

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang Masalah

Setiap orang sangat mendambakan dan menghargai suatu kepastian, apalagi kepastian yang berkaitan dengan hak atas sesuatu benda miliknya yang sangat berharga seperti halnya tanah.

Tanah bagi masyarakat agraris selain faktor produksi yang sangat menentukan peningkatan kesejahteraan dan mutu kehidupan pemiliknya juga pada saat sekarang ini sebagai salah satu faktor yang menentukan martabat seseorang.¹

Tanah sangat erat hubungannya dengan manusia, bahkan dapat dikatakan setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Tanah adalah tempat pemukiman umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usahatani dan perkebunan. Setiap orang memerlukan tanah, tidak hanya pada masa hidupnya, tetapi juga pada masa meninggalnya manusia masih berhubungan dengan tanah. Oleh sebab itu tanah merupakan kebutuhan vital manusia. Nilai ekonomis tanah yang terus meningkat setiap saat menyebabkan seringnya terjadi masalah tanah. Salah satu diantara masalah pertanahan yang dapat menimbulkan keresahan dalam masyarakat adalah persoalan hak atas tanah. Banyaknya permasalahan-permasalahan dibidang pertanahan yang timbul pada saat ini disebabkan karena tidak dilaksanakannya peraturan-peraturan dibidang pertanahan tersebut sebagaimana mestinya. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) mencatat dalam lima tahun terakhir ini, pengaduan yang menyangkut persoalan sengketa tanah menempati posisi

¹ Tampil Anshari Siregar, *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, 2007, Multi Grafik Medan, hal 1

lima besar dari seluruh kasus yang ditangani. Tingginya kasus tanah di Indonesia tidak bisa dihindari terutama karena dari seluruh tanah di Indonesia hanya 30 % yang terdaftar pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau telah tersertifikasi. Yang tidak bersertipikat, yang jelas jelas memiliki sertipikat tanah pun bisa menimbulkan masalah”. Rendahnya kemauan masyarakat untuk melaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia selama ini tidak bisa dilepaskan dari peran Badan Pertanahan Nasional(BPN) selaku lembaga yang memiliki otoritas dibidang pendaftaran tanah. Masyarakat masih beranggapan bahwa apabila ingin mengurus pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional(BPN) sangat sulit dan tidak jelas prosedurnya².

Selain kendala pengurusan pendaftaran di Badan Pertanahan Nasional(BPN), faktor biaya cukup tinggi untuk melakukan pendaftaran tanah juga turut mempengaruhi minat masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah. Akibat dari sulitnya prosedur pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional(BPN) dan memerlukan biaya yang cukup tinggi, maka sebagian masyarakat di Indonesia tidak mau mendaftarkan tanahnya untuk dikonversi menjadi hak menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), demikian juga dengan kegiatan peralihan hak-hak atas tanah tersebut. Oleh karena itu perlu kemauan dan kesadaran seluruh bangsa Indonesia untuk memahami dan menjalankan dengan sebaik-baiknya peraturan-peraturan dibidang pertanahan agar dapat tercipta suatu kepastian hukum yang dapat mengantisipasi setiap permasalahan-permasalahan dibidang pertanahan. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 yang disahkan pada tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara No. 104 tahun 1960 yang merupakan tonggak sejarah bagi bangsa Indonesia dalam hal penyusunan Hukum Agraria Nasional. Selain telah menumbangkan puncak

²*Ibid*, hal 3

kemegahan modal asing yang telah berabad-abad memeras kekayaan dan tenaga bangsa Indonesia, hendaknya akan mengakhiri pertikaian dan sengketa-sengketa tanah yang telah ada di Indonesia. Di dalam memori penjelasan atas rancangan Undang Undang Pokok Agraria(UUPA) disebutkan tujuan pokok dari Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), adalah :

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Tujuan pokok dari Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) itu sendiri adalah dalam rangka mewujudkan ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945³ yang berbunyi :

”Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat”.

Bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa di Indonesia berkewajiban untuk memperhatikan berbagai kepentingan mengenai penguasaan dan penggunaan hak-hak atas tanah dewasa ini. Dalam rangka memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia maka Pemerintah akan melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat

³Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat 3 tentang dasar Pengaturan Pertanahan

(1) Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyebutkan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah, yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Adapun Peraturan Pemerintah, disingkat PP, untuk pelaksanaan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam UUPA adalah PP Nomor 10 Tahun 1961 yang mulai berlaku pada tanggal 23 Maret 1961 yang kemudian disempurnakan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 yang berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997. Sebelum Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) berlaku, pendaftaran tanah yang kita kenal adalah hanya pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-undang Hukum Perdata Barat, seperti hak *Eigendom, Erfpacht, Opstal*⁴ dan sebagainya yang pendaftarannya dilakukan di Kantor Pendaftaran Tanah.

Pendaftaran tanah untuk golongan Bumi Putera tidak ada suatu ketentuan hukum pendaftaran tanah yang bersifat *uniform* yang mengatur, walaupun ada kita temukan beberapa pendaftaran secara *sporadis*, akan tetapi masih sederhana dan belum sempurna, seperti Grant Sultan, dan lain-lain yang sudah berkembang dan menirukan sistem pendaftaran kadaster. Pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia sebagaimana diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997⁵ belum dapat terlaksana sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan beberapa kendala seperti luasnya letak geografis Indonesia, sehingga memakan waktu yang lama untuk dilaksanakannya pendaftaran tanah seluruh wilayah, faktor biaya untuk pendaftaran tanah yang cukup tinggi, tingkat kesadaran hukum masyarakat yang masih rendah dan sulitnya pendaftaran tanah di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Apabila kita melihat

⁴Chadjiah Dalimunthe,SH,M.Hum; *Politik Hukum Agraria Nasional Terhadap Hak-Hak Atas Tanah*,2008, Yayasan Pencerah Mandailing, hlm 9

⁵PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah

kenyataan yang ada dalam masyarakat pada saat ini masih saja kita temukan di tengah-tengah masyarakat surat-surat tanah yang dibuat oleh Camat maupun oleh Lurah atau Kepala Desa. Surat yang dibuat oleh Camat maupun oleh Lurah atau Kepala Desa tersebut adalah untuk menciptakan bukti tertulis dari tanah-tanah yang mereka kuasai, tanpa melalui prosedur sebagaimana yang ditetapkan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Tanah-tanah tersebut ada yang belum dikonversi atau tanah-tanah negara yang telah diduduki oleh rakyat, baik dengan sengaja ataupun diatur oleh Lurah/Kepala Desa ataupun oleh Camat, seolah-olah tanah tersebut telah merupakan hak seseorang ataupun termasuk kategori hak adat⁶.

Sebagai contoh masih berlangsungnya praktek pembuatan surat-surat tanah diluar ketentuan PP Nomor 24 Tahun 1997 yaitu seperti yang ada di daerah Sumatera Utara, khususnya di Kabupaten Deli Serdang. Para Camat sering mengeluarkan surat yang berkenaan dengan tanah yang dikenal dengan istilah "SK Camat". SK Camat dibuat dengan berbagai judul, seperti: Surat Pelepasan Hak Atas Tanah dengan Ganti Rugi, dan lain-lain. SK Camat yaitu surat yang dibuat oleh Camat baik sebagai bukti hak ataupun sebagai bukti peralihan hak atas tanah sehubungan dengan adanya jual beli tanah. Surat-surat kepemilikan dan peralihan hak atas tanah yang dibuat dalam bentuk SK Camat tersebut masih berlaku di masyarakat sehingga dapat dipergunakan sebagai jaminan/agunan untuk memperoleh pinjaman di Bank Pemerintah atau Bank Swasta. Yang menjadi permasalahan adalah kekuatan hukum atas akta yang dibuat oleh Camat karena Camat bukan pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik, sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3

⁶Tampil Anshari, *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, 2007, Multi Grafik Medan, hlm 4

Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara⁷.

Beberapa pengertian yang berhubungan dengan kedudukan tanah, yaitu tanah yang bersertipikat dan tanah yang tidak bersertipikat. Tanah yang bersertipikat artinya tanah yang telah memiliki hak dan telah terdaftar di Kantor Pertanahan setempat, hal ini dibuktikan dengan telah diterbitkannya buku tanah dalam bentuk sertipikat. PP Nomor 24 Tahun 1997 menerangkan bahwa :

buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Di dalam Pasal 1 ayat (20) menyebutkan bahwa :

“Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang Undang Pokok Agraria (UUPA), seperti Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Sertipikat tanah yang diberikan itu akan memberikan arti dan peranan penting bagi pemegang hak yang bersangkutan yang berfungsi sebagai alat bukti hak atas tanah. Namun dengan adanya sertipikat bukanlah jaminan bahwa tanah tersebut tidak ada sengketa, tetapi dengan adanya sertipikat tersebut dapat dijadikan sebagai pegangan dan kepastian hak atas subjek tanah tersebut bahwa tanahnya telah diukur, telah ditentukan batas-batasnya oleh yang berwenang untuk itu dan telah memberikan hak istimewa terdaftar atas nama pemilik.

Apabila seseorang bermaksud untuk mengalihkan hak atas tanah dan atau bangunan yang dimilikinya, biasanya dapat dilakukan dengan cara jual beli, hibah, tukar menukar, pemisahan pembagian harta warisan dan sebagainya. Untuk memperoleh

⁷Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah Negara

kekuatan hukum dalam mengalihkan hak atas tanah, maka sebaiknya semua perbuatan hukum tersebut dilakukan dihadapan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk dibuatkan akta *otentiknya*⁸.

Namun apabila peralihan hak atas tanah tidak dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang akan tetapi hanya dibuat dengan cara ditulis diatas kertas segel atau kertas yang bermaterai, maka hal itu merupakan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah dalam bentuk akta dibawah tangan, yaitu hanya berupa catatan dari suatu perbuatan hukum.

Sebagai contoh dapat dilihat terhadap tanah-tanah yang tidak mempunyai sertipikat (SK Camat, SK Bupati, SK Gubernur, Tanah *Grant*), jika hendak melakukan perjanjian jual beli dengan akta otentik, maka hal itu merupakan kewenangan dari Notaris untuk membuat akta otentiknya dan akan dibuatkan dengan Akta Pelepasan Hak dengan Ganti Rugi. Akta Notaris dengan judul Pelepasan Hak dengan Ganti Rugi lazimnya digunakan terhadap tanah yang tidak bersertipikat.

Hal ini disebabkan karena tanah tersebut belum dimiliki dengan hak tertentu oleh seseorang dan status kepemilikan tanah tersebut merupakan tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Terhadap tanah yang tidak bersertipikat atau tanah yang dikuasai oleh negara, maka seseorang hanya boleh menguasainya untuk diusahakan sehingga mendapat manfaat dari tanah tersebut. Apabila dilakukan jual beli terhadap tanah tersebut berarti terjadi peralihan hak dari penjual kepada pihak pembeli yang diikuti dengan pembayaran sejumlah uang sebagai bentuk ganti kerugian atas peralihan hak atas tanah tersebut. Perlu ditegaskan dalam hal ini bahwa peralihan hak yang

⁸*Ibid* hlm 39

dimaksud dalam jual beli ini adalah peralihan hak dalam arti hak menguasai dan mengusahakan tanah tersebut.

Demikian juga apabila diatas tanah tersebut terdapat bangunan, dan atau tanaman yang turut diperjualbelikan, maka hal ini dapat juga dilakukan pembuatan aktanya dengan cara melepaskan hak atas bangunan dan atau tanaman dan membayar sejumlah uang sebagai bentuk ganti kerugian terhadap bangunan dan atau tanaman tersebut. Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata disingkat KUHPerdata sebagai dasar hukum Akta Notaris menyatakan bahwa: “Akta otentik adalah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akte dibuatnya.

Apabila suatu akta dibuat bukan oleh atau di hadapan pejabat umum atau pejabat yang berwenang lainnya menurut undang-undang, maka akta tersebut bukan akta otentik. Ketentuan di atas menerangkan bahwa pihak yang berwenang membuat akta otentik adalah pejabat umum. Selanjutnya mengenai pejabat umum tersebut dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 pada tanggal 6 Oktober 2004 tentang Jabatan Notaris dan telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014, selanjutnya disingkat UUJN (Undang-Undang Jabatan Notaris) selanjutnya disingkat PJN, bahwa Pejabat Umum yang dimaksud adalah Notaris. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) menyebutkan bahwa :

“Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang ini”.

Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) telah memberikan mengenai kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta-akta otentik dan juga memberi kewenangan untuk

membuat akta yang berkaitan dengan Pertanahan sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f⁹.

Kewenangan Notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Jabatan Notaris(UUJN) adalah dalam rangka turut serta menciptakan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum dibidang hukum pertanahan nasional yang merupakan tujuan pokok dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Peranan seorang notaris adalah sangat penting dalam pembuatan sebuah akta pelepasan hak atas tanah yang belum bersertipikat, yaitu memberikan kepastian hukum dan alat bukti yang sah dan Notaris tentunya akan dihadapkan kepada fungsinya agar memberikan pelayanan kepada semua pihak yang menghadapnya sehingga para pihak bisa saling percaya dan dapat bekerja sama dalam mencegah terjadinya suatu persoalan antara para pihak di kemudian hari. Dalam hal mana Notaris harus selalu netral dan berupaya untuk mencari jalan keluar bagi para pihak.

1.2 Identifikasi Masalah

Identifikasi adalah hal yang merupakan tolak ukur munculnya permasalahan utama. Oleh sebab itu sifat identifikasi masalah pada dasarnya bersifat umum.

1. Bagaimana Pembuktian kekuatan hukum terhadap pemegang alas hak yang sah menurut hukum?
2. Bagaimana Pembuktian tentangan hak lama/Alas Hak berdasarkan Pasal 24 PP No.24 Tahun 1997 tentang Alas Hak

⁹DR.Habib adjie,SH,M.HUM, *Hukum Notaris indonesia*, PT. Refika Aditama,2007,hal 41

3. Bagaimana Keabsahan Alas Hak Yang Sah Menurut Hukum Yang dibuat Notaris?

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan Masalah dalam skripsi ini akan dilakukan terhadap Pasal 24 PP No.24 Tahun 1997 tentang Alas Hak, yakni :

1. Mengenai Perkara pemegang Alas Hak yang Sah menurut Hukum (putusan No.47.Pdt.G/2014/PN-MDN)
2. Hubungan antara penjatuhan Putusan dengan Pelaksanaan Pelaksanaan Eksekusi terhadap tanah yang diambil berdasarkan Keputusan Pengadilan

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan Uraian diatas dapat ditarik beberapa Permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian ini nantinya, antara lain :

1. Bagaimana Keabsahan alas hak yang sah menurut hukum yang dibuat dihadapan Notaris?
2. Bagaimana pembuktian terhadap pemegang alas hak yang belum bersertifikat?

1.5. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan kajian untuk mengembangkan wawasan mengenai hukum, khususnya pelaksanaan yang sering terjadi dilapangan tentang pemegang Alas Hak yang sah menurut Hukum.

2. Secara Praktis

Upaya perluasan pengetahuan bagi penulis dalam bidang Hukum Khususnya penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat maupun para praktisi hukum dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya pada bidang mengenai Sertifikat Tanah yang bermasalah yang berkaitan dalam proses pembuatan Sertifikat Tanah

