum dapat menjaminkannya, karena dalam sistem negatif yang dianut dalam UUPA senantiasa memberikan kesempatan kepada seseorang yang merasa mempunyai hak yang lebih kuat untuk menggugatinya ke pengadilan dengan mengemukakan bukti-bukti hak yang dimilikinya.¹⁰ Ini berarti sertipikat tanah yang diterbitkan bukanlah alat bukti yang mutlak, sehingga sertipikat bisa dibatalkan,¹¹ sepanjang ada pembuktian yang menyatakan ketidakabsahan sertipikat tanah. Konsekuensi yang harus dilakukan untuk menghasilkan data yang benar adalah penerapan prinsip kehati-hatian oleh pihak yang mempunyai otorisasi sebagai pelaksanaan pendaftaran tanah, agar tidak terjadi kesalahan pada setiap tahapan pendaftaran.

Adapun pihak yang diberikan wewenang oleh Negara untuk menyelenggarakan pendaftaran ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang pelaksanaannya didelegasikan pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Berdasarkan tugas dan fungsi dari BPN yang terkait dengan pendaftaran tanah maka sesuai Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁹ Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 2.

¹⁰ A.P. Parlindungan, *Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria dan Tata Cara Pejabat Akta Tanah*, Cetakan ke-5, (Bandung: Mandar Maju, 1991), hlm. 34.

¹¹ Bachtiar Effendi, *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*, Cetakan ke-I, (Bandung: Alumi, 1993), hlm. 27.

dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka ini dilakukan dengan maksud agar dapat dihasilkan produk persertipikatan hak yang banyak, sehingga mampu memenuhi pencapaian tertib administrasi di bidang pertanahan. Namun demikian persoalan pendaftaran tanah tidak semata-mata hanya sebatas pada segi kuantitas saja dengan mengabaikan kualitas berupa jaminan kepastian hukum dan fungsinya sebagai alat bukti bagi khususnya pemegang sertipikat. Persoalan hukum yang terjadi penerbitan sertipikat ganda, asli tapi palsu ataupun penerbitan sertipikat atas nama orang lain yang tentu saja merugikan pihak-pihak yang mempunyai hubungan hukum atau akan melakukan perbuatan hukum dengan bidang tanah tersebut. Adanya penerbitan sertipikat ganda, asli tapi palsu ataupun penerbitan sertipikat atas nama orang lain dan lain-lain pemalsuan dokumen yang berkaitan dengan tanah. Sedikit banyak terkait dengan kinerja birokrasi yang menyelenggarakan pendaftaran tanah dan dipertanyakan penggunaan prinsip kehati-hatian dari penerbit sertipikat, dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997 pemilikan sertipikat dengan kurun waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan/gugatan atas penerbitan sertipikat atau dengan kata lain pemilik yang sebenarnya dapat kehilangan hak atas tanahnya.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, penulis tertarik untuk meneliti dalam bentuk skripsi yang berjudul **“PENYELESAIAN HUKUM ATAS PENERBITAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH YANG CACAD HUKUM ADMINISTRATIF DI KANTOR PERTANAHAN KOTA BATAM”**.

1.2. Perumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang yang telah dikemukakan oleh penulis, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian hukum atas penerbitan sertipikat hak atas tanah yang cacad hukum administratif di kantor pertanahan kota batam?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah yang mengalami cacad hukum administratif?

1.3. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1.1.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui penyelesaian hukum atas penerbitan sertipikat hak atas tanah yang cacad hukum administratif di kantor pertanahan kota batam.
- b. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah yang mengalami cacad hukum administratif.

1.1.2. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi, bacaan, dan referensi mengenai masalah dalam penyelesaian hukum atas penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah yang cacad hukum administratif di Kantor Pertanahan Kota Batam.

b. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini berguna untuk sebagai bahan masukan bagi mahasiswa hukum, masyarakat umum dan pihak-pihak yang terkait dalam penerapan hukum tanah di Indonesia.