

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 28 D Ayat (1) disebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Ketentuan ini berlaku juga dalam bidang pertanahan. Ketentuan wewenang Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan mengakar pada pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat kemudian dikokohkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara 1960-104) atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Selanjutnya dapat dilihat diberbagai Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden dan Peraturan yang diterbitkan oleh Pimpinan Instansi teknis di bidang pertanahan.

1

Kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah yang didasarkan pada ketentuan Pasal 2 Ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan

¹ Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, www.uupa.org.

juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah. Atas dasar kewenangan tersebut maka berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara (Pemerintah) kepada dan dipunyai oleh subyek hukum. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hukum yaitu orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang adalah hak-hak atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ²adalah :

1. Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah :
 - 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 dimaksud dalam Pasal 53.

² *Ibid* Bab II Pasal 16

2. Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat

(3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah :

- a. Hak Guna Air,
- b. Hak Pemeliharaan dan pengangkapan ikan,
- c. Hak Guna Ruang Angkasa.

Pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah termasuk dalam setiap penyelesaian masalah pertanahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk pemberian jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan pokok Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang menginstruksikan kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia yang bersifat Rechs Kadaster artinya tujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Sebagai landasan teknis mengenai pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 tentang pendaftaran tanah, kemudian disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, tetap dipertahankan tujuan dan system yang dipergunakan selama ini yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran tanah hanya akan mengasilkan surat-

surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang telah dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan Pasal 38 Ayat (2).

Dalam Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa Sertipikat merupakan surat tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut..

Tujuan hukum adalah mewujudkan kepastian hukum sekaligus keadilan bagi masyarakat sebagaimana menurut Aristoteles Aguinus Grotius yang mengajarkan bahwa kepastian hukum dan keadilan adalah tujuan dari sistem hukum. Demikian juga ketentuan pada Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (sertipikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, ini sesuai pula dengan penjelasan atas Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Bab IV Alenia (2) yang

menyebutkan pendaftaran tanah yang bersifat rekadaster yang artinya bertujuan menjamin kepastian hukum.³

Kepastian hukum sertipikat seharusnya dapat dipahami sebagai sertipikat yang merupakan produk dari lembaga pemerintah adalah sesuatu sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang tidak dapat diganggu gugat lagi. Akan tetapi sebagaimana penjelasan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 bahwa sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat selama tidak dapat dibuktikan, sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya diterima sebagai produk lembaga pemerintah ada kemungkinan tidak benar (terlepas dari sebab-sebabnya), dengan demikian dapat mengurangi arti kepastian hukum atas sertipikat itu sendiri.

Kepastian hukum menurut pendapat Jan Michiel Otto dalam bukunya Adrian Sutendi, bahwa untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. Adanya aturan hukum yang jelas;
2. Instansi Pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya;
3. Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;
4. Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum;
5. Putusan pengadilan secara kongkrit dilaksanakan.⁴

³ *Ibid*, Bab IV Alenia 2

⁴ Adrian Sutendi, Sertipikat Hak Atas Tanah (Jakarta: Sinar Grafika, 2011) hal 27.

Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah sebagai berikut :

1. Berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum, dalam hal-hal yang kongkrit. Pihak-pihak pencari keadilan ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum seseorang memulai dengan perkara;
2. Berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.⁵

Ketentuan pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut rawan menimbulkan sengketa baik klaim atas tanah maupun upaya hukum dengan melayangkan gugatan Perbuatan Melawan Hukum di Pengadilan Negeri mengenai Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah dan upaya hukum lain dengan melayangkan gugatan Wanprestasi di Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai Pembatalan Sertipikat atas produk yang dikeluarkan oleh Instansi Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, sehingga perolehan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah belum dapat menjamin kebenarannya.

Dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat 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 tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut tidak

⁵ Irawan Sutedi, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arkola 2003) hal 178.

mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepala kantor pertanahan setempat, yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.⁶

Dalam penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dimana dinyatakan bahwa didalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), bahwa surat tanda bukti yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bahwa pendaftaran sebagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.⁷

Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah ini tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam Ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian

⁶ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, eodb.ekon.go.id, pasal 32 Ayat 2

⁷ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, eodb.ekon.go.id, pasal 32 Ayat 2
Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, www.uupa.org, pasal 22, pasal 32 dan pasal 38

hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan sah.

Berkaitan dengan sifat pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak sebagaimana yang ditetapkan dalam pada Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, dimana menurut Maria SW Sumarjono yang menyatakan bahwa apabila selama (5) lima tahun pemegang hak semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang bertitikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan, berarti yang bersangkutan menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Konsepsi ini didasarkan pada lembaga *rehtverwerking* yang dikenal dalam hukum adat.⁸

Konsep *rehtverwerking* dalam pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini bertujuan memberikan kepastian hukum kepada (2) dua pihak yaitu :⁹

1. Bagi pemilik sertipikat, kalau sudah lewat (5) lima tahun sejak diterbitkan sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya tidak ada yang mengajukan gugatan, maka ia terbebas dari klaim pihak lain yang merasa sebagai pemilik tanah tersebut.

⁸ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *eodb.ekon.go.id*, pasal 32 Ayat 2

⁹ *Ibid*

2. Bagi tanah yang sebenarnya, ia wajib menguasai tanah secara nyata dan mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya setempat agar terhindar dari kemungkinan tanahnya didaftarkan atas nama orang lain.

Menurut Sudirman Saad dalam bukunya Urip Santoso mengenai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat terwujud apabila dipenuhi (3) tiga syarat kumulatif yaitu :¹⁰

1. Penerbitan sertipikat tanahnya telah berusia 5 tahun atau lebih.
2. Proses penerbitan sertipikat tersebut didasarkan itikad baik.
3. Tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kekuasaannya.

Dalam ketentuan pada Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur perlindungan hukum yang mutlak kepada pemilik sertipikat hak atas tanah dan mengatur pula tentang hilangnya hak seseorang atas hak atas tanah yang disertipikatkan oleh orang lain mempunyai problem yuridis antara lain :

1. Pada Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur hilangnya hak seseorang atas tanah tidak cukup diatur dalam Peraturan Pemerintah, seharusnya diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan yang mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu berupa Undang-Undang.
2. Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota memenuhi unsur-unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang

¹⁰ Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak atas tanah, (Jakarta: Kencana, 2010) hal 280.

Peradilan Tata Usaha Negara. Pada Pasal (1) angka (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 memberikan pengertian tentang Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu suatu Penetapan Tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum.

Dalam hal sertipikat atas tanah yang diterbitkannya oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah berusia (5) lima tahun tidak berarti hak menggugatnya hilang bagi orang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat hak atas tanah tersebut. Apabila unsur-unsur dalam pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No, 24 Tahun 1997 terpenuhi secara kumulatif, hak menggugat bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat tersebut tidak menjadi hilang. Meskipun unsur-unsur dalam pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terpenuhi, maka orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dan untuk menyelesaikan sengketa terkait dengan diterbitkannya hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Gugatan dapat diajukan dalam waktu 90 hari terhitung sejak diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.¹¹

¹¹ Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, www.komisiyudisial.go.id, pasal 55

Alasan yang digunakan sebagai dasar dalam gugatan untuk pembatalan atau menyatakan tidak sah sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota diantaranya : ¹²

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan dibahas tentang bentuk-bentuk tidak pastian hukum dari sertipikat hak atas tanah milik, dan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah milik.

Setelah kita lihat dari uraian mengenai kepastian hukum mulai dari pendaftaran atas hak tanah sampai dengan masalah yang timbul mulai dari klaim atas tanah sampai adanya gugatan baik di Pengadilan Negeri setempat mengenai Perbuatan melawan hukum dan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara setempat mengenai produk sertipikat yang dibuat dan diterbitkan oleh Badan Pertanahan Kabupaten/Kota disini juga akan membahas mengenai berakhirnya Sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah kadaluarsa atau berakhirnya atas Sertipikat Hak Guna Bangunan tersebut.¹³

Seiring dengan perkembangan pembangunan properti di Indonesia yang pesat mulai daerah yang tadinya tidak terjamah ataupun tertinggal oleh manusia sekarang ini sejak tahun 2012, telah terlihat dimana-mana para pengembang berlomba-lomba membuat dan membangun suatu kota didalam kota yang disebut

¹² Peraturan Menteri Agraria/Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 tentang Pemberian dan Pembatalan Hak Milik atas Tanah Negara, *fiaji.blogspot.co.id*

¹³ Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, www.uupa.org, pasal 52

kota mandiri. Akan tetapi seiring dengan perkembangan properti sekarang ini sering kita jumpai masalah hukum atas tanah yang terus menerus terjadi.¹⁴

Masalah hukum atas tanah yang terjadi sekarang ini mulai klaim yang dilayangkan yang merasa oleh pemilik tanah ataupun ahli waris sebagai pemilik tanah yang sah terhadap pengembang yang melakukan pembangunan sarana perumahan maupun rumah dan toko (ruko) sampai dengan melayangkan upaya hukum ke pengadilan untuk mencari kepastian dan keadilan hukum dimana merasa pemilik atas tanah maupun ahli waris merasa belum pernah mengalihkan atau menjual atas tanah tersebut kepada orang lain. Sehingga pemilik maupun ahli waris menanyakan atas status tanah tersebut agar dapat mendapat ganti rugi atas tanah tersebut.¹⁵

Dalam hal klaim ataupun gugat menggugat pemilik ataupun ahli waris menjadikan dasar alas hak berupa :¹⁶

1. Surat Girik
2. PBB/STTS
3. Akta Jual Beli yang dilakukan dihadapan Camat ataupun Pejabat Pembuat Akta Tanah setempat.
4. Kwitansi yang bermaterai
5. Akta Hibah
6. Surat Perмышahlatan

¹⁴ www.neraca.co.id, tanggal 22 Juni 2013, "Pertumbuhan Properti di Indonesia Terus Naik – Didukung Ekonomi Yang Stabil", dibuat oleh Sahlan

¹⁵ Putusan Perkara No 517/Pdt.G/2015/PN.Tng, tanggal 25 Mei 2016

¹⁶ Putusan Perkara No 517/Pdt.G/2015/PN.Tng, tanggal 25 Mei 2016

Sedangkan pemilik sekarang/terakhir status kepemilikan atas tanah tersebut berupa alas hak SHM ataupun SHGB, dimana pemilik sekarang/terakhir telah diuji keabsahan kepemilikan atas bidang tanah tersebut sehingga adanya kepastian hukum dimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dimana diatur dalam :

1. Pasal 1 Ayat (20) : ¹⁷

“Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf (c) Undang-Undang Pokok Agraria 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”

2. Pasal 4 Ayat (1) : ¹⁸

“Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf (a) , kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah”

3. Pasal 32 Ayat (1) : ¹⁹

“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

¹⁷ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *eodb.ekon.go.id*, pasal 1 ayat (2)

¹⁸ Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah, *eodb.ekon.go.id*, pasal 4 ayat (1)

¹⁹ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *eodb.ekon.go.id*, pasal 23 ayat (1)

Bahwa dari ketentuan tersebut diatas bukti kepemilikan yang sah atas tanah tersebut berdasarkan Undang-Undang adalah sertipikat hak atas tanah.

Dalam pemberian Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. Hak Guna Bangunan atas tanah Negara atau atas tanah Hak Pengelolaan terjadi sejak didaftar oleh Kantor Pertanahan. Sebagai tanda bukti hak kepada pemegang Hak Guna Bangunan diberikan sertipikat hak atas tanah.²⁰ Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik terjadi dengan pemberian oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik mengikat pihak ketiga sejak didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2). Ketentuan mengenai tata cara pemberian dan pendaftaran Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.²¹

Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh tahun. Sesudah jangka waktu Hak Guna Bangunan dan perpanjangannya sebagai-mana dimaksud dalam ayat (1) berakhir, kepada bekas pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama.²²

²⁰ Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, (Bandung, Fokusindo Mandiri, 2012) , hal.120

²¹ *Ibid*, hal 121

²² *Ibid*, hal 121

Hak Guna Bangunan atas tanah Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, atas permohonan pemegang hak dapat diperpanjang atau diperbaharui, jika memenuhi syarat :

- a. tanahnya masih dipergunakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b. syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 19.
- d. tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan diperpanjang atau diperbaharui atas permohonan pemegang Hak Guna Bangunan setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan.²³

Permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan atau pembaharuannya diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut atau perpanjangannya. Perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dicatat dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan.

²³ *Ibid*, hal 121

Ketentuan mengenai tata cara permohonan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan dan persyaratannya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

24

Untuk kepentingan penanaman modal, permintaan perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dapat dilakukan sekaligus dengan membayar uang pemasukan yang ditentukan untuk itu pada saat pertama kali mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan.

Dalam hal uang pemasukan telah dibayar sekaligus sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan hanya dikenakan biaya administrasi yang besarnya ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan. Persetujuan untuk memberikan perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan perincian uang pemasukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dicantumkan dalam keputusan pemberian Hak Guna Bangunan.²⁵

Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik diberikan untuk jangka waktu paling lama tiga puluh tahun. Atas kesepakatan antara pemegang Hak Guna Bangunan dengan pemegang Hak Milik, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan pemberian Hak Guna Bangunan baru dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.²⁶

Berdasarkan uraian diatas, Penulis tertarik untuk menganalisis secara mendalam yang hasilnya dituangkan dalam bentuk penelitian dengan judul

²⁴ *Ibid*, hal 121

²⁵ *Ibid*, hal 122

²⁶ *Ibid*, hal 123

“ Kedudukan Hukum Dan Hak Prioritas Pemegang Hak Guna Bangunan Diatas Tanah Negara Yang Sudah Berakhir Jangka Waktu Hak Guna Bangunannya” khususnya untuk mengetahui Hak Keperdataan sebagai Hak Prioritas pada SHGB yang kadaluarsa, serta apakah status kepemilikan atas tanah tersebut apabila SHGBnya kadaluarsa kembali kenegara.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa hal penting mengenai Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum dan Hak Prioritas atas Tanah, yaitu:

1. Bagaimanakah kedudukan hukumnya ketika Sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah berakhir menurut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir jangka waktunya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan hukumnya ketika Sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah berakhir menurut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku?.
2. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir jangka waktunya?

D. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

Dalam penelitian ini, untuk mendukung pembahasan permasalahan alam penelitian ini, maka dijadikan acuan kerangka teori, dengan uraian sebagai berikut:

1. Kerangka Teori

Kewenangan Pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah yang didasarkan pada ketentuan Pasal 2 Ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah. Atas dasar kewenangan tersebut maka berdasarkan maka berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh Negara (Pemerintah) kepada dan dipunyai oleh subyek hukum. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada subyek hukum yaitu orang atau badan hukum yang dipersamakan dengan orang adalah hak-hak atas tanah yang bersifat keperdataan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah :²⁷

²⁷ Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, www.uupa.org. Bab II, Pasal 16

1. Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah :
 - 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 dimaksud dalam Pasal 53.
2. Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah :
 - a. Hak Guna Air,
 - b. Hak Pemeliharaan dan pengangkapan ikan,
 - c. Hak Guna Ruang Angkasa.

Pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah termasuk dalam setiap penyelesaian masalah pertanahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk pemberian jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan pokok Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang menginstruksikan kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah

diseluruh wilayah Indonesia yang bersifat Rechtskadaster artinya tujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Sebagai landasan teknis mengenai pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, kemudian disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.²⁸

Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang dipergunakan selama ini yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran tanah hanya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang telah dinyatakan dalam pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan Pasal 38 Ayat (2) pada Peraturan Pemerintah No, 24 Tahun 1997.²⁹

Dalam pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa Sertipikat merupakan surat tanda bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah

²⁸ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, www.uupa.org, pasal 19; Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, eodb.ekon.go.id.

²⁹ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, eodb.ekon.go.id, pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2), pasal 32 ayat (2) dan pasal 38 ayat (2)

hak yang bersangkutan. Sedangkan dalam Penjelasan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat, dalam arti bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Tujuan hukum adalah mewujudkan kepastian hukum sekaligus keadilan bagi masyarakat sebagaimana menurut Aristoteles Aguinus Grotius yang mengajarkan bahwa kepastian hukum dan keadilan adalah tujuan dari sistem hukum. Demikian juga ketentuan pada Pasal 19 (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menegaskan bahwa pemberian surat tanda bukti hak (sertipikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, ini sesuai pula dengan penjelasan atas Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Bab IV Alenia (2) yang menyebutkan pendaftaran tanah yang bersifat rekadaster yang artinya bertujuan menjamin kepastian hukum.³⁰

Kepastian hukum sertipikat seharusnya dapat dipahami sebagai sertipikat yang merupakan produk dari lembaga pemerintah adalah sesuatu sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang tidak dapat diganggu gugat

³⁰ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, www.uupa.org, pasal 19 ayat (2);
Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Penjelasan atas Undang-Undang Pokok Agraria, www.uupa.org; bab IV alenia (2)

lagi. Akan tetapi sebagaimana penjelasan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 bahwa sertifikat merupakan surat tanda bukti yang kuat selama tidak dapat dibuktikan, sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya diterima sebagai produk lembaga pemerintah ada kemungkinan tidak benar (terlepas dari sebab-sebabnya), dengan demikian dapat mengurangi arti kepastian hukum atas sertifikat itu sendiri.

Asas kepastian hukum menurut pendapat Jan Michiel Otto bahwa untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :³¹

1. Adanya aturan hukum yang jelas;
2. Instansi Pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya;
3. Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;
4. Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum;
5. Putusan pengadilan secara kongkrit dilaksanakan.

Asas kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah sebagai berikut :³²

³¹ Jan Michiel Otto terjemahan Tristam Moeliono dalam Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Bandung, PT REVIKA ADITAMA,2006), hlm 85.

³² L.J van Apeldoorn dalam Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Bandung; PT REVIKA ADITAMA,2006), hlm 82-83.

1. Berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum, dalam hal-hal yang kongkrit. Pihak-pihak pencari keadilan ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum seseorang memulai dengan perkara;
2. Berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.

Ketentuan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut rawan menimbulkan sengketa baik klaim atas tanah maupun upaya hukum dengan melayangkan gugatan Perbuatan Melawan Hukum di Pengadilan Negeri mengenai Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah dan upaya hukum lain dengan melayangkan gugatan Wanprestasi di Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai Pembatalan Sertipikat atas produk yang dikeluarkan oleh Instansi Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, sehingga perolehan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah belum dapat menjamin kebenarannya.

Dalam pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat 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 tahun sejak diterbitkannya sertipikat tersebut tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan setempat, yang

bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.³³

Dalam penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dimana dinyatakan bahwa didalam sistem publikasi negatif dimana negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Tetapi walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria , bahwa surat tanda bukti yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria bahwa pendaftaran sebagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.³⁴

Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah ini tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam Ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik

³³Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *eodb.ekon.go.id*, pasal 32 ayat (2)

³⁴Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *eodb.ekon.go.id*, pasal 32 ayat (2)

menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut Undang-Undang Pokok Agraria berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan sah.

Berkaitan dengan sifat pembuktian sertipikat sebagai surat tanda bukti hak sebagaimana yang ditetapkan dalam pada Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, dimana menurut Maria SW Sumarjono yang menyatakan bahwa apabila selama (5) lima tahun pemegang hak semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang bertitikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan, berarti yang bersangkutan menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Konsepsi ini didasarkan pada lembaga *rehtverwerking* yang dikenal dalam hukum adat.³⁵

Konsep *rehtverwerking* dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini bertujuan memberikan kepastian hukum kepada (2) dua pihak yaitu :

1. Bagi pemilik sertipikat, kalau sudah lewat (5) lima tahun sejak diterbitkan sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya tidak ada yang

³⁵ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *eodb.ekon.go.id*, pasal 32 ayat (2); Maria SW. Sumardjono, Nurhasanah Ismail, Isharyanto, *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternative Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008)

mengajukan gugatan, maka ia terbebas dari klaim pihak lain yang merasa sebagai pemilik tanah tersebut.

2. Bagi tanah yang sebenarnya, ia wajib menguasai tanah secara nyata dan mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya setempat agar terhindar dari kemungkinan tanahnya didaftarkan atas nama orang lain.

Menurut Sudirman Saad dalam bukunya Urip Santoso perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat terwujud apabila dipenuhi (3) tiga syarat kumulatif yaitu :³⁶

1. Penerbitan sertipikat tanahnya telah berusia 5 tahun atau lebih.
2. Proses penerbitan sertipikat tersebut didasarkan itikad baik.
3. Tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kekuasaannya.

Dalam ketentuan pada Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur perlindungan hukum yang mutlak kepada pemilik sertipikat hak atas tanah dan mengatur pula tentang hilangnya hak seseorang atas hak atas tanah yang disertipikatkan oleh orang lain mempunyai problem yuridis antara lain :

1. Pada Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur hilangnya hak seseorang atas tanah tidak cukup diatur dalam Peraturan Pemerintah, seharusnya diatur dalam Peraturan Perundang-

³⁶ Urip Santoso. 2016. "*Penyelesaian Sengketa dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*". Jurnal Perspektif. Volume XXI. No. 3. Edisi September.

Undangan yang mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu berupa Undang-Undang.³⁷

2. Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota memenuhi unsur-unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pada Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 memberikan pengertian tentang Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu suatu Penetapan Tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum.

Dalam hal sertipikat atas tanah yang diterbitkannya oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah berusia (5) lima tahun tidak berarti hak menggugatnya hilang bagi orang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat hak atas tanah tersebut. Apabila unsur-unsur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No, 24 Tahun 1997 terpenuhi secara kumulatif, hak menggugat bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat tersebut tidak menjadi hilang. Meskipun unsur-unsur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terpenuhi, maka orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dan untuk

³⁷ Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *eodb.ekon.go.id*, pasal 32 ayat (2)

menyelesaikan sengketa terkait dengan diterbitkannya hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Gugatan dapat diajukan dalam waktu 90 hari terhitung sejak diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Alasan yang digunakan sebagai dasar dalam gugatan untuk pembatalan atau menyatakan tidak sah sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota diantaranya :³⁸

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan dibahas tentang bentuk-bentuk tidak pastian hukum dari sertipikat hak atas tanah milik, dan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah milik.

Setelah kita lihat dari uraian mengenai kepastian hukum mulai dari pendaftaran hak atas tanah sampai dengan masalah yang timbul mulai dari klaim atas tanah sampai adanya gugatan baik di Pengadilan Negeri setempat mengenai Perbuatan Melawan Hukum dan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara setempat mengenai produk sertipikat yang dibuat dan

³⁸ Peraturan Menteri Negara Agraria/Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Pemberian dan Pembatalan Hak Milik atas Tanah Negara, *fiaji.blogspot.co.id*

diterbitkan oleh Badan Pertanahan Kabupaten/Kota, disini juga akan membahas mengenai berakhirnya Sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah kadaluarsa atau berakhirnya.

2. Kerangka Konsep

Untuk membatasi pengertian-pengertian dalam penulisan tesis ini dapat dikemukakan pengertian sebagai berikut :

1. Pengertian dari Kedudukan adalah hukum tidak dapat dipisahkan dengan masyarakat (*ubi sicitas ibi ius*), sebab antara keduanya mempunyai hubungan timbal balik. Oleh karena hukum sifatnya universal dan hukum mengatur semua aspek kehidupan masyarakat (politik, ekonomi, social, budaya, pertahanan dan keamanan) dengan tidak ada satupun segi kehidupan manusia dalam masyarakat yang luput dari sentuhan hukum.³⁹
2. Hak Prioritas Pemegang Hak Guna Bangunan yang berakhir jangka waktunya: ketika masa berlakunya , maka pemegang Hak Guna Bangunan akan kehilangan hak atas tanahnya saja, tetapi tidak untuk bangunan dan benda-benda diatasnya.
3. Hak Guna Bangunan adalah kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah atau suatu hak yang didapatkan untuk menggunakan sebuah lahan yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu 30 tahun yang atas permintaan pemegang hak mengikat keperluan serta

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*;Cet IV, PT. Citra Aditya, Bandung, 1996, hal 8

keadaan bangunan-bangunannya dan dapat diperpanjang sampai dengan jangka waktu 20 tahun.

4. Hak Milik adalah hak turun temurun , terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.⁴⁰
5. Hak Guna Usaha adalah Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna Perusahaan Pertanian, Perikanan atau Peternakan.⁴¹
6. Hak Pakai adalah Hak untuk menggunakan dan / atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain , yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-Undang ini.⁴²
7. Hak Sewa dan memungut hasil hutan adalah seseorang atau badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak

⁴⁰ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, www.uupa.org, Bab II ,Bagian III , Pasal 20

⁴¹ *Ibid*, Bab II , Bagian III, Pasal 28

⁴² Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, www.uupa.org, Bab II , Bagian VI , Pasal 41

mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.⁴³

8. Hak Membuka Tanah dan hak memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah ; dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperolehnya hak milik atas tanah itu.⁴⁴

9. Hak Guna Air dan Hak Pemeliharaan dan penangkapan ikan adalah Hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan / atau mengalirkan air itu di atas tanah orang lain dan hak guna air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraaaturan Pemerintah.⁴⁵

10. Hak Guna Ruang Angkasa memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.⁴⁶

11. Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Pejabat Umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta tanah.⁴⁷

⁴³ *Ibid*, Bab II Bagian VII, Pasal 44

⁴⁴ *Ibid*, Bab II Bagian VIII, Pasal 46

⁴⁵ *Ibid*, Bab II Bagian IX, Pasal 47

⁴⁶ Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria, www.uupa.org ,Bab II , Bagian X, Pasal 48

⁴⁷ Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, (Bandung, Fokusindo Mandiri, 2012) , hal.110

12. Perpanjangan Hak adalah penambahan jangka waktu berlakunya suatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak-hak tersebut.⁴⁸
13. Pembaharuan Hak adalah pemberian hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah yang telah dimilikinya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya habis.⁴⁹
14. Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.⁵⁰
15. Tanah negara : yang dikuasai langsung/penuh oleh negara, dan belum dilekati dengan suatu hak atas tanah. ⁵¹
16. Berakhir jangka waktunya adalah sudah lewat (habis) jangka waktunya, habis tempo, terlewat dari batas waktu berlakunya sebagai mana yang telah ditetapkan”.

E. Sistematika Penulisan

Dalam menghasilkan karya ilmiah yang baik, maka pembahasannya harus diuraikan secara sistematis. Sistem penulisan ini terbagi dalam beberapa tahapan yang disebut dengan Bab, dimana masing-masing Bab diuraikan permasalahannya

⁴⁸ *Ibid*, hal.110

⁴⁹ Peraturan Pemerintah No 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, (Bandung, Fokusindo Mandiri, 2012) , hal.110

⁵⁰ *Ibid*, Hal 110

⁵¹ Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, eodb.ekon.go.id, Pasal 1 Angka 3

secara tersendiri, namun masih dalam konteks yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya secara sistematis, materi pembahasan ditempatkan seluruhnya ke dalam Bab yang terperinci sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab I ini digambarkan hal-hal yang bersifat umum dalam latar belakang, kemudian dilanjutkan dengan Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori dan Konsep, Metodologi Penelitian dan Sistematika Penulisan

BAB II TINJAUAN TENTANG KEPASTIAN HUKUM, PERLINDUNGAN HUKUM SERTA HAK PRIORITAS KETIKA SERTIPIKAT HAK GUNA BANGUNAN YANG TELAH BERAKHIR JANGKA WAKTUNYA SESUAI KETENTUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BERLAKU.

Bab II ini menjelaskan Landasan Teori mengenai kepastian hukum, perlindungan hukum serta hak prioritas ketika sertipkat hak guna bangunannya yang telah berakhir jangka waktunya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada Bab III ini menguraikan metode penelitian yang digunakan oleh Peneliti termasuk di dalamnya menggunakan metode yuridis normatif dengan metode pendekatan secara kualitatif dengan sumber data baik sumber data primer, sumber data sekunder dan sumber data tersier.

BAB IV KEDUDUKAN HUKUM DAN HAK PRIORITAS PEMEGANG HAK GUNA BANGUNAN DIATAS TANAH NEGARA YANG SUDAH BERAKHIR JANGKA WAKTU HAK GUNA BANGUNANNYA

Pada Bab IV ini menguraikan pembahasan dilihat dari permasalahan hukum atas tanah tentang kepastian hukum, perlindungan hukum serta hak prioritas atas hak guna bangunan yang telah berakhir jangka waktunya menurut Undang-undang No. 5 tahun 1960, Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

Pada Bab V ini dirumuskan suatu kesimpulan dari pembahasan-pembahasan yang dilanjutkan dengan memberikan saran yang diharapkan akan berguna dalam kedudukan hukumnya ketika Sertipikat Hak Guna Bangunan yang telah berakhir menurut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan yang sudah berakhir jangka waktunya.