

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Hukum Agraria yang berlaku sebelum Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA) adalah hukum agraria penjajahan yang mempunyai sifat dualisme akibat dari politik-hukum pemerintah jajahan itu, yakni dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan yang didasarkan pada hukum barat. Oleh karena itu, maka perlu adanya hukum agraria baru yang nasional, yang akan mengganti hukum agraria yang dengan sifat dualisme itu. Berdasarkan hal tersebut, maka pada pokoknya tujuan Undang-Undang Pokok Agraria adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur. Tujuan berikutnya adalah meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. Tujuan yang ketiga adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

UUPA tidak hanya mengatur tentang tanah, akan tetapi juga mengatur tentang air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di

dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia. Terkait dengan skripsi ini, dalam UUPA, secara spesifik pada pasal 19 diatur mengenai pendaftaran tanah. Berdasarkan pada pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, maka dibuat Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran Tanah secara singkat adalah kegiatan yang dilakukan oleh 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 yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Pendaftaran tanah dilakukan dengan asas sederhana, aman, terjangkau mutakhir dan terbuka serta dengan tujuan utama dalam pendaftaran tanah adalah demi terciptanya kepastian hukum kepada pemegang hak atas suatu tanah.

Pendaftaran tanah di Indonesia dilakukan dengan tujuan utama yakni kepastian hukum (pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960). Hal ini sesuai dengan salah satu tujuan hukum yang terdapat dalam buku Menguak Tabir Hukum yakni dalam ajaran konvensional adalah kepastian hukum (ajaran normatif-dogmatik). Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka (pasal 2 PP No. 24 tahun 1997).¹ Asas aman dimaksudkan agar menunjukkan pendaftaran harus diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan

¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaanya*, (Jakarta : Penerbit Djambatan, 2007), hlm. 471

jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Tentu sudah diketahui oleh umum, bahwa terdapat banyak kasus sertipikat ganda yang menimbulkan keresahan pada masyarakat khususnya para pemegang hak atas tanah (pemegang sertipikat) yang didapatkan dengan itikad baik. Hal ini disebabkan dalam kasus sertipikat ganda dalam hal kepemilikan atas hak atas tanah yang sama, pasti salah satu dari para pemegang sertipikat hak atas tanah tersebut ada yang mendapatkan sertipikat tersebut dengan itikad tidak baik sebagaimana yang ditentukan seharusnya dalam ketentuan peraturan perundang undangan yang terkait dengan pendaftaran tanah. Padahal sudah selayaknya pemerintah menjamin kebenaran dari sertipikat yang dikeluarkannya.

Asas aman merupakan asas yang memberikan perlindungan terhadap para pemegang sertipikat hak atas tanah. Hal ini dikarenakan dalam asas aman dinyatakan agar pendaftaran tanah dilaksanakan dengan cermat dan penuh kehati-hatian. Maka tentunya penerbitan sertipikat hak atas tanah juga dilaksanakan dengan cermat dan teliti. Dengan melaksanakan asas aman dalam pendaftaran tanah, negara dalam melakukan proses pendaftaran tanah khususnya terkait dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah harus melakukan dengan cermat dan teliti. Sehingga pada akhirnya akan memberikan jaminan dalam hal kepastian hukum kepada para pemegang sertipikat hak atas tanah. Namun dalam ketentuan pasal 32 ayat 2 PP Nomor 24 tahun 1997 dapat dilihat bahwa masih dimungkinkannya gugatan terhadap

sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan oleh negara dalam proses pendaftaran tanah di Indonesia.

Hal ini tidak sesuai dengan asas aman yang menyatakan bahwa asas aman tersebut dilaksanakan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut. Dilaksanakannya asas aman dalam penerbitan sertipikat tersebut mempunyai makna bahwa pemerintah dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah tersebut selayaknya dilakukan dengan cermat dan teliti sehingga sertipikat yang dikeluarkan oleh negara terjamin dalam hal kepastian hukumnya sehingga seharusnya sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh negara seharusnya tidak ada yang menjadi sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih atas lokasi tanah hak yang sama yang sudah bersertipikat.

Terdapatnya banyak kasus sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih dalam lokasi tanah yang sama yang menjadi fokus dalam penulisan skripsi ini oleh penulis. Hal ini dikarenakan sudah selayaknya para pemegang sertipikat hak atas tanah mendapatkan kepastian hukum dari sertipikat hak atas tanah yang mereka miliki. Namun kekuatan pembuktian sertipikat dalam pendaftaran tanah di Indonesia hanya berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Dalam hal ini berarti Negara tidak menjamin secara mutlak sertipikat hak atas tanah yang dikeluarkannya melainkan seperti berpangku. Bentuk berpangku tangannya adalah dengan menyerahkan sengketa sertipikat hak atas tanah tersebut kepada para pihak di pengadilan. Oleh karena itulah diperlukan asas aman dalam pendaftaran tanah di Indonesia yang tertera dalam pasal 2 PP No. 24 tahun 1997.

Asas aman pada akhirnya bermuara kembali pada kepastian hukum yang sejalan dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif mempunyai makna bahwa sertipikat yang dipegang oleh para pemegang hak atas tanah tidak mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak melainkan hanya pembuktian yang kuat. Hal ini bermakna bahwa kebenaran data yuridis dan data fisik dalam sertipikat tersebut harus dianggap benar selama tidak ada yang membuktikan sebaliknya. Ini berarti tidak ada kepastian hukum yang mutlak dijamin dalam sistem publikasi pendaftaran tanah ini, karena dalam setiap saat para pemegang hak atas tanah selalu mempunyai kemungkinan gugatan untuk sertipikat yang para pemegang hak atas tanah pegang.

Tujuan utama pendaftaran tanah terdapat dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1960 yang sesuai dengan salah satu tujuan hukum dalam ajaran konvensional yakni kepastian hukum, begitu juga asas cermat dalam pendaftaran tanah yang pada akhirnya akan bermuara pada kepastian hukum. Sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif yang tidak hanya terdapat dalam UUPA (Undang-Undang No. 5 tahun 1960) tapi juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah N0. 24 tahun 97 itu secara asas *lex superiori derogat lex inferiori* bertentangan dengan pasal 19 UUPA, yakni tujuannya kepastian hukum.

Dalam skripsi ini, penulis membahas tentang sistem publikasi yang digunakan dalam pendaftaran tanah. Negara, dalam hal ini pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah dengan tujuan utama adalah menjamin

kepastian hukum bagi pemegang hak suatu bidang tanah. Namun dalam kenyataannya ternyata kepastian hukum yang dijamin oleh negara tidak sepenuhnya memberikan kepastian hukum dalam sistem publikasi pendaftaran tanah tersebut. Apabila merujuk kepada sistem pendaftaran tanah yang kita anut yakni sistem pendaftaran hak maka sesungguhnya kita harusnya menganut sistem publikasi pendaftaran tanah yang murni positif akan tetapi pemerintah berdasarkan undang-undang menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sertipikat tidak berlaku sebagai alat pembuktian yang pasti Dalam hal ini lah terdapat keraguan dalam kepastian hukum yang dijamin oleh pemerintah sebab dalam sistem publikasi yang kita anut, sertipikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat bermakna dijamin kebenarannya oleh negara sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya.. Hal ini juga tidak sesuai dengan asas-asas dari pendaftaran tanah itu sendiri. Berdasarkan hal-hal tersebut penulis mencoba untuk mengupas tema tersebut dalam skripsi ini, dengan mengambil judul “ **Tinjauan Hukum Tentang Sistem Publikasi dan Pendaftaran Tanah Ditinjau Dari Asas-Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah (Analisis Putusan Nomor 96/PK/TUN/2007)**”

B. POKOK PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, penulis membatasi permasalahan dalam skripsi ini menjadi sebagai berikut:

1. Bagaimana dampak sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia pada Putusan Nomor 96/PK/TUN/2007?

2. Bagaimanakah ketidak sesuaian antara sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia dengan tujuan dan asas-asas dari pendaftaran tanah di Indonesia pada Putusan No. 96 /PK /TUN/ 2007?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan yang diuraikan di atas, ada beberapa tujuan yang ingin dicapai penulis dalam tugas akhir ini :

1. Mengetahui dampak sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut di Indonesia pada putusan No. 96/PK/TUN/2007
2. Mengetahui ketidak sesuaian antara sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia dengan tujuan dan asas-asas dari pendaftaran tanah di Indonesia pada Putusan No. 96 /PK /TUN/ 2007

D. MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat dari penelitian tugas akhir ini adalah :

1. Bagi Ilmu hukum :
Untuk memberikan tambahan wawasan mengenai inkonsistensi penerapan tujuan utama pendaftaran tanah yakni kepastian hukum dalam sistem publikasi pendaftaran tanah juga bermanfaat bagi pemerintah selaku pihak penyelenggara pendaftaran tanah.
2. Bagi penulis :
 - a. Untuk lebih mendalami tentang sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia

- b. Sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Jurusan Praktisi di Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul
3. Bagi Pemerintah :

Mengetahui bahwa sistem publikasi pendaftaran tanah yang dianut sekarang sesungguhnya bertentangan dengan tujuan utama pendaftaran tanah di Indonesia yakni kepastian hukum dan salah satu asas pendaftaran tanah yakni asas aman.
 4. Bagi pihak lainnya, hasil penelitian dapat dijadikan referensi atau studi kepustakaan.

E. METODE PENELITIAN

Bentuk penelitian dari tugas akhir ini yang digunakan oleh penulis adalah tipe penelitian normatif. Tipe penelitian normatif adalah bentuk penelitian dengan melihat studi kepustakaan, sering juga disebut penelitian hukum doktriner, penelitian kepustakaan atau studi dokumen, seperti undang-undang, buku-buku yang berkaitan dengan permasalahannya, yaitu mengenai Hukum Agraria yakni seperti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997. Sifat penelitian penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah sifat penelitian deskriptif analistis. Deskriptif analistis² yaitu penelitian yang

²Soerjono Soekanto, *Pengenalan Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2010), hlm. 50.

menggambarkan tentang tujuan dan asas cermat dalam hukum pendaftaran tanah. Ini dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin yang dapat membantu dalam memperkuat tujuan pendaftaran tanah dan asas cermat dari hukum pendaftaran tanah dalam sistem publikasi pendaftaran tanah.

Dalam penelitian ini data yang digunakan sebagai bahan penulisan adalah bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan serta putusan hakim (Undang-Undang Pokok Agraria, PP No. 24 tahun 1997 dan putusan No.96/ PK/ TUN/ 2007. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer seperti laporan-laporan hukum serta penjelasan undang-undang. Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder, seperti salah satunya buku berjudul *Sertifikat Hak Atas Tanah* karangan Adrian Sutendi .

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk mempermudah pembaca dalam memahami garis besar dari proposal ini, penulis menyajikan isi dan pembahasan proposal yang disusun dalam bentuk sistematika sebagai berikut :

Bab I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis akan menjelaskan dengan lebih rinci yang menjadi landasan pemikiran yang dituangkan dalam latar belakang

masalah, pembatasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penelitian.

Bab II KAJIAN TENTANG PENDAFTARAN TANAH

Pada Bab ini merupakan tinjauan pustaka yang berisikan uraian teoritis mengenai pengupahan.

BAB III SISTEM PUBLIKASI PENDAFTARAN TANAH NEGATIF YANG MENDUNG UNSUR POSITIF

Dalam Bab ini akan diuraikan oleh penulis tentang sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif

BAB IV ANALISIS YURIDIS TERHADAP PUTUSAN NOMOR 96 / PK/ TUN/ 2007

Dalam bab ini, akan diuraikan oleh penulis mengenai analisa putusan pengadilan yang ditinjau dari sistem pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia

BAB V PENUTUP

Pada bab ini, penulis akan menuangkan kesimpulan dari setiap analisa masalah yang diuraikan oleh penulis disertai pula dengan saran mengenai penelitian ini.