

**KEKUATAN HUKUM SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH
SEBAGAI ALAT BUKTI
(Analisis Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)**

TESIS



Oleh :

TOGA ABDIAN MARTIANANDA

**Nomor Mhs : 13912014
BKU : Hukum Agraria
Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2015

**KEKUATAN HUKUM SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH
SEBAGAI ALAT BUKTI
(Analisis Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)**

TESIS

Oleh :

TOGA ABDIAN MARTIANANDA

Nomor Mhs : 13912014
BKU : Hukum Agraria
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tesis untuk diajukan
ke muka Dewan Penguji dalam Ujian Tesis

Pembimbing


Mukmin Makie, S.H., M.Hum., Ph.D.

Tanggal 26/11/2015

Mengetahui

Ketua Program




Drs. Agus Trivanta, M.A., M.H., Ph.D.

Tanggal 19/1/2016

**KEKUATAN HUKUM SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH
SEBAGAI ALAT BUKTI
(Analisis Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)**

TESIS

Oleh :

TOGA ABDIAN MARTIANANDA

Nomor Mhs : 13912014
BKU : Hukum Agraria
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 11 Desember 2015
dan dinyatakan LULUS
Tim Penguji

Ketua


Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D.

Tanggal.....12/1 2016.....

Anggota


Dr. Ridwan HR, S.H., M.Hum.

Tanggal.....12/1 2016.....


Masyhud Ashari, S.H, M.Kn.

Tanggal.....13/1 2016.....

Mengetahui
Ketua Program


Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Tanggal.....12/1 2016.....



HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Dan seandainya pohon-pohon di bumi menjadi pena dan air laut menjadi tintanya kemudian ditambahkan kepada tujuh laut lagi, sesudah keringnya, niscaya tidak ada habis-habisnya dilukiskan ilmu dan kalimat-Nya, sesungguhnya Allah Maha Perkasa dan Maha Bijaksana” (QS.Al-Lukman 27)

“Sesungguhnya bersama kesukaran itu ada keringanan, karena itu bila kau sudah selesai (mengerjakan yang lain), dan berharaplah kepada Tuhanmu.” (QS.AL Insyirah : 6-8)

Tesis ini kupersembakan dengan tulus dan ikhlas

Dari hati yang paling mendalam

Kepada :

*Kedua Orang Tuaku yang selalu mendoakan yang terbaik bagi anaknya,
Adik-adikku yang selalu memberikan motivasi bagi kakaknya,
dan Para Dosen yang telah mengajar, mendidik dan membimbing penulis,
termasuk mengajarkan nilai etika dan moral kepada Penulis.*

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul :

KEKUATAN HUKUM SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH SEBAGAI ALAT BUKTI

(Analisis Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku.

Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 9 Desember 2015

TOGA ABDIAN MARTIANANDA, S.H

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum, wr, wb

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas rahmat-Nya Penulis dapat menyelesaikan Penelitian Hukum ini dengan baik. Penelitian yang berjudul “Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Sebagai Alat Bukti (Analisa Terhadap Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997)” ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Master (Strata-2) pada program studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan ini tak lepas dari bantuan dan dukungan baik materi maupun non materi dari berbagai pihak, oleh karena itu perkenankanlah penulis menghaturkan ucapan terima kasih kepada :

1. Allah SWT atas kesehatan yang diberikan kepada Penulis dan penerangan dalam pemikiran serta kemudahan dalam menyusun Karya Tulis ini.
2. Kedua Orang Tua Penulis, atas perhatian, dukungan dan doanya yang tak pernah putus kepada Penulis.
3. Bapak Dr.Harsoyo selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
4. Bapak Drs.Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
5. Bapak Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D selaku Dosen Pembimbing dan Penguji Tesis Penulis yang telah meluangkan waktu, tenaga serta ilmunya untuk membantu terselesaikannya Penelitian Hukum Penulis.
6. Para Dosen Pengajar yang telah memberikan ilmunya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan seluruh tahapan pendidikan Strata 2 ini.
7. Ketua Pengadilan Negeri Sleman yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian di Instansi tersebut.
8. Bapak I Gede Putu Saptawan, S.H., M.H selaku Hakim di Pengadilan Negeri Sleman yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk penulis wawancara.
9. Teman-teman mahasiswa angkatan 30 MH UII yang telah bersama-sama berjuang dan saling memotivasi untuk menyelesaikan seluruh tahapan perkuliahan ini.

10. Adik-adikku yang telah memberikan doa dan motivasinya : Ajeng Novita Wulansari, Fitra Octisa Rakhmata Jati, S.Psi, Drh.Andru Kurniawan, Imandira Pakarismaning Ayu Nisia, S.Gz, Bani Edriadi Putra, S.IP, Pradestya Permata Sactya, S.Kom, Pradestya Bunga Arifera, S.ST.
11. Sahabat-sahabatku yang tiada hentinya memberikan motivasinya: Partanto, S.H., LL.M, H.Sugiharto, S.H, A Bambang YK, S.H, H.Parantapa Puguh, S.Ag., M.A, Heru Wijiatmoko, S.S, Arif Andiono, S.H, Doni Yuwono,S.H, Andhi Bangkit Nusanto, S.H, Widi Anggoro, S.H, Ahmad Khoirudin, S.H, Habib Mukarom, S.H, Tedi Kurniawan, S.H, Welly Sidharta, S.H, Dyan Permadi, S.H, Bambang Setia Putra, S.H dan Rizki Maulana, S.H.

Penulis tidak dapat membalas segala budi baik yang telah diberikan oleh semua pihak, hanya ucapan terima kasih yang seluas-luasnya semoga seluruh amal kebaikan mendapat balasan dari Allah SWT.

Wassalamu'alaikum, wr, wb

Yogyakarta, 9 Desember 2015

Penulis,

Toga Abdian Martiananda, S.H

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| HALAMAN PENGESAHAN | i |
| HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN | ii |
| PERNYATAAN ORISINALITAS | iii |
| KATA PENGANTAR | iv |
| DAFTAR ISI | v |
| DAFTAR TABEL DAN DAFTAR SKEMA | vi |
| ABSTRAK | vii |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 13 |
| C. Tujuan Penelitian | 13 |
| D. Orisinalitas Penelitian..... | 13 |
| E. Telaah Pustaka | 15 |
| F. Metode Penelitian..... | 26 |
| G. Sistematika Penulisan..... | 28 |
| BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PENDAFTARAN TANAH DAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH | 30 |
| A. Pendaftaran Tanah..... | 30 |
| B. Sertifikat Hak Atas Tanah | 45 |
| BAB III KEKUATAN HUKUM SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH SEBAGAI ALAT BUKTI (Analisis Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997) | 78 |
| A. Hasil Penelitian | 78 |
| 1 Posisi Kasus Endang Pramuhastuti melawan Hermawan Budi Santoso (Perkara Nomor 04/Pdt.G/2007/PN.Slmn) ... | 78 |
| 2 Posisi Kasus Umiyati melawan Susanto Wibisono (Perkara Nomor 61/Pdt.G/2002/PN.Slmn) | 81 |

| | | | |
|------------|---|----------------------|-----|
| B. | Pembahasan | 83 | |
| 1 | Ratio Decidendi Perkara | | |
| | Nomor 04/Pdt.G/2007/PN.Slmn..... | 83 | |
| 2 | Ratio Decidendi Perkara | | |
| | Nomor 61/Pdt.G/2002/PN.Slmn..... | 100 | |
| 3 | Implikasi Putusan Peradilan Umum | | |
| | Dalam Perkara Sengketa Pertanahan | 120 | |
| BAB | IV | PENUTUP | 126 |
| A. | Kesimpulan | 126 | |
| B. | Saran..... | 129 | |
| | DAFTAR PUSTAKA | 131 | |

DAFTAR TABEL

| | |
|--|----------|
| TABEL 1. Pertumbuhan Penduduk Indonesia menurut Provinsi 1971, 1980, 1990, 1995, 2000 dan 2010..... | 2 |
| TABEL 2. Klasifikasi Perkara Perdata yang diterima Mahkamah Agung RI Tahun 2013..... | 5 |
| TABEL 3. Klasifikasi Perkara Perdata yang diterima Mahkamah Agung RI Tahun 2010..... | 6 |

DAFTAR SKEMA

| | |
|---|-----------|
| SKEMA 1. Alur Perkara Nomor 04/Pdt.G/2007/PN.Slmn..... | 80 |
| SKEMA 2. Alur Perkara Nomor 61/Pdt.G/2002/PN.Slmn..... | 83 |

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti menurut Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam memutus perkara sengketa pertanahan berdasarkan alat bukti sertifikat hak atas tanah. Dimana tujuan penelitian tersebut serta merta mencakup pokok-pokok permasalahan, sebagaimana esensinya dalam Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 secara tersirat dikatakan bahwa sertifikat hak atas tanah berlaku mutlak atau tidak dapat diganggu-gugat keberadaannya setelah terbit selama 5 (lima) tahun. Tentu persoalan ini berimplikasi di dalam ranah penegakkan hukum, sebagai bukti merujuk pada dua putusan pengadilan yaitu perkara Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Slmm dan perkara Nomor.61/Pdt.G/2002/PN.Slmm. Kedua perkara tersebut memiliki beberapa persamaan yakni sertifikat hak atas tanah telah terbit lebih dari 5 (lima) tahun, namun keduanya tetap dapat digugat di Pengadilan oleh pihak yang merasa sebagai pemilik sebenarnya. Pada akhirnya kedua perkara tersebut menghasilkan amar putusan yang berbeda, yakni untuk perkara Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Slmm sertifikat hak atas tanah tetap sah sedangkan perkara Nomor.61/Pdt.G/2002/PN.Slmm sertifikat hak atas tanah batal demi hukum begitu seterusnya hingga putusan tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Dengan demikian untuk menemukan jawaban dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Hasil penelitian dalam tesis ini menunjukkan bahwa Pasal 32 ayat (2) tidak memiliki pijakan kuat baik ditinjau secara yuridis (peraturan perundang-undangan), historis, filosofis dan perbandingan, begitu juga dalam *ratio decidendi* hakim melalui putusnya esensinya tetap menilai bahwa sertifikat hak atas tanah berlaku kuat bukan mutlak sekalipun terdapat putusan yang menguatkan keberadaan sertifikat hak atas tanah berumur lebih dari 5 (lima) tahun.

Kata Kunci : Sertifikat Hak Atas Tanah, Alat Bukti, Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997 dan *Ratio Decidendi* Hakim.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan bagi kehidupan manusia, karena sebagian besar aktifitas manusia berada di atas tanah termasuk bertempat tinggal. Tanah sebagai suatu unsur pembentuk kehidupan manusia maupun makhluk hidup lainnya, tanah tidak saja hanya sebagai tempat bermukim maupun bertani, tetapi juga dapat dipakai sebagai jaminan mendapatkan pinjaman bank untuk keperluan jual beli dan sewa menyewa.¹

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.²

Untuk kepentingan bangsa dan negara tanah merupakan bagian dari sumber daya alam, hal ini tersirat secara konstitusional di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

¹Florianus SP. Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Cetakan Ketiga, (Jakarta : Visimedia, 2007), hlm.1.

²Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama, (Malang : Bayu Media Publishing, 2007), hlm.1.

Memaknai pernyataan di dalam konstitusi tersebut kemakmuran rakyat adalah tujuan utama dalam pemanfaatan sumber daya alam termasuk tanah. Mengingat peran penting dan strategis tanah sehingga menimbulkan berbagai unsur kepentingan di dalamnya, maka negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat harus mampu mengatur dan mengurus secara baik agar tidak menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya.

Dalam perkembangannya persoalan pengurusan tanah semakin rumit, ini terjadi karena keadaan tanah bersifat tetap sedangkan pertumbuhan penduduk terus bertambah. Sebagai gambaran berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) mengenai pertumbuhan penduduk di setiap Provinsi di Indonesia, pada tahun 1971, 1980, 1995, 2000 dan 2010 sebagai berikut :

Tabel 1. Penduduk Indonesia menurut Provinsi 1971, 1980, 1990, 1995, 2000 dan 2010

| Provinsi | PENDUDUK | | | | | |
|---------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 1971 | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2010 |
| Aceh | 2008595 | 2611271 | 3416156 | 3847583 | 3930905 | 4494410 |
| Sumatera Utara | 6621831 | 8360894 | 10256027 | 11114667 | 11649655 | 12982204 |
| Sumatera Barat | 2793196 | 3406816 | 4000207 | 4323170 | 4248931 | 4846909 |
| Riau | 1641545 | 2168535 | 3303976 | 3900534 | 4957627 | 5538367 |
| Jambi | 1006084 | 1445994 | 2020568 | 2369959 | 2413846 | 3092265 |
| Sumatera Selatan | 3440573 | 4629801 | 6313074 | 7207545 | 6899675 | 7450394 |
| Bengkulu | 519316 | 768064 | 1179122 | 1409117 | 1567432 | 1715518 |
| Lampung | 2777008 | 4624785 | 6017573 | 6657759 | 6741439 | 7608405 |
| Kep Bangka Belitung | - | - | - | - | 900197 | 1223296 |
| Kep. Riau | - | - | - | - | - | 1679163 |
| DKI Jakarta | 4579303 | 6503449 | 8259266 | 9112652 | 8389443 | 9607787 |
| Jawa Barat | 21623529 | 27453525 | 35384352 | 39206787 | 35729537 | 43053732 |
| Jawa Tengah | 21877136 | 25372889 | 28520643 | 29653266 | 31228940 | 32382657 |
| DIY | 2489360 | 2750813 | 2913054 | 2916779 | 3122268 | 3457491 |

| | | | | | | |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Jawa Timur | 25516999 | 29188852 | 32503991 | 33844002 | 34783640 | 37476757 |
| Banten | - | - | - | - | 8098780 | 10632166 |
| Bali | 2120322 | 2469930 | 2777811 | 2895649 | 3151162 | 3890757 |
| Nusa Tenggara Barat | 2203465 | 2724664 | 3369649 | 3645713 | 4009261 | 4500212 |
| Nusa Tenggara Timur | 2295287 | 2737166 | 3268644 | 3577472 | 3952279 | 4683827 |
| KalBar | 2019936 | 2486068 | 3229153 | 3635730 | 4034198 | 4395983 |
| KalTeng | 701936 | 954353 | 1396486 | 1627453 | 1857000 | 2212089 |
| KalSel | 1699105 | 2064649 | 2597572 | 2893477 | 2985240 | 3626616 |
| KalTim | 733797 | 1218016 | 1876663 | 2314183 | 2455120 | 3553143 |
| Sulawesi Utara | 1718543 | 2115384 | 2478119 | 2649093 | 2012098 | 2270596 |
| Sulawesi Tengah | 913662 | 1289635 | 1711327 | 1938071 | 2218435 | 2635009 |
| Sulawesi Selatan | 5180576 | 6062212 | 6981646 | 7558368 | 8059627 | 8034776 |
| Sulawesi Tenggara | 714120 | 942302 | 1349619 | 1586917 | 1821284 | 2232586 |
| Gorontalo | - | - | - | - | 835044 | 1040164 |
| Sulawesi Barat | - | - | - | - | - | 1158651 |
| Maluku | 1089565 | 1411006 | 1857790 | 2086516 | 1205539 | 1533506 |
| Maluku Utara | - | - | - | - | 785059 | 1038087 |
| Papua Barat | - | - | - | - | - | 760422 |
| Papua | 923440 | 1173875 | 1648708 | 1942627 | 2220934 | 2833381 |
| Indonesia | 119208229 | 147490298 | 179378946 | 194754808 | 206264595 | 237641326 |

Sumber : Badan Pusat Statistik (BPS)

Berdasarkan data BPS tersebut, apabila diambil dari jumlah pertumbuhan penduduk nasional dari tahun 1971 hingga 2010 dengan rentang waktu 39 tahun maka terjadi penambahan penduduk sebesar 118.433.097, penambahan penduduk ini hampir sama dengan jumlah penduduk pada tahun 1971 yaitu sebesar 119.208.229. Pertumbuhan penduduk ini dapat dikategorikan sangat pesat dan secara terus menerus akan mengalami peningkatan, serta merta keadaan di Indonesia semakin lama bertambah padat. Disamping itu fenomena keadaan

penduduk yang semakin bertambah sedangkan luas tanah tidak bertambah maka berpotensi menimbulkan konflik di dalam masyarakat, oleh karena itu diperlukan aturan terkait validitas status hak atas bidang-bidang tanah agar tidak menimbulkan konflik di dalam masyarakat.

Kekhawatiran itu terbukti kasus sengketa lahan sering terjadi di negara ini, berdasarkan hasil pendataan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) sepanjang tahun 2010 telah terjadi 106 konflik agraria di berbagai wilayah Indonesia. Luas lahan yang disengketakan mencapai 535.197 hektar dengan melibatkan 517.159 kepala keluarga yang berkonflik.³ Bahkan berbagai sengketa lahan yang terjadi seringkali menimbulkan banyak korban jiwa, selain juga harta benda yang tidak terhitung nilainya. KPA mencatat, sebanyak 23 petani dan penggarap lahan tewas akibat kepemilikan tanah sepanjang 2007-2010.⁴

Dalam catatan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) kasus yang melibatkan subjek antar masyarakat menempati porsi terbesar, yakni 71,45%. Proporsi ini merupakan akumulasi dari paling tidak lima tipologi kasus yang berkenaan dengan penguasaan dan pemilikan tanah, batas bidang tanah, serta persoalan penggunaan dan pemanfaatan tanah.⁵

Diantara kasus tersebut tidak seluruhnya dapat diselesaikan di luar pengadilan (*non-litigasi*) atau musyawarah, tidak sedikit sengketa hak atas tanah yang akhirnya dipilih oleh para pihak diselesaikan melalui jalur pengadilan (*litigasi*).

³Dian Cahyaningrum, "Permasalahan Hukum Konflik Lahan", *Jurnal Info Singkat Hukum*, Edisi No.1 Vol.4, (2012), hlm.1.

⁴*Ibid.*, hlm.2.

⁵Armida S. Alisjahbana, "Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Nasional", *White Paper*, Kementerian PPN/Bappenas, 2013, hlm.11.

Hal ini dapat dibuktikan berdasarkan Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI Tahun 2013 sebagai berikut :

Tabel 2. Klasifikasi Perkara Perdata yang diterima Mahkamah Agung RI Tahun 2013

| No | Klasifikasi | Jumlah | % |
|---------------|--|-------------|---------|
| 1. | Perbuatan Melawan Hukum | 1115 | 33,99 % |
| 2. | Sengketa Tanah | 1075 | 32,77 % |
| 3. | Perlawanan (terhadap sita, eksekusi, lelang) | 243 | 7,41 % |
| 4. | Perjanjian/Kontrak | 235 | 7,16 % |
| 5. | Wanprestasi | 304 | 9,27 % |
| 6. | Perceraian | 151 | 4,60 % |
| 7. | Warisan | 42 | 1,28 % |
| 8. | Bantahan terhadap penetapan | 37 | 1,13 % |
| 9. | Harta bersama | 33 | 1,01 % |
| 10. | Saham | 6 | 0,18 % |
| 11. | Yayasan | 3 | 0,09 % |
| 12. | Class Action | 2 | 0,06 % |
| 13. | Lain-lain | 34 | 1,04 % |
| Jumlah | | 3280 | |

Sumber : Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia 2013

Dapat dicermati berdasarkan data tersebut, klasifikasi perkara sengketa tanah menempati peringkat kedua dengan jumlah perkara 1075 atau 31,77% dari seluruh perkara perdata yang diterima. Jumlah perkara sengketa tanah tersebut sangat besar, namun tampak seperti fenomena biasa saja mengingat perkara sengketa tanah selalu menyumbangkan jumlah besar dibandingkan perkara-perkara lain. Bahkan pada periode sebelumnya berdasarkan Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI pada tahun 2010, menunjukkan data dari 4.144 perkara perdata yang diterima tersebut, jumlah terbesar (1824 perkara atau 44,26 %) merupakan perkara berkaitan dengan sengketa tanah, data ini ditunjukkan berdasarkan tabel sebagai berikut :

Tabel 3. Klasifikasi Perkara Perdata yang diterima Mahkamah Agung RI
Tahun 2010

| No | Klasifikasi | Jumlah | % |
|---------------|-------------------------|--------------|---------|
| 1. | Sengketa Tanah | 1834 | 44,26 % |
| 2. | Perbuatan Melawan Hukum | 836 | 20,17 % |
| 3. | Perikatan | 689 | 16,63 % |
| 4. | Perceraian | 206 | 4,97 % |
| 5. | Perlawanan | 203 | 4,90 % |
| 6. | Waris | 153 | 3,69 % |
| 7. | Wanprestasi | 102 | 2,46 % |
| 8. | Ganti Rugi | 58 | 1,40 % |
| 9. | Class Action | 5 | 0,12 % |
| Jumlah | | 4.144 | |

Sumber : Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia 2010

Besarnya jumlah perkara sengketa tanah di Mahkamah Agung dari tahun ke tahun mengindikasikan bahwa peraturan perundang-undangan tidak mampu mengatasi permasalahan yang ada. Sekalipun sebagai implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pada tanggal 24 September 1960 pemerintah telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Untuk mewujudkan salah satu tujuan dalam UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga diadakan pendaftaran tanah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yaitu “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Pasal 19 UUPA merupakan instruksi kepada pemerintah agar di

seluruh wilayah Republik Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht kadaster*, sedangkan pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *recht kadaster* bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang nantinya akan dihasilkan berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.⁶

Adapun Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 yang dalam perjalanan selama kurang lebih 36 tahun dianggap belum memberikan hasil yang memuaskan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Untuk itu merujuk pada Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah bertujuan:

- a. Untuk 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. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah juga tergantung pada sistem publisitas yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di negara yang bersangkutan, sistem publisitas yaitu sistem pengumuman dari daftar-daftar. Sehubungan dengan tujuan pendaftaran tanah yakni untuk memberikan kepastian

⁶Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hlm .112.

hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, pada garis besarnya dikenal

2 (dua) macam sistem publikasi yaitu :

a. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga harus ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. *register* atau buku tanah yang disajikan dalam sistem publikasi positif ini dijamin kebenarannya oleh negara.⁷

b. Sistem Publikasi Negatif

Sistem publikasi negatif maksudnya adalah Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertifikat, oleh karena itu belum tentu seseorang yang telah tertulis namanya pada sertifikat adalah mutlak sebagai pemilik.⁸ Dalam sistem publikasi negatif negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran, sehingga setiap saat dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut.⁹

Hukum tanah nasional menganut sistem publikasi negatif tetapi bukan negatif murni, melainkan mengandung unsur positif atau sering disebut sebagai sistem publikasi negatif bertendensi positif. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf c yang menyatakan bahwa “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Pernyataan ini kemudian juga dikemukakan di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) “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.”

⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Edisi Revisi, Cetakan Keduabelas, (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm.80.

⁸Mhd.Yamin Lubis & Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, (Bandung : CV.Mandar Maju, 2010), hlm.172.

⁹Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm.266.

Ketentuan di dalam Pasal tersebut tidak terdapat di dalam peraturan pendaftaran tanah di negara penganut sistem publikasi negatif murni maupun positif murni. Sedangkan ciri pokok dari sistem negatif bertendensi positif ini adalah pendaftaran tanah tidak menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar adalah pemilik sebenarnya. Nama dari pemegang hak sebelumnya dari mana pemohon hak memperoleh tanah tersebut untuk kemudian didaftarkan merupakan mata rantai dari perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah.¹⁰ Ketentuan di dalam UUPA tersebut kemudian ditegaskan di dalam PP 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (2) yang berbunyi :

“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.”

Berdasarkan ketentuan di atas Irawan Soerodjo menyebutkan setelah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun setelah diterbitkan, maka sertipikat tanah tidak dapat digugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.¹¹ Jika dicermati materi di dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) tersebut di atas juga dapat dimaknai bahwa sertifikat hak atas tanah berlaku sistem negatif bertendensi positif, dimana berlaku negatif ketika sertifikat hak atas

¹⁰A.P.Parindungan, *Pendaftaran Tanah dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Cetakan Pertama, (Bandung : Alumni, 1985), hlm.37.

¹¹Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Surabaya : Arkola, 2003), hlm.187.

tanah berumur kurang dari 5 (lima) tahun dan berlaku positif ketika sertifikat hak atas tanah telah berumur minimal 5 (lima) tahun.

Namun demikian dalam realitas penegakan hukum seringkali ditemukan sertifikat hak atas tanah yang sudah terbit selama 5 (lima) tahun lebih dapat digugat ke pengadilan untuk dibatalkan. Hal ini dapat dibuktikan dari dua contoh kasus yang terjadi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) atau berada di wilayah hukum Pengadilan Negeri Sleman. Perkara pertama berdasarkan putusan perkara Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Sleman, antara Endang Pramuhastuti (Penggugat) melawan Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping (Tergugat)¹² dan Perkara kedua berdasarkan putusan perkara Nomor.61/Pdt.G/2002/PN.Slmn, antara Umiyati (Penggugat) melawan Susanto Wibisono (Tergugat).¹³

Sebagai tolok ukurnya untuk perkara Nomor 04/Pdt.G/2007/PN.Sleman Sertifikat Hak Milik (SHM) terbit pada tanggal 30 Desember 1987 namun Penggugat baru mengajukan gugatannya pada tanggal 15 Januari 2007, sehingga jarak waktu terhitung adalah 19 (sembilan belas) tahun 15 (lima belas) hari. Begitu juga untuk perkara Nomor.61/Pdt.G/2002/PN.Slmn yaitu Sertifikat Hak Milik (SHM) terbit pada tanggal 18 Maret 1997 namun Penggugat baru mengajukan gugatannya pada tanggal 23 Mei 2002, sehingga jarak waktu terhitung 5 (lima) tahun 2 (dua) bulan 5 (lima) hari.

¹²Putusan Pengadilan Negeri pada Pengadilan Negeri Sleman *dalam Ny.Endang Pramuhastuti v. Drs.Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping*, Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Slmn, hlm.1.

¹³Putusan Pengadilan Negeri pada Pengadilan Negeri Sleman *dalam Ny.Umiyati v. Tn.Susanto Wibisono*, Nomor.61/Pdt.G/2002/PN.Slmn, hlm.1

Disamping itu perkara sengketa pertanahan ini dilandasi materi petitum yang sama baik oleh Penggugat dalam perkara Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Sleman maupun oleh Pengugat Rekonpensi dalam perkara 61/Pdt.G/2002/PN.Sleman, esensinya yaitu Sertifikat Hak Milik (SHM) dilandasi atas jual beli yang mengandung cacat hukum sehingga Sertifikat Hak Milik dinyatakan tidak sah atau batal demi hukum.

Namun demikian dari kedua perkara tersebut berujung pada amar putusan yang bertolak belakang, dimana untuk perkara Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Slman majelis hakim menyatakan menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya. Begitu juga dalam amar putusan tingkat banding di Pengadilan Tinggi Yogyakarta berdasarkan register perkara Nomor : 01/PDT/2008/PTY, dimana majelis hakim menguatkan putusan Pengadilan Negeri Sleman. Terakhir dalam amar putusan tingkat kasasi di Mahkamah Agung berdasarkan register Nomor : 1651 K/Pdt/2008 majelis hakim menyatakan menolak permohonan kasasi dari pemohon kasasi yaitu Endang Pramuhastuti. Untuk itu dengan dijatuhkan amar putusan dalam tingkat kasasi tersebut maka perkara ini telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), sehingga sertifikat hak atas tanah tetap berlaku. Dengan memperhatikan amar putusan pengadilan dalam perkara ini apakah memang majelis hakim serta merta mengacu pada Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, sebagaimana sertifikat hak atas tanah berlaku mutlak atau tidak dapat diganggu gugat lagi karena sertifikat hak atas tanah telah berumur lebih dari 5 (lima) tahun.

Sedangkan dalam amar putusan perkara Nomor.61/Pdt.G/2002/PN.Slmm memiliki esensi yang sebaliknya dimana majelis hakim menyatakan dan menetapkan Akta Jual Beli oleh PPAT tidak sah atau batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum, sehingga Sertifikat Hak Milik (SHM) juga dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum. Begitu juga dalam putusan tingkat banding di Pengadilan Tinggi Yogyakarta berdasarkan register perkara Nomor : 36/PDT/2003/PTY, dimana majelis hakim menguatkan putusan Pengadilan Negeri Sleman. Terakhir dalam putusan tingkat kasasi di Mahkamah Agung berdasarkan register Nomor : 529 K/Pdt/2004 dimana majelis hakim menyatakan menolak permohonan kasasi dari pemohon kasasi yaitu Umiyati. Untuk itu dengan dijatuhkan amar putusan dalam tingkat kasasi tersebut maka perkara ini telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), sehingga sertifikat hak atas tanah tidak sah atau batal demi hukum. Dengan memperhatikan amar putusan pengadilan dalam perkara ini apakah memang majelis hakim serta merta menerapkan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 dan nyata-nyata telah mengabaikan ketentuan Pasal 32 ayat (2), sebagaimana sertifikat hak atas tanah tetap berlaku kuat bukan mutlak sekalipun sertifikat hak atas tanah telah berumur lebih dari 5 (lima) tahun.

Dengan adanya perbedaan putusan hakim ini dapat menimbulkan persepsi negatif di dalam masyarakat, kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah menjadi tidak pasti apakah berlaku kuat atau mutlak ketika sertifikat hak atas tanah telah terbit lebih dari 5 (lima) tahun.

B. Rumusan Masalah

Melihat latar belakang masalah di atas penulis mengambil batasan penelitian tesis ini sebagaimana dirumuskan di dalam rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti berdasarkan Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997?
2. Apakah dasar pertimbangan hakim dalam memutus perkara sengketa pertanahan berdasarkan alat bukti sertifikat hak atas tanah?

C. Tujuan Penelitian

Dari penelitian ini tujuan yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti menurut Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997.
2. Untuk mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam memutus perkara sengketa pertanahan berdasarkan alat bukti sertifikat hak atas tanah.

D. Orisinalitas Penelitian

Pendaftaran tanah di Indonesia telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, peraturan ini mengatur mengenai prosedur pendaftaran tanah. Literatur yang membahas dan juga penelitian-penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu, antara lain adalah :

Penelitian yang dilakukan oleh Sri Wijayanti¹⁴ dengan judul tesis *Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Hak Kepemilikan Tanah,(Studi Kasus Putusan MA Tentang Sengketa Tanah Meruya Selatan)*. Permasalahan-permasalahan di bidang pertanahan yang diakibatkan belum diperolehnya jaminan

¹⁴Sri Wijayanti, *Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Hak Kepemilikan Tanah*, (Studi Kasus Putusan MA Tentang Sengketa Tanah Meruya Selatan), (Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2010), Tesis, hlm.1.

dan kepastian hak atas tanah yang dikuasai oleh perorangan atau keluarga dan masyarakat pada umumnya, sebagai akibat tidak mempunyai bukti tertulis. Dalam proses pendaftarannya untuk mendapatkan hak tertulis atau sertipikat sering terjadi masalah yang berupa sengketa, baik dalam hal batas tanah maupun sengketa dalam hal siapakah yang sebenarnya berhak atas tanah tersebut.¹⁵ Dalam tesis ini terdiri dari 3 (tiga) rumusan masalah yakni : 1. Bagaimana putusan Mahkamah Agung Nomor 570/K/Pdt/1999 apabila ditinjau dari aspek Hukum Tanah Nasional?, 2. Bagaimana kepastian hukum bagi para pihak yang memegang tanda bukti kepemilikan hak atas tanah (sertipikat)?, 3. Bagaimana pertanggungjawaban institusi pemerintahan yang menerbitkan sertipikat tanah yang ternyata bermasalah tersebut?¹⁶

Penelitian yang dilakukan oleh Fikri Said¹⁷ dengan judul tesis Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah (Studi Tentang Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Di Pengadilan Negeri Pekalongan). Meskipun sudah secara tegas diatur dalam UUPA dan PP No.24 Tahun 1997 bahwa untuk menjamin kepastian hukum tentang pemilikan tanah, tanah tersebut harus didaftarkan, namun masih banyak masyarakat khususnya di daerah pedesaan yang memiliki tanah tetapi tidak mempunyai sertifikat alat kepemilikan tanah tersebut, karena tanah bersangkutan belum didaftarkan. Di daerah pedesaan masih banyak warga yang memiliki tanah dengan alat bukti hanya berupa petuk Pajak atau Girik atau Ketitir yang sebenarnya bukan merupakan alat bukti pemilikan tanah, tetapi

¹⁵*Ibid.*, hlm.19-20.

¹⁶*Ibid.*, hlm.21.

¹⁷Fikri Said, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Studi Tentang Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Di Pengadilan Negeri Pekalongan), (Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro), 2003. Tesis, hlm.1.

hanya sebagai petunjuk yang kuat tentang pemilikan tanah.¹⁸ Dalam tesis ini terdiri dari 2 (dua) rumusan masalah yakni : 1. Bagaimana penentuan alat bukti pemilikan Hak Atas Tanah? 2. Bagaimana kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah dalam suatu sengketa?.¹⁹

Dengan demikian, penulis menyatakan bahwa penelitian yang penulis lakukan berbeda dengan peneliti-peneliti sebelumnya, karena penelitian yang penulis lakukan adalah mengupas tentang konsep sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti menurut Pasal 32 PP Nomor.24 Tahun 1997 dan dasar pertimbangan hakim dalam memutus perkara sengketa pertanahan berdasarkan alat bukti sertifikat hak atas tanah.

E. Telaah Pustaka

Pemerintah dengan kekuasaannya sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yakni “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Untuk melaksanakan tujuannya tersebut, salah satu hal yang harus dilakukan pemerintah adalah menciptakan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan termasuk urusan pertanahan.

Pengertian pendaftaran dapat dilihat di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka (1) yakni :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian 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 dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda

¹⁸*Ibid.*, hlm.7

¹⁹*Ibid.*, hlm.8.

bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Menurut Boedi Harsono mendefinisikan Pendaftaran Tanah yakni suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.²⁰

Pengertian lain dari pendaftaran tanah (*Cadaster*) adalah berasal dari Rudolf Hermanses, seorang mantan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah dan Menteri Agraria. Dimana menurut beliau pendaftaran tanah adalah pendaftaran tanah atau pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar, berdasarkan pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang-bidang itu.²¹

Sedangkan asas-asas pendaftaran tanah dapat dilihat di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 2 yakni “Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.” Urip Santoso menjelaskan asas-asas pendaftaran tanah di dalam Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut di atas yaitu :

1) Asas sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

²⁰Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, (Jakarta : Djambatan, 2007), hlm.72

²¹Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, Cetakan Pertama, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2004), hlm.1.

2) Asas aman

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3) Asas terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

4) Asas mutakhir

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

5) Asas terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.²²

Untuk macam-macam hak atas tanah diatur di dalam Pasal 16 ayat (1) Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) terdiri dari “hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan undang-undang.”

Teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan, dan kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.²³ Kerangka Teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam tesis ini, yakni teori yang menjelaskan bahwa suatu pendaftaran tanah harus mempunyai kekuatan hukum yang pasti dengan segala akibatnya dapat dipertanggung-jawabkan menurut hukum. Menurut Roscoe Pound bahwa

²²Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan....*op.cit*, hlm.17-18.

²³Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Elsam dan Huma, 2002), hlm.184

adanya kepastian hukum memungkinkan adanya "*Predictability*".²⁴ Untuk mencapai keseimbangan hukum maka kepastian hukum tidak dapat berdiri sendiri, seperti yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch sebagai salah seorang *legal scholar* dari Jerman yang terkemuka, mengemukakan tujuan hukum yang terdiri dari tiga hal yakni : kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Gustav Radbruch (1878-1949) menyebut keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum sebagai tiang penyanggah penegakan hukum. Ketiga-tiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian dan implementasi hukum yang memadai. Khusus tujuan keadilan atau finalitas yaitu menekankan dan menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai.²⁵

Sejalan dengan pendapat tersebut Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan *justisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.²⁶ Selanjutnya Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan atau penegakan hukum harus

²⁴Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta : Kencana Prenada Media, 2009), hlm.158

²⁵Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir : Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Kompas, 2007), hlm.84-85.

²⁶Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta : Liberty, 2005), hlm.160

memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.²⁷

Perwujudan tanggung jawab negara untuk memberikan rasa aman dan ketertiban kepada warga negaranya dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yakni “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

Atas dasar tersebut tujuan dilaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia Pasal 19 UUPA yakni :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kemudian sebagai peraturan pelaksana maka tujuan pendaftaran tanah terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 3 huruf a yakni “Untuk 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.”

Sebagai alat pembuktian telah melaksanakan pendaftaran tanah maka diberikan sertifikat sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah Pasal 32 ayat (1) yakni : Sertifikat

²⁷*Ibid.*

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.

Di dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut di atas mempunyai kelemahan, yaitu negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang disajikan dan tidak adanya jaminan bagi pemilik sertifikat dikarenakan sewaktu-waktu akan mendapatkan gugatan dari pihak lain merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat.²⁸

Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas *nemo plus juris*, artinya orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia punyai. Seseorang tidak berhak atas bidang tanah tertentu dengan sendirinya tidak dapat melakukan suatu perbuatan hukum mendaftarkan tanah tersebut, apalagi mengalihkannya kepada pihak lain. Asas *nemo plus juris* ini dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada pemilik tanah yang sebenarnya, yang tanahnya disertifikatkan oleh orang lain.²⁹ Dalam sistem publikasi negatif negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran, sehingga setiap saat dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut.³⁰ Ciri-ciri sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah yaitu :

²⁸Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan...*op.cit.*, hlm.45.

²⁹*Ibid.*, hlm.266

³⁰*Ibid.*

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*);
2. Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain;
3. Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar;
4. Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kadaluwarsa (*acquisitive verjaring atau adverse possessive*);
5. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertifikat dinyatakan tidak sah;
6. Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran tanah.³¹

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (2) yakni : 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.

Untuk menutupi kelemahan dalam ketentuan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik sertifikat dari gugatan dari pihak lain dan menjadikannya sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak, maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 Ayat

³¹*Ibid.*, hlm.266-267

(2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997. Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu :

1. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum ;
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik;
3. Tanah dikuasai secara nyata;
4. Dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Perlu diketahui bahwa dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tersebut terdapat istilah itikad baik yang selalu melekat kepada pemegang sertifikat hak atas tanah terutama sertifikat hak atas tanah sudah terbit selama 5 (lima) tahun. Doktrin itikad baik berakar pada etika sosial Romawi mengenai kewajiban yang komprehensif akan ketaatan dan keimanan yang berlaku bagi warga negara maupun bukan.³² Itikad baik dalam hukum kontrak Romawi mengacu kepada tiga bentuk perilaku para pihak dalam kontrak. Pertama, para pihak harus memegang teguh janji atau perkataannya. Kedua, para pihak tidak boleh mengambil keuntungan dengan tindakan yang menyesuaikan terhadap salah satu pihak. Ketiga, para pihak mematuhi kewajibannya dan berperilaku sebagai orang terhormat dan jujur, walaupun kewajiban tersebut tidak secara tegas diperjanjikan.³³

Asas itikad baik dibagi menjadi pengertian subyektif dan obyektif, asas itikad baik dalam pengertian subyektif sebagai itikad baik yang ada pada waktu mulai berlakunya suatu hubungan hukum. Itikad baik pada waktu mulai

³²Ridwan Khairandy, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm.132

³³*Ibid.*, hlm.132-133.

berlakunya hubungan hukum biasanya berupa pengiraan dalam hati sanubari yang bersangkutan, bahwa syarat-syarat yang diperlukan bagi mulai berlakunya hubungan hukum itu sudah dipenuhi semua. Jika kemudian ternyata bahwa sebenarnya ada syarat yang tidak terpenuhi, maka pihak yang beritikad baik ini dianggap seolah-olah syarat tersebut telah dipenuhi semua. Dengan kata lain, pihak yang beritikad baik ini tidak boleh dirugikan sebagai akibat dari tidak dipenuhinya syarat tersebut.³⁴ Asas itikad baik dalam pengertian obyektif disebutkan dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara yakni Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Itikad baik yang dimaksud merupakan itikad baik dalam arti obyektif, yaitu itikad baik pada waktu pelaksanaan perjanjian. Munir Fuady merumuskan bahwa itikad baik hanya diisyaratkan dalam hal pelaksanaan dari suatu kontrak, bukan pada pembuatan suatu kontrak.³⁵

Dalam sistem publikasi positif berlaku asas itikad baik yang melindungi pihak yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak yang sah dalam register. Pihak yang beritikad baik memperoleh suatu *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarnya namanya sebagai pemegang hak dalam register.³⁶

Peran PPAT menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 37 ayat (1) yakni “Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum

³⁴Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Perikatan*, Cetakan Kedelapan, (Bandung : Mandar Maju, 2000), hlm.56

³⁵Herry Susanto, *Peranan Notaris dalam Menciptakan Kepatutan dalam Kontrak*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta : FH UII Press, 2010), hlm.33

³⁶Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.81.

pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Sejalan dengan Pasal tersebut di atas peran PPAT dalam proses pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasal 1 angka (1) yakni “Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.” Kemudian dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa “PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.”

Berdasarkan ketentuan di atas maka akta yang dibuat oleh PPAT digolongkan sebagai akta otentik, sedangkan pengertian akta otentik menurut Pasal 1868 KUH Perdata yakni “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya.”

R.Subekti mengemukakan akta otentik merupakan suatu bukti yang mengikat, dalam arti bahwa apa yang ditulis dalam akta tersebut harus dipercaya oleh Hakim, yaitu harus dianggap sebagai benar, selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan. Dan ia memberikan suatu bukti yang sempurna, dalam arti bahwa ia

sudah tidak memerlukan suatu penambahan pembuktian. Ia merupakan suatu alat bukti yang mengikat dan sempurna.³⁷

Menurut Sarjita, sengketa pertanahan adalah perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau pengadilan.³⁸

Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengklasifikasikan kasus pertanahan menjadi konflik, sengketa dan perkara. Konflik merupakan permasalahan pertanahan yang memiliki nuansa atau aspek sosial dan politik yang luas, sedangkan sengketa adalah permasalahan pertanahan yang tidak memiliki nuansa sosial politik yang begitu luas, umumnya permasalahan antar individu. Kemudian, perkara merupakan konflik dan sengketa yang sudah masuk ke pengadilan, baik pengadilan negeri, tinggi maupun PTUN. Sengketa dan konflik pertanahan terjadi karena adanya perbedaan persepsi, pendapat, kepentingan dan nilai antara dua pihak atau lebih mengenai status tanah, status penguasaan, status kepemilikan atau status surat keputusan mengenai kepemilikan atas tanah tertentu yang berkepanjangan dan dianggap merugikan salah satu pihak yang kemudian muncul ke permukaan.³⁹

³⁷R.Subekti, *Hukum Pembuktian*, Cetakan Kelimabelas, (Jakarta : Pradnya Paramita, 2005), hlm.27

³⁸Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, (Yogyakarta : Tugu Jogja Pustaka, 2005), hlm.8

³⁹Armida S. Alisjahbana, *Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Nasional... op.cit.*, hlm.6.

F. Metode Penelitian

Metode adalah suatu cara untuk menemukan jawaban akan sesuatu hal. Cara penemuan jawaban tersebut sudah tersusun dalam langkah-langkah tertentu yang sistematis.⁴⁰ Adapun langkah-langkah yang akan peneliti lakukan untuk mengupas persoalan yang peneliti angkat adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian. Pendekatan kasus dilakukan untuk menelaah putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap yang berkaitan dengan isu yang dihadapi, yang hendak dilihat adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* dari putusan tersebut, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya.⁴¹ Pendekatan sejarah dan pendekatan perbandingan diperlukan guna memperjelas analisis ilmiah yang diperlukan dalam penelitian normatif.

2. Obyek Penelitian

Obyek penelitian yang peneliti kaji adalah Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Sebagai Alat Bukti (Analisis Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

⁴⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Rajawali Press, 2003), hlm.1

⁴¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Peratama, (Jakarta : Prenada Media), 2005, hlm.119.

3. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.⁴² Adapun sumber-sumber hukum yang peneliti gunakan terdiri dari dua bagian yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.⁴³ Bahan hukum primer yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, putusan-putusan hakim dan wawancara hakim.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.⁴⁴ Bahan yang peneliti gunakan dalam membahas permasalahan ini adalah bahan yang diperoleh dari studi kepustakaan yakni buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

4. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian atau Bahan Hukum

Pengolahan penelitian ini dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, peraturan perundang-

⁴²*Ibid.*, hlm.141.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴*Ibid.*

undangan lain yang berhubungan dengan obyek penelitian, putusan-putusan hakim dan melakukan wawancara dengan hakim di Pengadilan Negeri Sleman.

5. Analisis atau Pembahasan

Penelitian yang dilakukan untuk tesis ini adalah penelitian normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk menganalisis penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Lebih lanjut untuk menganalisa bahan yang diperoleh melalui studi dokumentasi atau bahan pustaka yang dilakukan untuk mendapat hasil semaksimal mungkin, yakni berusaha mencari aturan-aturan hukum yang terdapat dalam pustaka dan studi kasus terkait untuk dirumuskan sebagai suatu kaidah hukum tertentu kemudian dianalisa secara kuantitatif yaitu menjelaskan sesuatu yang didapat dari teori dan hasil penelitian dengan pendekatan yuridis dan secara realistis melihat kenyataan dilapangan.

G. Sistematika Penulisan

BAB I Pada bab pendahuluan penyajian materi sebagaimana diuraikan dalam bagian-bagian pokok usaha penelitian, bab pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika tesis.

BAB II Dalam bab ini dikemukakan teori-teori dan konsep-konsep yang relevan dengan obyek penelitian, kerangka teori ini merupakan pijakan dalam melakukan kajian terhadap masalah pokok yang diteliti bab ini menyajikan landasan teori tentang Tinjauan Umum terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah dan Alat Bukti.

BAB III Dalam bab ini akan diuraikan tentang hasil penelitian yang dilakukan penulis dan disajikan secara runtut, terintegrasi dan merupakan dokumen yang menyatu dengan bab yang lainnya. Pembahasan dilakukan sesuai kenyataan dari hasil penelitian mengenai kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti menurut Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan dasar pertimbangan hakim dalam memutus sengketa pertanahan berdasarkan sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti sesuai dengan objek penelitian.

BAB IV Dalam bab ini merupakan penutup dimana memuat kesimpulan dan saran terkait hasil penelitian ini. Uraian kesimpulan merupakan pernyataan singkat tentang hasil akhir yang mengaitkan antara landasan teoritik yang dijadikan pijakan dengan hasil analisis data yang diperoleh. Uraian saran berisikan hasil pengamatan yang berdasarkan pertimbangan peneliti bagi semua pihak yang berkaitan dengan obyek penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PENDAFTARAN TANAH DAN SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH

A. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Secara terminologi pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre*, suatu istilah teknis untuk suatu *record* atau rekaman, menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin yaitu *capistratum* yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. *Cadastre* berarti *record* pada lahan-lahan, atau nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. *Cadastre* dapat diartikan sebagai alat yang tepat untuk memberikan suatu uraian dan identifikasi tersebut dan sebagai rekaman berkesinambungan dari hak atas tanah.¹ Sedangkan menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.²

¹A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP.No24/1997dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 1998)*, Cetakan Pertama, (Bandung : CV.Mandar Maju, 1999), hlm. 18-19.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, (Jakarta : Djambatan, 2007), hlm.72.

Pada prinsipnya pendapat tersebut sejalan dengan pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 PP No.24 Tahun 1997 yakni :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian 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 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.”

2. Latar Historis Pendaftaran Tanah Di Indonesia

Indonesia memiliki sejarah panjang dalam urusan pertanahan, termasuk dalam perkembangan pendaftaran tanah yang dipengaruhi oleh situasi dan kondisi di zamannya. Perjalanan sejarah itu sering dibagi dalam beberapa fase atau babakan zaman, diantaranya adalah sebagai berikut :

a. Pendaftaran Tanah Era Sebelum Penjajahan

Di Indonesia, tidak ditemukan dokumen yang menjelaskan telah diselenggarakannya pendaftaran tanah sebelum zaman penjajahan. Hal ini dipahami karena hukum yang berlaku pada saat itu adalah hukum tanah adat, merupakan hukum tidak tertulis dan sejak semula berlaku dikalangan masyarakat asli Indonesia sebelum datangnya bangsa-bangsa Portugis, Belanda, Inggris dan sebagainya.³ Hak-hak atas tanah yang dipunyai oleh masyarakat persekutuan hukum adat berdasarkan hukum adat, baik dalam bentuk hak bersama bersifat komunal (hak ulayat) maupun hak perseorangan (hak milik adat). Bagi yang mengusahakannya akan selalu membuat tanda sebatas mana tanah itu dapat

³Arie Sukanti Hutagalung et.al., *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Edisi 1, Cetakan Pertama, (Denpasar : Pustaka Larasan, 2012), hlm.133.

dusahakannya, dan inilah akhirnya yang disebut hak kepemilikan komunal. Semakin lama atas pertambahan keluarga dengan berbagai kepentingannya terhadap tanah, lalu tanah yang komunal tadi ter-individualisasi menjadi hak individu dari seorang warga desa. Terhadap tanah yang tidak diusahakan tetap menjadi kepemilikan bersama yang sifat kepemilikannya (*publiekrechtelijke*) dan yang terakhir diberi nama menjadi tanah ulayat.⁴

Hak-hak atas tanah yang timbul dari proses yang secara terus menerus dikerjakan oleh masyarakat, lalu dilegalkan penguasa kampung atau Kepala Desa dengan pengakuan tanpa surat, sehingga terakhir lahir hubungan kepemilikan yang diakui oleh masyarakat sekawasan dan resmi menjadi milik seseorang dan atau masyarakat dalam lingkungan adat tersebut. Inilah yang kemudian diakui sebagai hak-hak atas tanah yang lahir karena ketentuan hukum adat. Peristiwa ini dibenarkan oleh AP. Parlindungan, bahwa sekalipun ada tatanan hukum adat yang mengatur mengenai pemberian hak atas tanah menurut adat setempat, namun belum menemukan korelasi dari pemberian hak menurut hukum adat dengan pendaftaran hak tersebut.⁵

Kemudian dalam menentukan batas - batas tanah digunakan ukuran -ukuran tertentu yang pada saat itu sudah dikenal dan diakui oleh masyarakat, seperti depa, langkah dan sebagainya, namun itu juga belum akurat. Selain itu surat-surat tanah tersebut belum tersimpan dengan baik, biasanya cukup disimpan oleh Kepala Desa setempat dan ada kecenderungan bila Kepala Desa meninggal, maka semua

⁴A.P.Parlindungan, *Pandangan Kondisi Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Pertama, (Bandung : Alumni, 1986), hlm.11.

⁵AP.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Bandung : Mandar Maju, 1994), hlm.60.

surat dan dokumen pun turut hilang.⁶ Oleh karena itu ukuran dan lokasi bidang tanah tertentu yang dimiliki oleh anggota masyarakat selalu berdasar pada seingat Kepala Desa setempat dan dibantu oleh sepengetahuan orang-orang tua atau pihak-pihak yang berbatasan, sehingga dengan metode yang sangat alami dan sederhana tersebut tidak memiliki kepastian teknis, baik ukuran, letak dan batas-batasnya.

Jadi legalitas yang memberikan sedikit kepastian atas batas-batas tanah menurut hukum adat ini hanya mungkin dari pengakuan para ketua adat dan pemilik yang berbatasan, juga dari keterlibatan Kepala Desa dalam setiap peralihan hak yang dikenal dengan syarat terang dan tunai. Menurut teori transaksi hukum adat, jual beli tanah adalah suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai. Terang berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan di hadapan kepala adat, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan pemindahan hak tersebut sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh umum. Tunai maksudnya, bahwa perbuatan pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara serentak. Oleh karena itu, maka tunai mungkin berarti harga tanah di bayar secara kontan, atau baru dibayar sebagian (tunai dianggap tunai). Dalam hal pembeli tidak membayar sisanya, maka penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah, akan tetapi atas dasar hukum utang-piutang.⁷

⁶Tampil Anshari Siregar, *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, Cetakan Pertama, (Medan : Multi Grafik, 2007), hlm.3.

⁷Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Jakarta : Rajawali Press, 1986), hlm.211.

b. Pendaftaran Tanah Era Penjajahan

Indonesia mengalami sejarah panjang pada masa penjajahan, sehingga berdampak luas bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, tidak terkecuali terhadap penguasaan atas tanah. Sejarah mencatat pertama kali bangsa Indonesia dijajah oleh bangsa Belanda, pada saat itu pula tanah dikuasai oleh pemerintah kolonial Belanda yang waktu itu bernama V.O.C (*Verenigde Oost Indische Compagnie*) yang didirikan pada tahun 1602. Beberapa waktu kemudian pemerintah V.O.C mengeluarkan kebijakan penting yaitu plakat tanggal 23 Juli 1680, dalam plakat tersebut berisi hal-hal yang mengatur mengenai susunan dan tugas Dewan *Heemraden*. Menurut Irawan Soerodjo, dari ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Pasal 16 plakat itu ada 2 (dua) hal yang perlu dicatat sehubungan dengan perkembangan kadaster, yaitu :

1. Penyelenggaraan kadaster oleh Dewan *Heemraden* harus dilakukan berdasarkan peta-peta tanah sehingga Dewan *Heemraden* harus menyelenggarakan suatu kadaster dalam arti yang modern;
2. Tujuan penyelenggaraan kadaster adalah untuk tujuan pemungutan pajak tanah dan memberikan jaminan kepastian hukum mengenai batas-batas tanah;
3. Dewan *Heemraden* di samping menyelenggarakan kadaster, bertugas pula untuk menyelesaikan perkara-perkara yang berkaitan dengan batas-batas tanah serta pemeliharaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, saluran-saluran air, tanggul-tanggul dan bendungan-bendungan.⁸

Berdasarkan ketentuan di dalam plakat tersebut, maka dewan *Heemraden* secara otomatis telah memperkenalkan kepada rakyat Indonesia terkait sistem kadaster modern. Pada saat itu belum ada peraturan yang mengatur tentang Agraria atau *Agrarische Wet*, kemudian pada periode tahun 1870 diundangkan dalam *Staatblad* 1870 No.55 yang dibuat oleh pemerintah kolonial. Jadi menurut

⁸Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Surabaya : Arkola, 2003), hlm.59.

sejarah tersebut, lebih dulu peraturan yang mengatur tentang pendaftaran tanah. Hal ini menunjukkan bahwa peraturan pelaksanaan yang lebih dulu dibuat dan disahkan daripada undang-undang.⁹

Agrarische Wet merupakan Undang-Undang (dalam bahasa Belanda disebut “*wet*”) yang dibuat oleh kerajaan Belanda pada tahun 1870. *Agrarische Wet* (AW) diundangkan dalam S 1870-55 sebagai tambahan ayat-ayat baru pada Pasal 62 *Regerings Reglement* Hindia Belanda tahun 1854. Semula *Regerings Reglement* (RR) tersebut terdiri atas 3 ayat. Dengan tambahan 5 ayat baru (ayat 4 s/d 8) oleh AW, maka Pasal RR terdiri atas 8 ayat. Pasal 62 RR kemudian menjadi Pasal 51 *Indische Staatregeling* (IS) pada tahun 1925. Lengkapnya isi Pasal 51 IS adalah sebagai berikut :

1. *De Gouverneur Generaal mag geen verkoopen.*
2. *In dit verbod zijn niet begrepen kleine stukken gronds, bestemd tot uitbreiding van steden en dorpen en tot het oprichten van inrichtingen van nijverheid.*
3. *De Gouverneur Generaal kan groden uitgeven in huur, volgens regels bij ordonnantie stellen. Onder die groden worden niet begrepen de zoodanige door de Inlanders ontgonnen, of als gemeene weide, of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen of dessa's behoorende.*

Artinya :

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
2. Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha kerajinan.
3. Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang-orang pribumi asal pembukaan tanah, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat pengembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa.¹⁰

⁹Hairan, “Pendaftaran Tanah Dalam Sertifikasi Hak Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”, Makalah disampaikan di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Kalimantan Timur, 5 Februari 2012, hlm.2.

¹⁰Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.33

Sebelum UUPA berlaku, semua tanah hak barat sudah terdaftar, misalnya hak *Eigendom*, *Erfpacht*, *Opstal*, dan *Gebruik*, yang diselenggarakan menurut *overschrijvings ordinnantie* (*Staatblad*. 1834-37) dan peraturan-peraturan kadaster lainnya.¹¹ Sedangkan tanah-tanah hak Indonesia baru sebagian kecil saja yang terdaftar, misalnya tanah hak milik adat yang disebut *Agrarisch Eigendom* dan tanah-tanah milik di daerah-daerah Swapraja, seperti *Grant Sultan*, *Grant Controleur* dan sebagainya.¹² Dengan ketentuan inilah pendaftaran tanah dengan balik nama mulai diaktifkan, itu pun hanya berlaku atas beralihnya tanah yang tunduk pada hukum perdata Belanda dengan model *cadaster landmeter kennis*. Sekalipun di beberapa daerah, hukum masyarakat adat seperti Kesultanan Siak dan Kesultanan Yogyakarta sudah pernah memperkenalkan pencatatan tanah namun jika ini dianggap sebagai pendaftaran tanah, hanya sekedar pencatatan dalam memudahkan pengambilan pajaknya (*landrente*) sebagai kewajiban desa sebagaimana dikenal dengan model *hoemraden kennis*.¹³

Pada masa penjajahan Jepang (1942-1945), *Kadastral Dienst* diganti namanya menjadi Jawatan Pendaftaran Tanah dan tetap di bawah Departemen Kehakiman. Pada masa ini berlaku pelarangan pemindahan hak atas benda tetap atau tanah (*Osamu Sierei* No.2 Tahun 1942), dan penguasaan tanah-tanah partikelir oleh Pemerintahan Dai Nippon dihapus. Pada prinsipnya urusan pertanahan dilaksanakan seperti jaman kolonial Belanda.¹⁴

¹¹Arie Sukanti Hutagalung, et.al, *op.cit.*, hlm.234.

¹²*Ibid.*

¹³Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum..op.cit.*, hlm.59-60.

¹⁴Tubagus Haedar Ali, "Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Agraria dan Keterkaitannya Dengan Penataan Ruang", Makalah disampaikan di Ceramah *Dasawarsa Bhumi Bhakti Adiguna*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta 29 Februari 1998, hlm.2

Saat memasuki perang kemerdekaan hingga tahun 1960 tidak banyak mengalami perubahan yang mendasar dalam sistem pendaftaran tanah. Karena pemerintah kita baru menyatakan sebagai suatu negara. Negara yang merdeka dan berdaulat bebas dari penjajahan bangsa lain. Pendaftaran tanah pada masa ini hampir tidak pernah diadakan oleh pemerintah. Tapi peraturan yang digunakan masih memakai peraturan yang lama dibuat oleh pemerintah Kolonial Belanda.

c. Pendaftaran Tanah Era UUPA hingga Sekarang

Pada tahun 1960 bangsa kita memasuki suatu babak baru dalam bidang pertanahan atau agraria, karena pada tahun ini baru pertama kali membuat produk hukum yang menyangkut perkembangan pertanahan di Indonesia. Tepatnya pada tanggal 24 September 1960 pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1960 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) No. 2043.¹⁵

Pada era ini hukum tanah di Indonesia mengalami perombakan pada saat diberlakukan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), sehingga dapat dikatakan bahwa pada tanggal tersebut muncul pembaharuan hukum tanah yang berlaku di Indonesia. UUPA mengakhiri berlakunya peraturan-peraturan hukum tanah kolonial, dan sekaligus mengakhiri dualisme atau pluralisme hukum tanah di Indonesia, serta menciptakan dasar-dasar bagi pembangunan hukum tanah nasional yang tunggal berdasarkan hukum adat sebagai hukum nasional Indonesia yang asli. Akan tetapi ada beberapa penyesuaian dan syarat-syarat khusus tentang

¹⁵ Hairan, *loc.cit.*

pengakuan dan pemasukan hukum adat dalam UUPA, seperti termaktub dalam Pasal 5 UUPA dinyatakan bahwa:

“Hukum agraria yang berlaku di atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang didasarkan persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Posisi pendaftaran tanah yang merupakan bagian dari urusan agraria kemudian mengacu pada UUPA, ketentuan pendaftaran tanah pada UUPA terdapat dalam Pasal 19. Aturan ini kemudian diatur lebih lanjut melalui peraturan pelaksana, yaitu PP Nomor 10 tahun 1961 yang kemudian diganti dengan PP Nomor 24 Tahun 1997, hadirnya peraturan pelaksana ini menjadi jawaban akan kebutuhan kepastian hukum pada para pemilik tanah. Mengingat pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Dengan adanya PP Nomor 10 tahun 1961 untuk pertama kalinya Indonesia mempunyai suatu lembaga tanah, hal ini tambah sempurna dengan dikeluarkannya PP Nomor 24 Tahun 1997. Sebelum adanya kedua produk hukum ini, dikenal Kantor Kadaster sebagai Kantor Pendaftaran untuk hak-hak atas tanah.¹⁶

Perubahan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 menjadikan aturan pelaksana dari UUPA lebih sempurna. Penyempurnaan itu meliputi berbagai hal yang belum jelas dalam peraturan yang lama (PP Nomor 10 Tahun 1961), antara lain pengertian pendaftaran tanah itu sendiri, asas-asas dan

¹⁶Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hlm.112.

tujuan penyelenggaraannya, yang disamping memberi kepastian hukum juga untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan.¹⁷

Selain itu selama lebih dari 37 tahun, dalam pelaksanaan UUPA pendaftaran tanah dengan landasan kerja dan landasan hukum Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 hanya dapat mendaftarkan sebanyak 16,5 juta bidang tanah (30%) dari bidang-bidang tanah yang diperkirakan sebanyak 55 juta bidang tanah, sehingga perlu terobosan baru dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut termasuk meninjau perangkat hukum-nya. Terlebih lagi akselerasi pembangunan sangat memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.¹⁸ Oleh karena Peraturan Pemerintah dinilai tidak memadai lagi dalam mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan tuntutan pembangunan, maka peraturan tersebut mengalami perlakuan penyempurnaan, dengan membuat aturan yang lebih lengkap. Untuk itulah terbitnya revisi Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sangat penting.¹⁹

Hadirnya Peraturan Pemerintah tersebut dalam urusan pendaftaran tanah merupakan perintah dari Pasal 19 ayat (1) UUPA. Dalam Pasal tersebut diatur bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Sehingga A.P. Parlindungan berpendapat

¹⁷Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Edisi Kedua, (Jakarta : Sinar Grafika, 2004), hlm.161.

¹⁸Mhd.Yamin Lubis & Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, (Bandung : CV.Mandar Maju, 2010), hlm.91.

¹⁹*Ibid.*

jika dikaitkan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 maka dapat memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, karena :

1. Dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
2. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di Kantor Pertanahan maka pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan Negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui kondisi peruntukan tanah dan kepemilikannya.
3. Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.²⁰

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah memiliki tujuan sebagaimana disampaikan dalam UUPA Pasal 19 ayat (1) yakni "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah." Sebagai peraturan pelaksana dari UUPA sejalan pernyataan tersebut tujuan pendaftaran tanah di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 3 dijabarkan lebih luas yaitu :

- a. Untuk 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. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut A.P. Parlindungan jika dikaitkan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 maka dapat memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, karena :

²⁰A.P.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Kesembilan, (Bandung : Mandar Maju, 2002), hlm.112.

1. Dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
2. Dengan Informasi pertanahan yang tersedia di Kantor Pertanahan maka pemerintah akan mudah merencanakan pembangunan Negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui kondisi peruntukan tanah dan kepemilikannya.
3. Dengan administrasi pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.²¹

Tujuan pendaftaran tanah merupakan sarana penting mewujudkan kepastian hukum, penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.²²

4. Obyek Pendaftaran Tanah

Di dalam UUPA obyek pendaftaran tanah atau dikenal dengan hak-hak atas tanah menurut ketentuan yang ditetapkan UUPA Pasal 16 terdiri dari :

- a. Hak milik,
- b. Hak guna-usaha,
- c. Hak guna-bangunan,
- d. Hak sewa,
- e. Hak membuka tanah,
- f. Hak memungut-hasil hutan,
- g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Sedangkan di dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 lebih memperluas obyek pendaftaran tanah, yaitu tidak hanya hak atas tanah, tetapi juga hak-hak yang lain. Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menetapkan obyek-obyek pendaftaran tanah, yaitu:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, serta hak pakai;

²¹ *Ibid.*

²² Boedi Harsono, *op.cit*, hlm. 72.

- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah Negara.²³

5. Asas Pendaftaran Tanah

Asas-asas pendaftaran tanah terdapat dalam PP Nomor 24 tahun 1997 Pasal 2 menyebutkan “Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.” Urip Santoso menjelaskan asas-asas pendaftaran tanah di dalam Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 tersebut diatas yaitu:

- 1) Asas sederhana
Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- 2) Asas aman
Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- 3) Asas terjangkau
Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
- 4) Asas mutakhir
Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

²³ Linda M. Sahono, “Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dan Implikasi Hukumnya”, *Jurnal Perspektif*, Edisi No.2, Vol.17, (2012), hlm.92.

5) Asas terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.²⁴

6. Peran PPAT Dalam Proses Pendaftaran Tanah

Berdasarkan PP Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 1 ayat (1) bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.” Sedangkan akta-akta otentik sebagaimana dimaksud diatas dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (4) bahwa “Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.”

Berkaitan dengan itu tugas pokok dan wewenang PPAT dalam Pasal 2 ayat

(1) menjelaskan bahwa :

“PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.”

Dalam salah satu unsur akta otentik yang dibuat oleh PPAT tentu memuat mengenai perbuatan hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan, secara rinci berbagai unsur perbuatan hukum tersebut dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) yaitu :

- a. Jual beli;
- b. Tukar menukar;
- c. Hibah;

²⁴Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm.17-18.

- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
- e. Pembagian hak bersama;
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
- g. Pemberian Hak Tanggungan;
- h. Pemberian Kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Secara lebih lengkap maksud perbuatan hukum tersebut diatas terdapat dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 37 ayat (1) yakni :

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Mengingat peran penting PPAT dalam proses kegiatan pendaftaran tanah, sehingga Boedi Harsono berpendapat bahwa Akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan pendaftaran tanah di Indonesia.²⁵ PPAT sudah dikenal sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan tanah sebagai pelaksana UUPA.

B. Sertifikat Hak Atas Tanah

1. Pengertian Sertifikat Hak Atas Tanah

Menurut Urip Santoso, merujuk pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA memberikan pengertian hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (baik perorangan secara sendiri-sendiri, kelompok orang secara bersama-sama maupun badan hukum) untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah

²⁵ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.507.

tertentu.²⁶ Dimana Pasal 4 ayat (2) UUPA menjelaskan bahwa “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.”

Sedangkan menurut Maria S.W. Sumardjono yang dikatakan hak atas tanah adalah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lainnya.²⁷

Bahkan secara konkrit dan limitatif berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (1) menyebutkan "Hak Atas Tanah adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai."

Kemudian pengertian sertifikat disebutkan dalam UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf c yaitu "Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat." Meskipun dalam UUPA tidak pernah disebut sertifikat tanah, namun seperti yang dijumpai dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c ada

²⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, (Jakarta : Prenada Media, 2005), hlm.82

²⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Kompas, 2008), hlm. 128.

disebutkannya “surat tanda bukti”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sudah sering ditafsirkan sebagai sertifikat tanah.²⁸ Sebagai peraturan pelaksana UUPA persamaan istilah tersebut dituangkan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (20) yaitu "Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA 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."

Ditinjau secara fisik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, maka yang dimaksudkan dengan sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.²⁹ Secara etimologi sertifikat berasal dari bahasa belanda “*Certificat*” yang artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Jadi kalau dikatakan sertifikat tanah adalah surat keterangan yang membuktikan hak seseorang atas sebidang tanah, atau dengan kata lain keadaan tersebut menyatakan bahwa ada seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dan pemilikan itu mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang, inilah yang disebut sertifikat tanah.³⁰

²⁸ Mhd.Yamin Lubis & Rahim Lubis, *op.cit.*, hlm.203.

²⁹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahannya*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2002), hlm.123.

³⁰ *Ibid.*, hlm.204.

2. Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.³¹ Penerbitan sertifikat hak atas tanah dilakukan melalui kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, untuk mengetahui perbedaan dan pengertian masing-masing dijelaskan sebagai berikut:

a. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali.

Pengertian pendaftaran tanah untuk pertama kali sebagaimana dimaksud dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka (9) yaitu "Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini." Kemudian dalam Pasal 12 ayat (1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. Penerbitan sertifikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Perlu diketahui bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan secara sistematis dan sporadis. Merujuk pada Pasal 1 angka 10 PP Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud pendaftaran tanah sistematis adalah "Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau

³¹ Linda S.M. Sahono, *op.cit.*, hlm.93.

bagian wilayah suatu desa/kelurahan”. Boedi Harsono menambahkan pendaftaran secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa Badan Pertanahan Nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan.³² Sedangkan pengertian pendaftaran tanah secara sporadik terdapat pada Pasal 1 angka 11 yaitu “Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.” Pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti hak, sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota.³³

b. Kegiatan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah.

Pengertian kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah terdapat dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (12) disebutkan bahwa “Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.” Sebagaimana Pasal 36 ayat (1) “Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.” Kemudian ayat (2) “Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kantor Pertanahan.”

³² Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.487.

³³ Linda S.M. Sahono, *op.cit.*, hlm.91.

Sedangkan pengertian data fisik dan data yuridis sebagaimana dimaksud di atas, yakni :

1. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya;
2. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang hak dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.³⁴

Pelaksanaan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah setelah sertifikat hak atas tanah diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, maka data dalam sertifikat setiap saat dapat berubah. Sedangkan ruang lingkup kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, terdiri atas:

1. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak meliputi : pemindahan hak, pemindahan hak dengan lelang, peralihan hak-hak karena pewarisan, peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan dan atau peleburan koperasi, pembebanan hak dan penolakan-penolakan pendaftaran peralihan serta pembebanan hak;
2. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi : perpanjangan jangka waktu hak atas tanah, pemecahan dan pemisahan serta penggabungan bidang tanah, pembagian hak bersama, hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan, perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan, dan perubahan nama.³⁵

Perubahan yang demikian harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan, sehingga data yang ada dalam sertifikat selalu *up to date*, sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.³⁶

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, hlm.93.

³⁶ Novina Sri Indiraharti, "Sertifikasi Tanah dan Permasalahannya", *Jurnal Ilmiah LEMDIMAS*, Edisi No.2 Vol.6, (2006), hlm.51.

3. Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah

Pengertian pembatalan hak atas tanah rumusan yang lengkap ada pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan Pasal 1 ayat (14), yaitu “Pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian suatu hak atas tanah atau sertipikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Memahami penjelasan tersebut di atas maka pembatalan sertifikat hak atas tanah dapat dilakukan atas dasar cacat hukum administrasi dan melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Pembatalan hak atas tanah merupakan salah satu sebab hapusnya hak atas tanah tersebut. Apabila telah diterbitkan keputusan pembatalan hak atas tanah, baik karena adanya cacat hukum administrasi maupun untuk melaksanakan putusan pengadilan.³⁷

Untuk pembatalan sertifikat atas dasar cacat hukum administrasi terjadi karena beberapa persoalan seperti yang diatur dalam Pasal 107 yaitu klasifikasi cacat hukum administratif terdiri dari :

- a. Kesalahan prosedur;
- b. Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c. Kesalahan subjek hak;
- d. Kesalahan objek hak;
- e. Kesalahan jenis hak;

³⁷ Mhd.Yamin Lubis & Rahim Lubis, *op.cit.*, hlm.321.

- f. Kesalahan perhitungan luas;
- g. Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h. Data yuridis atau data fisik tidak benar; atau
- i. Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Kemudian dalam hal pembatalan sertifikat hak atas tanah atas dasar melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terdapat dalam Pasal 124 ayat (1) “Keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterbitkan atas permohonan yang berkepentingan.” ayat (2) “Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap meliputi dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum atau yang pada intinya sama dengan itu.”

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan Pasal 55 ayat (1) “Tindakan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dapat berupa:

- a. Pelaksanaan dari seluruh amar putusan;
- b. Pelaksanaan sebagian amar putusan; dan/atau
- c. Hanya melaksanakan perintah yang secara tegas tertulis pada amar putusan.

Ayat (2) “Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang berkaitan dengan penerbitan, peralihan dan/atau pembatalan hak atas tanah, antara lain:

- a. Perintah untuk membatalkan hak atas tanah;
- b. Menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum hak atas tanah;
- c. Menyatakan tanda bukti hak tidak sah/tidak berkekuatan hukum;
- d. Perintah dilakukannya pencatatan atau pencoretan dalam buku tanah;

- e. Perintah penerbitan hak atas tanah; dan
 - f. Amar yang bermakna menimbulkan akibat hukum terbitnya, beralihnya atau batalnya hak.
4. Sertifikat Hak Atas Tanah Sebagai Alat Bukti Dalam Sistem Positif

Dalam sistem positif pendaftaran tanah, segala yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan adalah merupakan suatu hal yang bersifat mutlak dan merupakan alat bukti yang mutlak. Fungsi dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan bahwa nama orang yang terdaftar dalam daftar umum tidak dapat dibantah lagi, sekalipun orang tersebut bukan pemilik yang sebenarnya dari tanah yang bersangkutan.³⁸

Setiap pendaftaran hak dan peralihan hak dalam sistem positif memerlukan pemeriksaan yang sangat teliti dan seksama sebelum orang tersebut didaftarkan sebagai pemilik dalam daftar umum, para petugas pendaftaran memainkan peranan yang sangat aktif di samping harus ada peralatan yang cukup. Menurut sistem positif suatu sertifikat tanah yang diberikan berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak, serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Untuk itu karakteristik sistem pendaftaran tanah yang positif, yakni sebagai berikut :³⁹

1. Pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah dan tidak dapat diganggu gugat, meskipun ia ternyata bukan pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah.

³⁸ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Edisi 1, Cetakan Ketiga, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm.118.

³⁹ *Ibid.*, hlm.118-119.

2. Petugas pendaftaran tanah pejabat-pejabat balik nama tanah dalam sistem ini memainkan peran yang sangat aktif. Petugas/pejabat tersebut menyelidiki apakah hak atas tanah yang dipindahkan itu dapat didaftar atau tidak. Mereka menyelidiki identitas para pihak, wewenangnya dan apakah formalitas-formalitas yang disyaratkan telah dipenuhi ataukah tidak.
3. Hubungan hukum antara hak dari orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dengan pemberi hak sebelumnya terputus sejak hak itu didaftar.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, sistem positif pendaftaran tanah memberikan jaminan hukum yang sangat besar kepada pihak yang terdaftar. Ini merupakan kelebihan dari sistem positif, namun sistem positif juga terdapat kelemahan, yakni :

- a) Peran aktif pejabat-pejabat balik nama memerlukan waktu yang lama;
- b) Pemilik yang berhak dapat kehilangan haknya di luar perbuatannya dan di luar kesalahannya (*spoliatie*);
- c) Apa yang menjadi wewenang pengadilan diletakkan di bawah kekuasaan administratif, artinya dalam penyelesaian persoalan, segala sesuatu yang seharusnya menjadi wewenang pengadilan menjadi wewenang administrasi.⁴⁰

Sebagaimana kelemahan tersebut terjadi karena sistem positif berlandaskan asas itikad baik, sedangkan tujuan dari asas itikad baik adalah untuk melindungi orang yang dengan itikad baik memperoleh sesuatu hak dari orang yang disangkanya adalah pemegang hak yang sah dari hak itu. Berdasarkan asas ini, orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik tetap menjadi pemegang hak yang sah dari hak itu, meskipun orang yang mengalihkan hak itu ternyata bukan orang yang berhak.⁴¹Boedi Harsono juga berpendapat dalam sistem

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹*Ibid.*, hlm.120.

publikasi positif orang yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran (“*the purchaser in good faith and for value*”) memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, memperoleh apa yang disebut suatu *indefeasible title* (hak yang tidak dapat diganggu gugat) dengan didaftarnya namanya sebagai pemegang hak dalam Register. Juga jika kemudian terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak sebenarnya.⁴²

Pendapat tersebut di atas jika ditelusuri dari sistem pendaftarannya, maka R.Hermanses mengemukakan bahwa sistem publikasi pendaftaran yang positif ini terdiri dari 2 (dua) sistem yaitu sistem Torrens dan sistem Grundbuch⁴³. Untuk itu perlu mengetahui lebih lanjut pengertian dari masing-masing sistem tersebut, dijelaskan sebagai berikut :

a. Sistem Torrens

Sesuai dengan namanya, sistem ini pertama kali diciptakan oleh Sir Robert Richard Torrens di Australia Selatan. Sistem Torrens ini lebih dikenal dengan nama aslinya *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak 1 Juli 1858. Dewasa ini pendaftaran tanah dengan sistem Torrens ini dipergunakan beberapa negara, seperti Aljazair, India, Singapura, Tunisia, Kongo, Spanyol, Norwegia, Malaysia, Kepulauan Fiji, Canada, Jamaica dan Trinidad.⁴⁴

⁴² Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.81.

⁴³ R.Hermanses, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Direktorat Jenderal Agraria, 1981), hlm.42.

⁴⁴ A.P.Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, (Bandung : Mandar Maju, 1989), hlm.137.

Sistem Torrens ini hadir pada awalnya ketika Sir Robert Richard Torrens adalah seorang pejabat bea cukai, yang terkesan sekali atas sistem pemilikan dan saham atas kapal sebagaimana yang diatur oleh *English Merchant's Shipping Act*.⁴⁵ Ketika dia ditunjuk sebagai petugas pendaftaran dari suatu badan pertanahan guna pembuatan akta peralihan, dia dihadapkan kepada masalah alas hak untuk tanah. Atas keragu-raguan dan ketidakpastian, maka dia menerima pola-pola dari *Merchant's Shipping Act* dengan modifikasi untuk suatu undang-undang pendaftaran tanah.⁴⁶ Cita dasar dari sistem tersebut, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemilik *fee simple* baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya.⁴⁷

Sebelum dikenal sistem Torrens, sistem pendaftaran tanah yang mula-mula diciptakan adalah sistem pendaftaran akta. Dalam sistem ini pejabat pendaftaran tanah bersikap pasif, ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Setiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya, maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum pada suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan *title search*,

⁴⁵ A.P.Parindungan, Pendaftaran Tanah Di..., *op.cit.*, hlm.24.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm.24-25.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm.25.

yang bisa memakan waktu dan biaya karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli.⁴⁸

Sistem Torrens benar-benar diterapkan ketika Robert Richard Torrens menjabat sebagai Gubernur Jenderal di Australia, pada saat itu menciptakan sistem pendaftaran tanah yang lebih sederhana sehingga memudahkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus melakukan *title search* pada akta-akta yang ada. Sistem pendaftaran tanah yang diciptakan Torrens dikenal dengan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) atau dikenal dengan sistem Torrens.⁴⁹ Beranjak dari ide dan cita dasar dari sistem ini, maka menghasilkan beberapa keuntungan dari sistem Torrens tersebut antara lain :

1. Menetapkan biaya-biaya yang tak dapat diduga sebelumnya;
2. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang;
3. Meniadakan kebanyakan rekaman;
4. Secara tegas menyatakan dasar haknya;
5. Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tersebut dalam sertifikat;
6. Meniadakan (hampir tak mungkin) pemalsuan;
7. Tetap memelihara sistem tersebut tanpa menambahkan kepada taksasi yang menjengkelkan, oleh karena yang memperoleh kemanfaatan daripada sistem tersebut yang membayar biaya;
8. Meniadakan alas hak pajak;
9. Dia memberikan suatu alas hak yang abadi, oleh karena Negara menjaminkannya tanpa batas.⁵⁰

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya dasar falsafah sistem Torrens dalam pendaftaran tanah adalah menggunakan sistem pendaftaran hak, dimana setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian harus dibuktikan dalam suatu akta. Tetapi dalam

⁴⁸Novina Sri Indiraharti, "Penerapan Sistem Torrens Dalam Pendaftaran Tanah (Studi Komparatif Terhadap Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dengan Singapura)", *Jurnal Clavia*, Edisi No.1, Vol.10, 2009, hlm.109.

⁴⁹*Ibid.*, hlm.109.

⁵⁰ AP.Parlindungan, Pendaftaran Tanah Di.... *op.cit.*, hlm.26

penyelenggaraan pendaftarannya bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian, sedangkan akta hanya merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian disediakan suatu daftar isian (register) dan sebagai tanda bukti hak diterbitkan sertifikat, yang merupakan salinan register (*certificate of titles*).⁵¹

Adanya sertifikat pada sistem Torrens merupakan ciri khas dari sistem ini, selain sertifikat yang bersangkutan maka dibuat juga duplikatnya. Tujuan pembuatan duplikat dari sertifikat tersebut adalah untuk memudahkan pemeriksaan pada waktu pendaftaran pengalihan hak, sehingga pendaftaran itu dapat dilakukan dengan lancar dan cepat. Sedangkan penyerahan akta dan sertifikat yang bersangkutan kepada pejabat pendaftaran memberi arti bahwa pengalihan hak dilakukan oleh dan atas kemauan sendiri dari pemegang hak yang terdaftar.⁵²

Untuk itu Hermanses berpendapat bahwa pendaftaran pengalihan hak dalam sistem Torrens pada hakikatnya hanya suatu *endorsement* dari sertifikat yang bersangkutan dari pemegang hak yang lama kepada pemegang hak yang baru, oleh pejabat pendaftaran hak.⁵³ Dalam hal terjadi jual beli tanah, maka di dalam sistem Torrens jual beli tersebut harus disertai dengan penyerahan sertifikatnya kepada pembeli. Dengan diserahkannya sertifikat hak maka haknya beralih tanpa memerlukan lagi penyerahan yuridis. Karena cara penyerahan sertifikat dalam peralihan hak mirip dengan peralihan hak barang-barang bergerak dimana

⁵¹ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.77-78.

⁵² Novina Sri Indiraharti, Penerapan Sistem....*op.cit.*, hlm.110.

⁵³ *Ibid.*

sertifikat merupakan pengganti bidang tanah, maka Ing.GJ.Vonk menyebut sistem Torrens ini sebagai sistem mobilisasi.⁵⁴

Pada saat itu sistem Torrens mudah dilaksanakan di Australia, karena saat itu Australia merupakan jajahan Inggris. Semua tanah di wilayah jajahannya juga dianggap milik raja, kemudian raja memberikan tanah kepada perorangan untuk usaha peternakan dan pertanian. Dengan demikian pada waktu itu dengan mudah ditelusuri siapa yang menjadi pemilik tanah, sehingga pada waktu mendaftarkan cukup memperlihatkan surat pemberian hak membuka hutan untuk kemudian diumumkan, dan bila tidak ada sanggahan maka dapat dibukukan.⁵⁵

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dari sistem Torrens ini pada pokoknya menyelidiki hal-hal sebagai berikut :

- 1) Obyek yang didaftarkan jelas;
- 2) Pejabat yang berwenang yakin bahwa dapat diberikan kepada si pemohon;
- 3) Tidak terdapat sengketa atas tanah yang dimohonkan hak tersebut;
- 4) Tidak ada yang menyangkal bukti atas hak yang dimiliki oleh si pemohon itu.⁵⁶

Mengambil keterangan tersebut maka sistem Torrens memiliki kecenderungan pada sistem positif, sertifikat tanah dalam sistem Torrens dengan demikian merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam sertifikat. Hak tersebut tidak lagi dapat diganggu gugat oleh siapapun. Apabila ternyata ada pemilik hak atas tanah yang sebenarnya maka diberikan ganti rugi melalui dana asuransi. Untuk merubah buku tanah adalah

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Cetakan Pertama, (Bandung : Alumni, 1985), hlm.37.

tidak dimungkinkan lagi terkecuali jika sertipikat tanah diperoleh melalui cara pemalsuan dengan tulisan atau diperoleh dengan penipuan.⁵⁷

Untuk itu kelebihan dari sistem Torrens dibandingkan dengan sistem negatif menurut penciptanya Sir Robert Torrens adalah sebagai berikut⁵⁸:

1. Ketidakpastian diganti dengan kepastian ;
2. Biaya-biaya peralihan berkurang dari pound menjadi *shiling* dan waktu dari bulan menjadi hari;
3. Ketidakjelasan dan berbelitnya uraian menjadi singkat dan jelas;
4. Persetujuan-persetujuan disederhanakan sedemikian rupa, sehingga setiap orang akan dapat mengurus sendiri setiap kepentingannya ;
5. Penipuan sangat dihalangi;
6. Banyak hak-hak milik atas tanah yang berkurang nilainya karena ketidakpastian hukum hak atas tanah telah dikembalikan kepada nilai yang sebenarnya;
7. Sejumlah proses-proses (prosedur) dikurangi dengan meniadakan beberapa hal.

b. Sistem *Grundbuch*

Sistem ini merupakan sistem pendaftaran buku tanah, dimana sesuatu hak atas tanah sebelum didaftar terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan oleh pemerintah, apakah orang yang mendaftarkan tanahnya itu memang benar-benar adalah pemilik yang sebenarnya.⁵⁹ Dengan demikian sistem *Grundbuch* ini mirip dengan sistem positif, mengingat petugas pendaftaran tanah dalam hal ini yaitu pemerintah bekerja secara aktif untuk melakukan investigasi terkait keakuratan data atas nama orang yang telah mendaftarkan namanya. Untuk memastikan tersebut, maka perlu mengetahui ciri-ciri dari sistem *Grundbuch* yaitu antara lain⁶⁰:

⁵⁷ Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, (Bandung : Alumni, 1993), hlm.48.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 47-48.

⁵⁹ A.P.Parlindungan, *Berakhimya....op.cit.*, hlm.137

⁶⁰ *Ibid.*

- 1) Peralihan hak dilakukan secara sukarela dihadapan pejabat pendaftaran hak, dimana pemegang hak yang terdaftar menyatakan menyetujui pendaftaran haknya atas nama penerima hak itu, sedangkan penerima hak menyatakan bahwa ia menghendaki pendaftaran hak yang bersangkutan didaftar atas nama penerima hak;
- 2) Sebelum pejabat mendaftarkan sesuatu hak atas nama pemegang hak yang baru, terlebih dahulu mengadakan pemeriksaan agar pendaftaran itu tidak merupakan pemegang hak lama.

Menyimak penjelasan di atas menambah keyakinan bahwa memang sistem *Grundbuch* ini identik dengan sistem positif, dapat dilihat dari sifat petugas (pejabat) pendaftaran tanah yang secara aktif melakukan pemeriksaan agar tidak terjadi kesalahan dikemudian hari. Sebagai ilustrasi yaitu pendaftaran hak yang berasal dari peralihan hak antara si A dan si B yang terdaftar atas nama si B, jika sesuatu sebab menjadi batal maka A dapat menuntut kembali pada B, tetapi jika telah dialihkan kepada C dan sudah didaftar atas nama C maka A tidak dapat menuntut C, akan tetapi A dapat menagih B secara pribadi.⁶¹ Secara khusus karakter dari sistem *Grundbuch* ini hakekatnya adalah melindungi pihak ketiga, karena pihak ketiga terbebas dari tuntutan jika terdapat suatu kesalahan.

Gambaran sistem *Grundbuch* (buku tanah) yang positif yang diberlakukan di Swiss dan Jerman, bahwa penyerahan *eigendom* baru terjadi dengan pendaftaran pada daftar-daftar dari buku tanah.⁶² Di Swiss peralihan *eigendom* dari lahan terjadi dengan pendaftaran sebagai pemilik pada *Grundbuch* merupakan daftar yang menetapkan kepastian hukum letak, luas dan batas-batas dari lahan. Pendaftaran dilakukan dengan permohonan tertulis dari orang yang namanya tercatat pada *Grundbuch* tersebut dengan melampirkan akta otentiknya yang

⁶¹ *Ibid.*

⁶² A.P.Parlindungan, Pendaftaran Tanah dan.... *op.cit.*, hlm.3.

berisikan peralihan kepada pemilik yang baru. *Grundbuch verwalter* (Pejabat Pendaftaran Tanah) banyak meneliti dengan seksama sebelum melakukan peralihan hak tersebut, kenyataan bahwa seseorang didaftarkan sebagai pemilik pada *Grundbuch* dianggap juga sebagai orang yang berhak menurut hukum. Setiap orang lain yang menyatakan sebaliknya harus membuktikan haknya tersebut, sedangkan orang ketiga yang dengan itikad baik memperoleh sesuatu hak atas tanah dilindungi. Orang yang dirugikan hanya dapat menuntut orang kedua, tanpa dapat mengganggu orang ketiga karena itikad baik tersebut. Sikap positif dari *Grundbuch* tersebut tidak hanya berlaku terhadap kebenaran daripada yang didaftarkan, tetapi juga dari keadaan hukum dari berbagai lahan dan juga dari batas-batas dari lahan tersebut.⁶³

Di Jerman peralihan *eigendom* terjadi dengan perjanjian kebendaan dan pendaftaran pada *Grundbuch*, yaitu seluruh daftar yang menyatakan keadaan hukum dan berbagai persil. Akta otentik oleh notaris harus dibuatkan dan kemudian pendaftaran dilakukan oleh Hakim Distrik (Kantor *Rechter*) dari *Grundbuchter* yang akan meneliti lebih dahulu kebenaran segala sesuatu formalitas termasuk persesuaian kehendak pihak-pihak. Orang ketiga akan dilindungi jika memperolehnya dengan itikad baik dan orang yang menggugat harus membuktikan bahwa pihak ketiga tersebut telah memperolehnya dengan itikad buruk.⁶⁴

⁶³*Ibid.*, hlm.64

⁶⁴*Ibid.*, hlm.64-65.

Pada prinsipnya mengenai sistem *Grundbuch* yang diberlakukan di beberapa negara, bahwa sertifikat tanah dalam sistem *Grundbuch* dengan demikian merupakan alat bukti yang lengkap bagi pemegang hak terhadap pihak ketiga. Pemegang sertifikat tanah mempunyai hak yang tidak dapat diganggu gugat siapapun lagi kecuali pihak dari mana pemegang hak memperoleh hak tersebut, untuk itu sistem *Grundbuch* ini identik dengan sistem positif pendaftaran tanah.

5. Sertifikat Hak Atas Tanah Sebagai Alat Bukti Dalam Sistem Negatif

Di dunia ini Hongkong tercatat sebagai salah satu penganut sistem negatif dalam pendaftaran tanah, Hongkong merupakan wilayah otonom dalam pemerintahan di China, dimana China berdasarkan kesepakatannya dengan Inggris, merupakan negara yang memberlakukan 2 (dua) sistem hukum. Dalam kesepakatan itu, seharusnya Hongkong menggunakan ketentuan pertanahan sebagaimana yang berlaku di negara Inggris, tetapi dalam prakteknya sampai dengan tahun 2008 Hongkong menggunakan sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dengan sistem negatif dalam publikasinya.⁶⁵

Sistem negatif merupakan kebalikan dari sistem positif, dalam sistem negatif dikenal asas peralihan hak yang dikenal dengan *nemo plus juris*, yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh si pemegang hak sebenarnya.⁶⁶ Dalam sistem publikasi negatif, menghasilkan produk pendaftaran tanah berupa sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai tanda bukti hak yang kuat, namun tetap

⁶⁵ Novina Sri Indiraharti, Penerapan Sistem Torrens.... *op.cit.*, hlm.54-55.

⁶⁶ Muh.Arsyad Maful, "Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara", *Jurnal Supremasi*, Vol.2, Edisi No.2, (2002), hlm 11.

terbuka kemungkinan pemegang hak terdaftar kehilangan haknya apabila ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya.⁶⁷

Untuk itu sistem negatif, menunjukkan ciri bahwa apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah adalah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu keadaan yang sebaliknya (tidak benar) di muka pengadilan. Ciri pokok dari sistem negatif adalah bahwa pendaftaran hak atas tanah tidaklah merupakan jaminan orang yang terdaftar dalam buku tanah merupakan pemegang hak atas tanah tersebut. Dengan kata lain buku tanah dapat saja berubah sepanjang pihak yang berkeberatan dapat membuktikan bahwa dialah pemilik yang sebenarnya melalui putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (pasti).⁶⁸ Hal ini sering terjadi pada suatu negara yang menggunakan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanahnya. Dalam sistem publikasi ini negara tidak menjamin kebenaran data tanah yang disajikan sehingga orang secara mutlak tidak boleh mempercayai kebenaran data itu.⁶⁹

Selain Hongkong, Perancis juga merupakan salah satu penganut sistem negatif pendaftaran tanah, sebagai contoh kasus di wilayah Perancis, misalkan A telah membatalkan kontrak setelah melakukan pengalihan kepada B, tetapi sekarang B menjual dan mengalihkan properti tersebut kepada C yang memiliki itikad baik atau jujur. Tetapi pihak C benar-benar tidak mengetahui adanya pembatalan penjualan antara A dan B, apakah C memperoleh kepemilikan atas

⁶⁷ Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah (Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis)*, (Jakarta : Republika, 2008), hlm.86.

⁶⁸ Muh.Arsyad Maful, *op.cit.*, hlm.10.

⁶⁹ Novina Sri Indiraharti, "Tinjauan Mengenai Title Insurance Di Hongkong", *Jurnal Hukum*, Vol.6 Edisi No.2, (2009), hlm.53.

properti tersebut?⁷⁰ Di bawah hukum Perancis B tidak lagi merupakan pemilik, tetapi dalam register publik ia masih disebutkan sebagai pemilik. Akankah C dilindungi dari A? Jawabannya adalah tidak, karena di bawah hukum Perancis tidak ada perlindungan terhadap pihak dengan itikad baik dari kecacatan dalam register tanah, ini disebut sistem negatif dalam pendaftaran tanah.⁷¹

Kelebihan lain dari sistem negatif apabila ditinjau dari proses pembuatan tanda bukti hak, dimana pejabat pelaksana bersikap pasif dan yang dicari adalah kebenaran formil, diantaranya adalah :

- a. Instansi penyelenggara cukup menerima keterangan hak yang didaftar sebagaimana adanya, tanpa penelitian secara mendalam.
- b. Bilamana terjadi kesalahan dalam pencatatan, berdasarkan putusan hakim dapat diperbaiki oleh petugas penyelenggara pendaftaran tanah. Dengan demikian orang yang berhak tetap terlindung. (kelebihan/kebaikan).⁷²

Sedangkan ciri sistem negatif ditinjau dari kekurangan pembuktian tanda bukti hak yang dihasilkan, dimana hanya memberi perlindungan terhadap pemegang haknya saja (yang berhak), diantaranya adalah :

- a. Berlaku asas *nemo plus juris* bahwa orang yang tidak dapat bertindak melebihi kewenangan yang ada padanya, siapa yang namanya tercantum dalam tanda bukti hak tersebut maka dialah pemegang haknya.
- b. Orang lain boleh percaya, boleh tidak percaya atas keterangan yang ada.⁷³

⁷⁰ Arie Sukanti Hutagalung et.al, *op.cit.*, hlm.85.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, hlm.242.

⁷³ *Ibid.*, hlm.243.

Untuk mengatasi atau mengurangi resiko atas kemungkinan kehilangan hak atas tanah maka dalam negara yang menggunakan sistem publikasi negatif, setiap calon pembeli atau calon pemegang hak biasanya melakukan penelitian terlebih dahulu terhadap tanah yang bersangkutan (*title search*) dimana hasilnya selanjutnya diasuransikan kepada perusahaan asuransi (*title insurance*).⁷⁴ Dengan diterapkannya sistem *title insurance*, maka pemegang hak terdaftar dapat dilindungi, sedangkan pihak yang memenangkan perkara dalam peradilan mendapat pembayaran kompensasi oleh pihak asuransi.⁷⁵

6. Sertifikat Hak Atas Tanah Sebagai Alat Bukti Menurut Pasal 32 PP Nomor 24 Tahun 1997

Dihadapkan pada dua sistem besar pendaftaran tanah di dunia yaitu sistem positif dan sistem negatif, maka Indonesia memilih tidak berada pada salah satu sistem tersebut. Indonesia memiliki sistem pendaftaran tanah tersendiri, menurut R.Suprpto bahwa sistem pendaftaran tanah yang kita gunakan adalah sistem pendaftaran tanah negatif bertendensi positif, artinya pendaftaran hak-hak atas tanah dilaksanakan berdasarkan atas data-data yang positif, pejabat yang diserahi tugas melaksanakan pendaftaran mempunyai wewenang menguji kebenaran dari data-data yang dipergunakan sebagai dasar pendaftaran hak. Pendaftaran merupakan jaminan kepastian hukum dan alat pembuktian yang kuat, namun masih dapat dibantah, digugat di muka pengadilan.⁷⁶ Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Adrian Sutedi, bahwa hukum tanah nasional menganut sistem

⁷⁴ Novina Sri Indiraharti, Tinjauan Mengenai....*op.cit.*, hlm.54.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ R.Suprpto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*, (Jakarta : CV.Mustari, 2006), hlm.324.

publikasi negatif, tetapi bukan negatif murni, melainkan apa yang disebut sistem negatif yang mengandung unsur positif. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf C, yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi "pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat". Dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA juga dinyatakan bahwa "pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat". Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif murni.⁷⁷

Jika ditinjau secara murni berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf C disebutkan surat tanda bukti yang diterbitkan sebagai alat bukti yang kuat bukan terkuat atau mutlak, hal ini berarti pendaftaran tanah di Indonesia menganut stelsel negatif dimana apabila sertifikat tanah telah diterbitkan atas nama seseorang dan ada pihak lain yang dapat membuktikan sebagai pemilik yang lebih berhak melalui putusan lembaga peradilan, maka sertifikat tanah tersebut dapat dibatalkan yang kemudian diberikan kepada pihak yang lebih berhak.⁷⁸ Dikatakan mengandung unsur positif karena dengan lahirnya UUPA pada tanggal 24 september 1960, maka sistem pendaftaran tanah berupa sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) dimana hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA.⁷⁹ Seperti yang pernah dijelaskan sebelumnya bahwa sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) merupakan ciri dari sistem positif, dengan ciri sifat pejabat pendaftaran tanah adalah bekerja secara aktif untuk memperoleh data fisik dan

⁷⁷ Adrian Sutedi, Peralihan Hak Atas.... *op.cit.*, hlm.121.

⁷⁸Chairul Basri Ahmad, Pendaftaran Tanah, Bulletin LMPDP, November 2007 - Januari 2008, hlm.2.

⁷⁹*Ibid.*, hlm.3.

yuridis yang dapat dipertanggung-jawabkan. Secara nyata munculnya unsur positif karena dipengaruhi oleh sistem Torrens yang telah digunakan dalam model pendaftaran tanah selama ini, hal ini dapat diketahui dari alat bukti yang dihasilkan yang berupa buku tanah dan sertifikat.⁸⁰

Pada awalnya dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah, pemerintah menginginkan agar dipilih suatu sistem sedemikian rupa sehingga terpenuhi kriteria :⁸¹

- 1) Sedapat mungkin disesuaikan dengan hukum adat yang masih berlaku;
- 2) Sesederhana mungkin;
- 3) Dapat dipahami oleh rakyat.

Untuk itu maka dipilih sistem buku tanah yang dianggap memenuhi syarat dalam memberikan alat bukti, maka dipilihlah bentuk sertifikat yang mirip dengan sistem Torrens di Australia. Sistem sertifikat memberikan kemudahan dalam menyelenggarakan pendaftaran hak. Dengan menggunakan sistem buku tanah berarti yang dibukukan adalah hak atas tanah. Dengan demikian sistem yang dipakai dilihat dari apa yang didaftarkan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*).⁸²

Kondisi ini terjadi karena walaupun sistem pendaftaran kita mengikuti sistem Torrens, tetapi sistem publikasi positif sebagaimana diterapkan dalam sistem Torrens tidak dapat dipakai di Indonesia. Latar belakangnya adalah karena tanah-tanah di Indonesia sebagian terbesar merupakan hasil pembukaan hutan yang tidak ada tanda buktinya, dan masa dulu dikenal dalam hukum adat. Akibatnya

⁸⁰ Novina Sri Indiraharti, Penerapan Sistem Torens....*op.cit.*, hlm.115.

⁸¹ *Ibid.*, hlm.114

⁸² *Ibid.*

adalah data yang didaftar pada saat sekarang banyak yang belum pasti. Jadi biarpun sistemnya adalah pendaftaran hak (sistem Torrens) tetapi sistem publikasinya belum bisa positif murni, karena sumber data yuridisnya belum pasti menyebabkan sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya merupakan alat bukti yang kuat. Hal ini berarti bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh Hakim) sebagai data yang benar selama tidak ada alat pembuktian yang membuktikan sebaliknya.⁸³

Untuk itu konstruksi utama kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yaitu berdasarkan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf C dan seharusnya diterapkan secara konsekuen dalam Peraturan Pemerintah (PP), sebagaimana amanat dari Pasal 19 ayat (1) UUPA. Pada awalnya meskipun dianggap banyak kekurangan, namun dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah secara *linear* telah melaksanakan ketentuan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf C, dapat dilihat dalam Pasal 13 ayat (4) bahwa “...surat tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA”, begitu juga diikuti dalam pasal-pasal berikutnya. Persoalan ini justru muncul ketika PP Nomor 24 Tahun 1997 menggantikan PP Nomor 10 Tahun 1961, dimana kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah menjadi mutlak. Secara tekstual Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA dengan terang dijelaskan dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (20) yakni ”Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA....”. Demikian juga dalam Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24

⁸³*Ibid.*, hlm.115-116.

Tahun 1997 sesuai dengan UUPA Pasal 19 ayat (2) huruf C, yakni “Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat...”, namun perbedaan itu muncul dalam Pasal 32 ayat (2), yakni:

“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.”

Dalam materi Pasal 32 ayat (2) tersebut tampak secara eksplisit adanya pembatasan berlakunya Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA, pembatasan dimaksud sejak diterbitkan sertifikat hak atas tanah hingga berumur 5 (lima) tahun, selebihnya dari waktu 5 (lima) tahun maka kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti mutlak. Meskipun secara tekstual tidak menyatakan bahwa sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti mutlak, namun secara tersirat nilai yang terkandung di dalamnya berlaku mutlak sebagaimana merupakan ciri dari sistem positif murni.

Boedi Harsono menambahkan bahwa dalam hal sesudah lampau jangka waktu 5 tahun terjadi pemindahan hak, penerima hak juga tidak dapat diganggu-gugat oleh pihak yang sejak lewat 5 tahun tersebut sudah kehilangan haknya berdasarkan Pasal 32 ayat (2).⁸⁴Selanjutnya dalam hal hak yang bersangkutan berpindah kepada pihak lain dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat yang merupakan tanda buktinya, ketentuan Pasal 32 ayat (2) pun berlaku bagi

⁸⁴ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.481.

penerima hak itu. Juga dihitung sejak diterbitkannya sertifikat, jadi bukan sejak terjadinya pemindahan hak.⁸⁵

Dengan demikian terdapat perbedaan nilai dalam Pasal 32 yaitu antara ayat (1) dengan ayat (2), sehingga menimbulkan kerancuan terkait kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti kuat atau mutlak karena keduanya memiliki implikasi hukum yang berbeda. Menanggapi persoalan ini Urip Santoso berpendapat bahwa untuk menutupi kelemahan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemilik sertifikat dari gugatan dari pihak lain dan menjadikannya sertifikat sebagai tanda bukti yang bersifat mutlak, maka dibuatlah ketentuan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997. Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu :

1. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum;
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik;
3. Tanah dikuasai secara nyata;
4. Dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.⁸⁶

Jika ditelisik Pasal 32 ayat (2), sekalipun sertifikat hak atas tanah sudah terbit selama minimal 5 (lima) tahun tidak serta merta berlaku mutlak, karena perlu dipahami secara komprehensif sebagaimana harus memenuhi 4 (empat) unsur kumulatif tersebut. Dari beberapa unsur dalam Pasal 32 ayat (2) perlu

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan....*op.cit.*, hlm.45-46.

diperhatikan terkait unsur itikad baik, apakah dalam pengertian penerapan asas itikad baik sebagaimana digunakan dalam positif murni atau mengandung pengertian lain.

Seperti yang pernah dibahas sebelumnya dalam sistem positif pendaftaran tanah menggunakan asas itikad baik, tujuan dari asas itikad baik adalah untuk melindungi orang yang dengan itikad baik memperoleh sesuatu hak dari orang yang disangkanya adalah pemegang hak yang sah dari hak itu. Berdasarkan asas ini, orang yang memperoleh sesuatu hak dengan itikad baik tetap menjadi pemegang hak yang sah dari hak itu, meskipun orang yang mengalihkan hak itu ternyata bukan orang yang berhak.⁸⁷ Dengan demikian penerapan asas itikad baik dalam sistem positif adalah melindungi pihak yang ber-itikad baik, secara sederhana dapat dikatakan bahwa asas itikad baik adalah melindungi pihak ketiga dengan itikad baiknya. Untuk itu asas itikad baik dalam pengertian sistem positif adalah berlaku mutlak atau tidak dapat diganggu-gugat, tidak ada unsur-unsur lain yang menghalangi berlakunya asas itikad baik tersebut.

Menangkap materi itikad baik di dalam Pasal 32 ayat (2) adalah menekankan pada cara memperolehnya dan secara nyata menguasainya, dengan demikian materi itikad baik dalam pasal ini tampak mengadopsi dalam sistem positif pendaftaran tanah yaitu melindungi pihak ketiga dari gugatan pihak lain yang merasa sebagai pemilik suatu bidang tanah. Namun materi itikad baik dalam Pasal 32 ayat (2) tidak seutuhnya sama dengan materi itikad baik dalam sistem positif pendaftaran tanah terutama yang sudah dilaksanakan dalam sistem torrens,

⁸⁷Adrian Sutedi, Sertifikat...*loc.cit.*

karena dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tidak diikuti dengan pemberian ganti rugi kepada pihak lain sebagai pemilik sebenarnya atas suatu bidang tanah tersebut. Dengan demikian materi itikad baik dalam Pasal 32 ayat (2) berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan, sehingga idealnya tetap berlaku asas *nemo plus juris*, dimana melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh si pemegang hak sebenarnya.⁸⁸

Banyak pihak berpendapat bahwa Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 sebenarnya mengadopsi dari lembaga hukum adat yang dikenal dengan nama *rechtsverwerking*, seperti pendapat dari Maria S.W Sumardjono, tujuan dari penerapan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang berasal dari konsep "*rechtsverwerking*" ini dalam pendaftaran tanah adalah untuk memberikan ketegasan pada 2 pihak, yakni :

- 1) Bagi pemegang sertifikat, jika telah lewat lima tahun tidak ada gugatan/keberatan, maka ia terbebas dari gangguan pihak lain yang merasa sebagai pemegang hak atas tanah tersebut;
- 2) Pemegang hak atas tanah, ia wajib menguasai secara fisik tanahnya dan melakukan suatu pendaftaran agar terhindar dari kemungkinan tanahnya disertipikatkan atas nama orang lain.⁸⁹

Menurut pengertiannya *rechtsverwerking* yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, kalau tanah yang bersangkutan selama waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui perolehan hak dengan itikad baik.⁹⁰ Dalam hukum adat berlaku jika seseorang

⁸⁸Muh.Arsyad Maf'ul, *op.cit.*, hlm.11

⁸⁹Maria S.W Sumardjono, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah", Makalah disampaikan di UGM, Yogyakarta, 21 Oktober 1997, hlm.1.

⁹⁰ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.67

selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan yang berasal dari hukum adat, tentunya ketentuan tersebut tidak tertulis, namun ketentuan dimaksud telah diadopsi oleh UUPA Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40, dengan menegaskan bahwa hapusnya hak atas tanah dapat terjadi karena ditelantarkan.⁹¹ Berdasarkan konsepsi asli lembaga *rechtsverwerking* tersebut, maka secara khusus *rechtsverwerking* dapat diterapkan khusus dalam perkara penelantaran tanah. Dalam aturan yang ditetapkan dalam lembaga adat yang disebut *rechtsverwerking* itu, jika terdapat bidang tanah yang diterlantarkan dan kemudian dikuasai secara nyata dalam kurun waktu tertentu oleh seseorang atau sekelompok orang, maka orang atau sekelompok orang itu sah memiliki bidang tanah yang diterlantarkan tersebut.

Jika melihat materi asli yang terkandung dalam lembaga *rechtsverwerking* justru diadopsi di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 24 ayat (2), yang memberikan penjelasan bahwa "...pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu pendahulunya, dengan syarat :

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh

⁹¹ A.P. Parlindungan, Komentar Atas Undang-Undang.... *op.cit.*, hlm.149.

masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Berdasarkan uraian Pasal 24 ayat (2) tersebut, maka secara lugas telah mengadopsi lembaga *rechtsverwerking*. Untuk itu Pasal 24 ayat (2) merupakan representasi dari lembaga adat *rechtsverwerking*, cukup dengan menguasai tanah terlantar selama minimal 20 (dua puluh) tahun dan ditambah dengan persyaratan huruf (a) dan (b) maka seseorang dapat memiliki bidang tanah tersebut. Tentu jika kemudian lebih dari 20 (dua puluh) tahun ada orang secara tiba-tiba mengklaim tanah yang telah diterlantarkan tersebut, seharusnya peraturan ini disempurnakan yaitu serta merta orang yang kehilangan haknya tidak dapat menggugat orang yang secara nyata menguasai bidang tanah tersebut dengan itikad baik.

Jika dibandingkan dengan Pasal 32 ayat (2), maka lampaunya waktu yang ditentukan dalam Pasal 32 ayat (2) dengan Pasal 24 ayat (2) sangatlah berbeda. Lampaunya waktu dalam Pasal 24 ayat (2) memiliki alasan konkret yaitu perkara menelantarkan tanah sebagaimana mengadopsi konsep lembaga *rechtsverwerking*. Namun demikian untuk memiliki suatu bidang tanah tersebut harus melalui syarat-syarat yang sangat ketat, termasuk harus mendapatkan persetujuan dari masyarakat hukum adat maupun pihak kelurahan. Sedangkan dalam Pasal 32 ayat (2) alasan lampaunya waktu sangatlah *absurd*, tidak memiliki pijakan kuat menjadikan sertifikat hak atas tanah berlaku mutlak sehingga justru akan menimbulkan ketidak-adilan.

Lebih lanjut materi dalam Pasal 32 ayat (2) memang dirancang untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat hak atas tanah, hal itu dilatar-belakangi oleh banyaknya pemegang

sertifikat hak atas tanah yang digugat di pengadilan. Hal ini dapat dibuktikan dalam Pasal 32 ayat (2), yang berisi pembatasan waktu hingga 5 (lima) tahun bagi pihak-pihak yang merasa berhak atas suatu bidang tanah untuk mengajukan keberatan secara tertulis atau mengajukan gugatan ke Pengadilan. Untuk itu perlu mengukur seberapa besar implikasi penerapan kepastian hukum bagi masyarakat, berkaitan dengan hal itu Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan ketertiban masyarakat.⁹² Sudikno Mertokusumo menambahkan, bahwa sebaliknya masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.⁹³ Memahami pendapat tersebut pada prinsipnya aspek kepastian hukum memiliki tujuan untuk menciptakan ketertiban di masyarakat, namun disini hukum seolah-olah digunakan sebagai alat pemaksa. Untuk itu aspek kepastian hukum tidak dapat berdiri sendiri, harus diimbangi dengan aspek kemanfaatan sehingga produk hukum itu juga bisa dirasakan manfaatnya bagi masyarakat.

⁹²Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta : Liberty, 2005), hlm.160.

⁹³*Ibid.*

Untuk mencapai kesempurnaan dalam hukum, lebih jauh Gustav Radbruch menambahkan sebagai salah seorang *legal scholar* dari Jerman yang terkemuka, mengemukakan tujuan hukum yang terdiri dari tiga hal yakni : kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Gustav Radbruch (1878-1949) menyebut keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum sebagai tiang penyanggah penegakan hukum. Ketiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian dan implementasi hukum yang memadai. Khusus tujuan keadilan atau finalitas yaitu menekankan dan menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai.⁹⁴ Gustav Radbruch menambahkan satu komposisi penting dalam hukum yaitu unsur keadilan, unsur keadilan disini merupakan bagian paling penting karena menentukan isi hukum dan menjadi finalitas daripada unsur lainnya karena tujuan dari hukum itu sendiri adalah mencapai keadilan. Menurut Gustav Radbruch yaitu keadilan sebagai tujuan umum dapat diberikan arah yang berbeda-beda untuk mencapai keadilan sebagai tujuan dari hukum. Oleh karena fungsi hukum adalah memelihara kepentingan umum dalam masyarakat, menjaga hak-hak manusia, dan mewujudkan keadilan dalam hidup bersama. Ketiga tujuan tersebut tidak saling bertentangan, tetapi merupakan pengisian suatu konsep dasar, yaitu manusia harus hidup dalam suatu masyarakat dan masyarakat itu harus diatur oleh pemerintah dengan baik berdasarkan hukum.⁹⁵

Dikaitkan dengan materi Pasal 32 ayat (2) tampak hanya menekankan pada aspek kepastian hukum saja, itu pun hanya untuk melindungi kepentingan

⁹⁴Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir : Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Kompas, 2007), hlm.84-85.

⁹⁵Inge Dwisvimiar, "Keadilan Dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol.11, Edisi No.3, (2011), hlm.506.

pemegang sertifikat hak atas tanah yang belum tentu dia sebagai pemilik sebenarnya, sehingga masyarakat tidak dapat mengambil kemanfaatan dari pelaksanaan aturan ini dan tentu semakin jauh dari rasa keadilan. Kondisi ini harus disesuaikan dengan konstitusi negara ini yaitu UUD 1945, terutama pada Pasal 28 D ayat (1) yakni “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”, dalam pernyataan konstitusi tersebut bahwa mengakui adanya perlindungan hukum dan kepastian hukum, namun keadilan sebagai finalitas tidak dapat dikesampingkan.

Sebenarnya asas *nemo plus juris* sudah sejalan dengan idealitas penegakan hukum, dimana melindungi pemilik hak atas tanah yang sebenarnya dari perbuatan orang lain yang mengalihkan tanpa sepengetahuannya, dengan demikian asas ini lebih mengutamakan keadilan bagi masyarakat. Sedangkan pelaksanaan kepastian hukum diserahkan kepada Pengadilan yang berwenang untuk menilai bukti-bukti dipunyai para pihak yang bersengketa yang kemudian menghasilkan pada putusan hakim, dengan demikian semua kepentingan dapat terlindungi dengan baik tanpa menimbulkan keresahan di dalamnya sehingga manfaat dari penerapan hukum itu dapat dirasakan. Selain itu untuk meminimalkan terjadinya gugatan di Pengadilan, maka petugas pendaftaran tanah dari BPN/Kementerian Agraria harus bertindak secara aktif dan maksimal untuk meneliti kebenaran data fisik dan yuridis atas suatu bidang tanah secara akurat, begitu seterusnya dalam rangka pemeliharaan data fisik dan data yuridis.

BAB III
KEKUATAN HUKUM SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH
SEBAGAI ALAT BUKTI

(Analisis Terhadap Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997)

A. Hasil Penelitian

1. Posisi Kasus Endang Pramu Hastuti melawan Hermawan Budi Santoso
(Perkara Nomor 04/Pdt.G/2007/PN.Slmn)

Kedudukan masing-masing pihak dalam perkara sengketa pertanahan ini yaitu Endang Pramu Hastuti sebagai Penggugat sedangkan Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping sebagai Tergugat. Persoalan dalam penelitian ini berawal pada tanggal masuknya gugatan sebagaimana dituangkan di dalam kutipan diktum putusan tentang duduknya perkara yaitu "..bahwa Penggugat dengan surat gugatannya tertanggal 15 Januari 2007, yang didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Sleman tertanggal 15 Januari 2007, di bawah Register Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Slmn.." ¹ Kemudian dalam kutipan petitum angka 5 diuraikan bahwa "..SHM No.M 972/ Caturtunggal GS.No.7065 tertanggal 30 Desember 1987 seluas 8.810 m² atas nama Drs.Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping.." ² Sehingga dapat diperhatikan bahwa jarak waktu antara terbitnya sertifikat hak atas tanah pada tanggal 30 Desember 1987 dengan masuknya gugatan di pengadilan pada tanggal 15 Januari 2007, maka terhitung 19 (sembilan belas) tahun 15 (lima belas) hari. Dari perkara tersebut dapat diketahui

¹Putusan Pengadilan Negeri pada Pengadilan Negeri Sleman dalam *Ny.Endang Pramu Hastuti v. Drs.Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping*, Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Slmn, hlm.2

²*Ibid.*, hlm.8.

antara terbitnya sertifikat hak atas tanah dan masuknya perkara di Pengadilan telah melampaui waktu 5 tahun sebagaimana bertentangan dengan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997.

Selain itu perlu dipahami bahwa di dalam dalil Penggugat telah disampaikan bahwa sertifikat hak atas tanah dilandasi atas jual beli yang mengandung cacat hukum, sehingga sertifikat hak milik serta merta tidak sah atau batal demi hukum. Dalil Penggugat ini dapat dibuktikan dalam Petitum Penggugat angka 4 dan 5 disebutkan bahwa:

“Menyatakan secara hukum bahwa Akta Jual Beli yang dibuat Notaris PPAT Ny.Sulistiyah Sudarmadi, SH No.07/ DPK/1993 tertanggal 01 April 1993 adalah batal demi hukum (*nietig*) karena didasari suatu Jual Beli semu/ pura-pura (*shjinhandeling*).”³ dan “Menyatakan secara hukum bahwa SHM No.M 972/ Caturtunggal GS.No.7065 tertanggal 30 Desember 1987 seluas 8.810 m² atas nama Drs.Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping adalah mengandung cacat hukum dan harus dibatalkan.”⁴

Namun pada akhirnya majelis hakim Pengadilan Negeri Sleman dalam putusannya memberikan amar putusan yaitu “menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya.”⁵

Karena tidak puas terhadap putusan dalam perkara Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Slmn, untuk itu Endang Pramu Hastuti (semula Penggugat) melakukan upaya banding di Pengadilan Tinggi Yogyakarta berdasarkan register perkara Nomor : 01/PDT/2008/PTY. Pada akhirnya majelis hakim memberikan amar putusan yang berbunyi “Menguatkan putusan Pengadilan Negeri Sleman tanggal 21 Agustus 2007 No: 04/Pdt.G/2007/PN.Slmn,

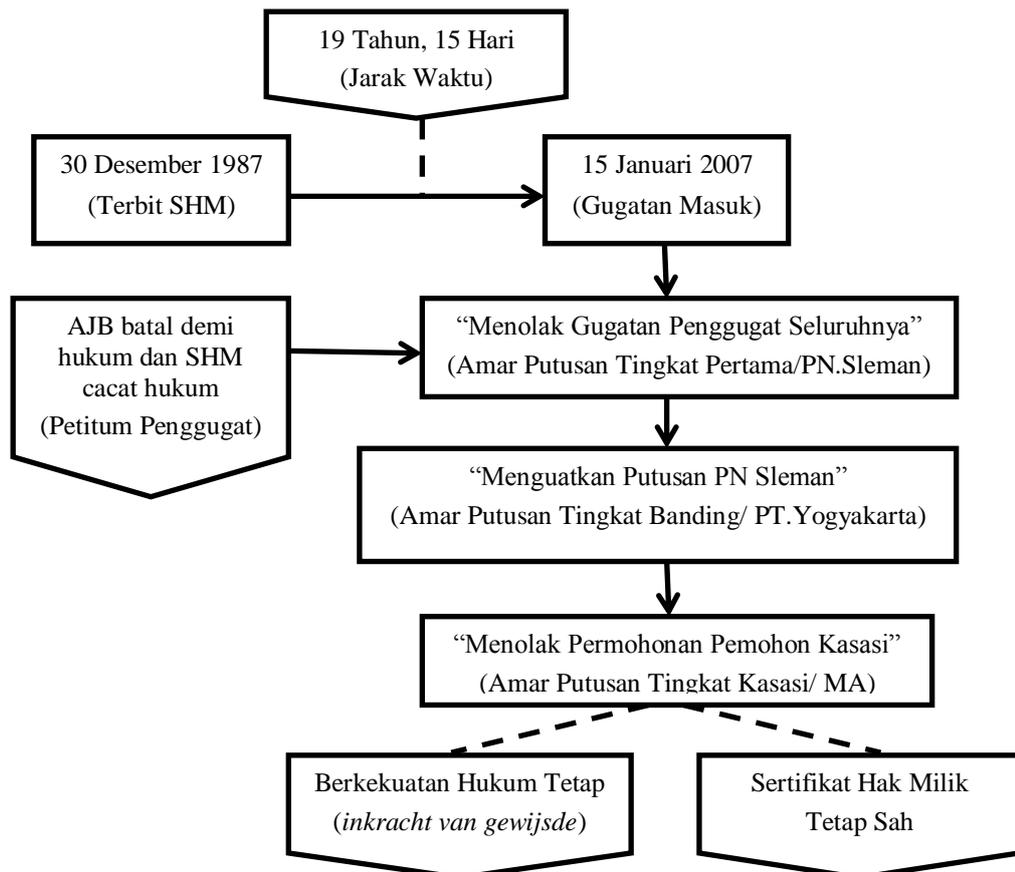
³*Ibid.*

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid.*, hlm.45.

yang dimohonkan banding tersebut.”⁶. Demikian juga putusan tingkat kasasi di Mahkamah Agung berdasarkan register perkara nomor : 1651 K/Pdt/2008, bunyi dalam amar putusan adalah “Menolak permohonan kasasi dari Pemohon kasasi Ny.Endang Pramu Hastuti tersebut”⁷. Dengan ditolaknya permohonan kasasi tersebut maka perkara ini telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), sehingga Sertifikat Hak Milik (SHM) No.M 972/ Caturtunggal GS.No.7065 tertanggal 30 Desember 1987 seluas 8.810 m² atas nama Drs.Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping adalah sah menurut hukum.

Skema 1. Alur Perkara Nomor 04/Pdt.G/2007/PN.Slmm



⁶Putusan Pengadilan Tinggi pada Pengadilan Tinggi Yogyakarta dalam Ny.Endang Pramu Hastuti v. Drs.Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping, Nomor.01/PDT/2008/PTY, hlm.8.

⁷Putusan Mahkamah Agung pada Mahkamah Agung dalam Ny.Endang Pramu Hastuti v. Drs.Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping, nomor.1651 K/Pdt/2008, hlm.30.

2. Posisi Kasus Umiyati melawan Susanto Wibisono (Perkara Nomor 61/Pdt.G/2002/PN.Slmn)

Kedudukan masing-masing pihak dalam perkara sengketa pertanahan ini yaitu Umiyati sebagai Penggugat atau Tergugat Rekonpensi sedangkan Susanto Wibisono sebagai Tergugat atau Penggugat Rekonpensi. Salah satu persoalan dalam penelitian ini berawal pada tanggal masuk gugatan sebagaimana dituangkan di dalam kutipan diktum putusan tentang duduknya perkara yaitu “Bahwa Penggugat melalui kuasanya telah mengajukan gugatan tertanggal 23 Mei 2002 di bawah register No.61/Pdt.G/2002/PN.Slmn.”⁸ Sedangkan dalam kutipan petitum angka 4 dalam Rekonpensi diuraikan bahwa “....sertifikat hak milik No.4638 Desa Maguwoharjo, Gambar situasi No.1869 tanggal 18 Maret 1997 luas ± 450 m² atas nama Ny.Umiati”⁹. Dapat dicermati dalam perkara tersebut jarak waktu antara terbitnya sertifikat hak atas tanah dengan masuknya gugatan di Pengadilan terhitung 5 (lima) tahun 2 (dua) bulan 5 (lima) hari. Dari kedua perkara tersebut dapat diketahui antara terbitnya sertifikat hak atas tanah dan masuknya perkara di Pengadilan telah melampaui waktu 5 tahun sebagaimana bertentangan dengan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997.

Selain itu perlu dipahami bahwa di dalam dalil Penggugat menyampaikan bahwa sertifikat hak atas tanah dilandasi atas jual beli yang mengandung cacat hukum, sehingga sertifikat hak milik serta merta tidak sah atau batal demi hukum. Hal ini tampak dalam Petitum Penggugat Rekonpensi angka 3 dan 4 disebutkan bahwa :

⁸Putusan Pengadilan Negeri pada Pengadilan Negeri Sleman *dalam Ny.Umiyati v. Tn.Susanto Wibisono*, Nomor.61/Pdt.G/2002/PN.Slmn, hlm.2.

⁹*Ibid.*, hlm.27.

“Menyatakan dan menetapkan tidak sah/batal demi hukum Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997 yang dibuat oleh AJB.Gunarto, SH Notaris/PPAT Kabupaten Sleman.”¹⁰ dan “Menyatakan dan menetapkan tidak sah/batal demi hukum sertifikat hak milik No.4638 Desa Maguwoharjo, Gambar situasi No.1869 tanggal 18 Maret 1997 luas ± 450 m² atas nama Ny.Umiyati.”¹¹

Namun pada akhirnya putusan majelis hakim Pengadilan Negeri Sleman memberikan amar putusan dalam Rekonpensi angka 3 dan 4 bahwa:

“Menyatakan dan menetapkan bahwa Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997 tanggal 28 April 1997 yang dibuat oleh AJB.Gunarto, SH Notaris/PPAT Kabupaten Sleman adalah tidak sah/batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum.”¹² dan “Menyatakan dan menetapkan sertifikat Hak Milik atas tanah No.4638 Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, gambar situasi No.1869 tanggal 18 Maret 1997 luas ± 450 m² atas nama Ny.Umiyati tidak mempunyai kekuatan hukum.”¹³

Tidak puas terhadap putusan perkara Nomor.61/Pdt.G/2002/PN.Slmm tersebut, untuk itu Umiyati (semula Penggugat) melakukan upaya banding di Pengadilan Tinggi Yogyakarta berdasarkan register perkara Nomor : 36/ PDT/ 2003/ PTY, bunyi amar putusan tingkat banding tersebut adalah “Menguatkan putusan Pengadilan Negeri Sleman tanggal 17 Oktober 2002 No.61/Pdt.G/2002/PN.Slmm yang dimohonkan banding tersebut.”¹⁴ Demikian juga dalam putusan tingkat kasasi di Mahkamah Agung, berdasarkan register perkara nomor : 529 K/Pdt/ 2004 bunyi amar putusan adalah “Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi Ny.Umiyati tersebut.”¹⁵ Dengan ditolaknya permohonan kasasi tersebut maka perkara ini telah berkekuatan hukum

¹⁰*Ibid.*

¹¹*Ibid.*

¹²*Ibid.*, hlm.58

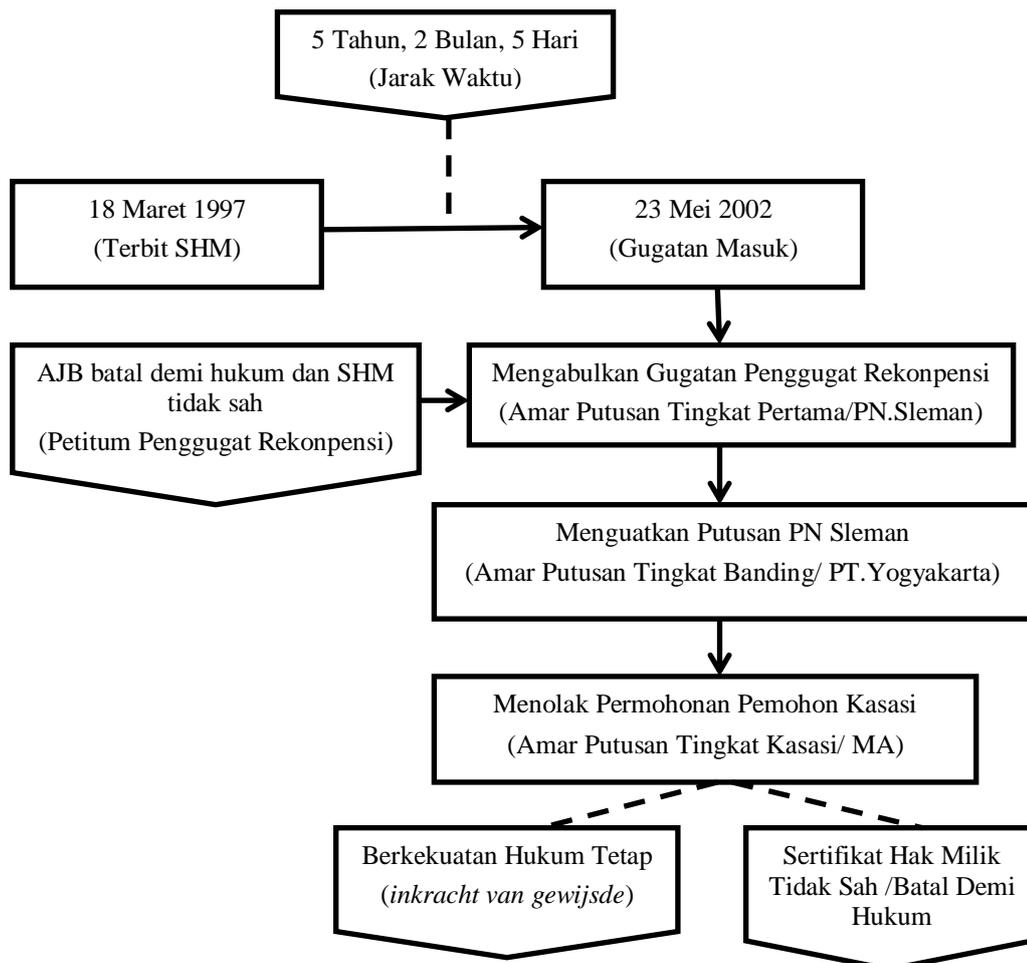
¹³*Ibid.*

¹⁴Putusan Pengadilan Tinggi pada Pengadilan Tinggi Yogyakarta dalam Umiyati v Susanto Wibisono, Nomor.36/ PDT/ 2003/ PTY, hlm.5

¹⁵Putusan Mahkamah Agung pada Mahkamah Agung dalam Umiyati v. Susanto Wibisono, Nomor.529 K/Pdt/ 2004, hlm.17.

tetap (*inkracht van gewijsde*), sehingga Sertifikat Hak Milik (SHM) No.4638 Desa Maguwoharjo, Gambar situasi No.1869 tanggal 18 Maret 1997 luas \pm 450 m² atas nama Ny.Umiyati adalah tidak sah atau batal demi hukum.

Skema 2. Alur Perkara Nomor 61/Pdt.G/2002/PN.Slmm



B. Pembahasan

1 Ratio Decidendi Perkara Nomor 04/Pdt.G/2007/PN.Slmm

Pertimbangan majelis hakim pada perkara ini dituangkan dalam 44 (empat puluh empat) konsideran, dimana pertimbangan-pertimbangan tersebut memuat materi *ratio decidendi* hakim sebelum memutus perkara. Untuk keperluan itu hakim melakukan analisa terhadap bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan saksi

ahli. Bukti tertulis yang diajukan Penggugat ditandai dengan P-1 hingga P-37 dan mengajukan 2 (dua) orang saksi ahli yaitu Djoko Sukisno, SH, CN dan Drs.H.Akhmad Rifai, SH, sedangkan Tergugat mengajukan bukti-bukti tertulis ditandai dengan T-1 hingga T-22 dan mengajukan 2 (dua) orang saksi yaitu Rudi Heru Setiawan dan Drs. Handoko.

Dalam perkara ini pada prinsipnya Penggugat mempersoalkan keabsahan akta jual beli (AJB) yang dibuat oleh Sulistiyah Sudarmadi, SH selaku PPAT dengan Nomor : 07/AJB/DPK/1993. Adapun maksud dan tujuan Penggugat tersebut dituangkan dalam konsideran 4 (empat), 5 (lima) dan 6 (enam), secara garis besar terdiri dari 3 (tiga) hal yaitu :

1. Jual beli atas bidang tanah (obyek sengketa) dilakukan dengan rekayasa (*anti dateren/ achtuit dateren*), fiktif dan pura-pura (*schijin handeling*) karena dilakukan secara sepihak (*eenzijdig*) oleh orang tua Tergugat, dengan demikian sertifikat hak milik cacat hukum maka batal demi hukum (*wieteg*).
2. Tidak ada jual beli karena tidak pernah terjadi pembayaran sejumlah uang atas harga obyek sengketa, sedangkan asal usul jual beli menurut Tergugat atas dasar hubungan hutang-piutang dan kemudian dikemas dalam akta jual beli No.07/AJB/DPK/1993, sehingga jual beli tidak dikehendaki oleh Penggugat sebagaimana bertentangan dengan Pasal 1320 KUHPerdara.
3. Jual beli adalah semu atau pura-pura karena didasari perbuatan melawan hukum dan tidak dibenarkan warga keturunan Tionghoa (non pribumi) memperoleh hak milik berdasarkan Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No.K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975.

Berkaitan dengan dalil-dalil tersebut di atas Tergugat membantah seluruhnya, materi ini dituangkan dalam konsideran 8 (delapan), 9 (sembilan) dan 10 (sepuluh), secara garis besar terdiri dari 3 (tiga) hal yaitu sebagai berikut :

1. Jual beli telah dilakukan antara Penggugat dan Tergugat, dimana suami Penggugat bernama Oetoyo telah membubuhkan tanda tangan pada akta jual beli No.07/AJB/DPK/1993 tanggal 1 April 1993. Jadi tidak benar akta jual beli dilakukan secara sepihak (*eenzijdig*) ataupun rekayasa, oleh karena secara hukum jual beli tersebut adalah sah dan mengikat kedua belah pihak.
2. Tergugat sudah membayar dan Penggugat telah menerima pembayaran sepenuhnya sesuai harga tanah, dalam akta jual beli No.07/AJB/DPK/1993 tanggal 1 April 1993 telah disebutkan bahwa pihak penjual (Penggugat) telah menerima sepenuhnya uang harga tanah (obyek sengketa), karena akta jual beli juga berlaku sebagai tanda penerimaan yang sah.
3. Kemudian Tergugat bertanya mengapa setelah sekian lama baru dipermasalahkan sekarang bahwa Penggugat belum mendapatkan pembayaran, Tergugat telah beranggapan bahwa Penggugat telah lupa dengan kesepakatan penyelesaian CV.Wondatex dengan ayah Tergugat, maka nyata-nyata adanya itikad tidak baik dari Penggugat.

Seluruh dalil pokok Penggugat dan Tergugat di atas sebagai dasar pijakan bagi hakim untuk mengungkap fakta-fakta hukum, tentu diikuti dengan bukti-bukti yang relevan. Untuk itu hakim menguji kebenaran dalil-dalil para pihak dengan memeriksa sebagian bukti-bukti tertulis, dimana dalam pemeriksaan bukti-bukti tertulis terungkap beberapa fakta hukum, hal ini dapat diketahui dalam

konsideran 13 (tiga belas) hingga 24 (dua puluh empat), secara garis besar adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan bukti P-13, P-14, P-15, P-16, P-17 dan P-31, T-1, T-2, T-7, T-9, T-13 dan T-14 diketahui bahwa PT.Wondatex berdiri pada tahun 1979, didirikan termasuk oleh Endang Pramuhastuti (Tergugat), Sigit Pramono dan Hadi Gunawan (Ayah Tergugat). Kemudian pada tanggal 27 Maret 1984 para pendiri tersebut sepakat untuk membubarkan PT.Wondatex dan mendirikan CV.Wondatex.
2. Terungkap fakta hukum pada tanggal 26 Januari 1988 dibuatkan akta pengakuan hutang bahwa Endang Pramuhastuti (Penggugat) dan Sigit Pramono sebagai pihak pertama dan Hadi Gunawan (Ayah Tergugat) sebagai pihak kedua. Dalam hal ini pihak pertama memberikan pinjaman hutang melalui Bank Central Asia (BCA) Cabang Semarang sebesar Rp.350.000.000,- (Tiga Ratus Lima Puluh Juta Rupiah) kepada pihak kedua. Kemudian pada saat itu juga dibuatkan pernyataan bahwa Hadi Gunawan pada tahun 1979 ikut mendirikan PT.Wondatex dan memberikan modal sebesar 50 % (lima puluh persen), sehingga serta merta berhak atas bidang tanah (obyek sengketa) atas nama Endang Pramuhastuti (Penggugat) sebesar 50 % (lima puluh persen). Selain itu juga terungkap fakta hukum bahwa telah terjadi suatu kesepakatan antara pihak pertama dan pihak kedua, jika tanah beserta bangunan (obyek sengketa) dijual atau dialihkan secara sepihak tanpa sepengetahuan pihak kedua, maka pihak pertama didenda 20 kg emas murni.

3. Berdasarkan bukti T-1 terungkap fakta bahwa SHM No.972 semula atas nama Endang Pramuhastuti (Penggugat) kemudian telah beralih kepada Hermawan Budi Santoso (Tergugat) berdasarkan AJB tanggal 1 April 1993, ternyata sebelumnya telah dibebani beberapa Hipotik. Menurut bukti T-1 tercatat hipotik dilakukan pada tahun 1989 di Bank Bumi Daya Cabang Yogyakarta dan dimatikan pada tanggal tanggal 14 Agustus 1989, berdasarkan surat Nomor :173/Hip/1989. Terakhir pada tanggal 9 Desember 1993 di BCA Cabang Yogyakarta, diroya pada tahun 1996 berdasarkan No.YOG/KRD/0568/96 dan dihapus tanggal 16 Desember 1993 No.387/Hip/1993.
4. Berdasarkan bukti P-31, T-11 dan T-12 terungkap fakta bahwa Hermawan Budi Santoso sebagai penjamin (*avalis*) atas fasilitas hutang Sigit Pramono sebagai Dirut CV.Wondatex dari BCA Cabang Yogyakarta sebesar 1.000.000.000.000,- (satu milyar rupiah) jatuh tempo pada tanggal 1 April 1995, dengan jaminan obyek sengketa yang telah diikat dengan Akta No.3 tanggal 1 April 1993;
5. Sigit Pramono mendapat fasilitas kredit dari BCA Cabang Yogyakarta berdasarkan fasilitas kredit No.0192/37/Kred/YOG/91 tanggal 10 Oktober 1991, maka dibuatkan Akta Pengakuan Hutang No.31 tanggal 10 Oktober 1991 atas Jaminan Obyek Sengketa dan Akta Kuasa Memasang Hipotik No.27 tanggal 10 Oktober 1991 (Akta Kuasa No.28 tanggal 10 Oktober 1991).

6. Berdasarkan bukti P-5 dan T-3 kemudian rasionalisasi hakim mengaitkan dalil Tergugat konsideran 8 (delapan) dengan konsideran 16 (enam belas), pada prinsipnya terungkap fakta hukum bahwa akta jual beli tanggal 1 April 1993 No.07/AJB/DPK/1993 atas persetujuan suaminya bernama Oetoyo, hal itu sebagai dasar untuk dibuatkan Akta Kuasa Memasang Hipotik tanggal 1 April 1993 No.3 sebagai jaminan hutang Sigit Pramono.
7. Secara runtut hakim menilai terdapat hubungan kausalitas antara bukti satu dengan bukti lainnya yang dapat menjelaskan suatu peristiwa hukum, termasuk hubungan sebagaimana di dalam konsideran 18 (delapan belas) di atas Tergugat selaku penjamin (*avalis*) dari Sigit Pramono, kemudian dibuatkan Akta Perubahan Pengakuan Hutang No.37 tanggal 14 Mei 1993.
8. Kemudian untuk jaminan hutang maka SHM No.972 (Obyek Sengketa) telah dipasang Hipotik 1 berdasarkan Akta No.391 HPTK/ Depok/ XII/ 1993 pada tanggal 9 Desember 1993.
9. Berdasarkan surat tertanggal 17 Februari 1995 Nomor.YOG/PWS/KRD/052/II/95, Bank Central Asia (BCA) Cabang Yogyakarta telah mengirim surat kepada (alm) Hadi Gunawan dengan alamat Hermawan Budi Santoso (Tenggugat) diberikan tembusan kepada Sigit Pramono, pada intinya bahwa mohon bantuan keuangan atas krisis keuangan CV.Wondatex.
10. BCA Cabang Yogyakarta mengirim surat kembali berupa teguran kepada Hermawan Budi Santoso (Tenggugat) sebagai penjamin (*avalis*) atas hutang Sigit Pramono, agar melunasi hutangnya yang jatuh tempo pada tanggal 20

April 1995 sebagaimana Jaminan Kredit (Obyek Sengketa) yang akan dijual lelang dan telah diikat akta Nomor 3 tanggal 1 April 1993;

11. Sehubungan dengan konsideran di atas maka hutang Sigit Pramono telah dilunasi oleh Hadi Gunawan dan BCA Cabang Yogyakarta telah meroya sebagaimana dalam surat tanggal 1 Juli 1993 No.YOG/KRD/0568.

12. Berdasarkan fakta-fakta materiil tersebut hakim memberikan kesimpulan sementara berdasarkan pemeriksaan bukti tertulis bahwa terungkap fakta hukum apabila Penggugat dan Sigit Pramono menyatakan tidak tahu sehingga beberapa kali mengirim surat kepada Notaris Soemi Sajogjo Moedito Mardjikoen, SH dan Ny.Sulistiyah Sudarmadi, SH menjadi tidak masuk akal.

Setelah mempertimbangkan fakta-fakta materiil tersebut, konsideran berikutnya secara khusus mengkaji dalil Penggugat yang menyatakan Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum. Untuk mengurai persoalan tersebut, maka secara khusus hakim menganalisa rumusan tentang perbuatan melawan hukum menurut ketentuan Pasal 1365 KUHPerduta. Untuk itu hakim membagi kalimat dalam Pasal 1365 KUHPerduta menjadi 4 (empat) hal, yaitu:

1. Adanya perbuatan yang melawan hukum;
2. Adanya kerugian yang timbul;
3. Adanya kesalahan dari si pelaku dan
4. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

Kemudian untuk memperluas rumusan tentang perbuatan melawan hukum maka hakim menambahkan referensi yurisprudensi sebagai rujukannya. Di dalam yurisprudensi terdapat 4 (empat) pilihan terminologi tentang perbuatan melawan hukum, yaitu :

1. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, atau
2. Perbuatan yang melanggar hak subyektif orang lain, atau
3. Perbuatan yang melanggar kaidah tata susila, atau
4. Perbuatan yang bertentangan dengan azas kepatutan, ketelitian serta sikap hati-hati yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan dengan sesama warga masyarakat atau terhadap harta benda orang lain.

Dengan demikian Pasal 1365 KUHPerduta dan yurisprudensi digunakan sebagai pisau analisis terhadap fakta-fakta materiil di persidangan. Untuk itu hakim menekankan pada latar belakang atas peristiwa hukum sebelum terjadinya jual beli tanah, karena dalam faktanya hutang-hutang Sigit Pramono telah dilunasi oleh Hadi Gunawan (Ayah Tergugat) dan BCA Cabang Yogyakarta telah meroyanya. Selanjutnya hakim mengungkapkan bahwa Hadi Gunawan telah menjalankan kewajibannya, dimana juga bertanggung jawab atas kerugian CV.Wondatex sesuai dengan saham yang dimiliki.

Setelah menganalisa fakta materiil dengan Pasal 1365 KUHPerduta dan yurisprudensi, kemudian hakim memberikan sebuah pertanyaan yaitu dimana letak rekayasa Tergugat sehingga dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum. Pertanyaan ini mengisyaratkan bahwa tidak ditemukan perbuatan melawan hukum oleh Tergugat, sehingga benar hakim memberikan kesimpulan,

Penggugat tidak mampu membuktikan dalil-dalil gugatannya bahwa Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Berikutnya setelah melakukan analisa terhadap Pasal 1365 KUHPerdara dan yurisprudensi di atas, kini memasuki tahap analisa hakim terhadap Pasal 1320 KUHPerdara. Dimana merujuk pada bukti tertulis P-5 dan T-3, terungkap fakta bahwa perikatan jual beli antara Penggugat dan Tergugat telah memenuhi unsur-unsur di dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yaitu:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Selain daripada itu hakim menganalisa keterangan saksi-saksi ahli yang menyatakan bahwa jual beli tanah harus dilakukan atas kehadiran kedua belah pihak dan sertifikat asli harus ditunjukkan. Sedangkan saksi ahli Achmad Rifai menyampaikan keterangan bahwa peralihan tanah hak milik tidak boleh dilakukan oleh warga Indonesia keturunan sesuai Intruksi Wakil Gubernur DIY. Hakim tetap menilai bahwa akta jual beli oleh PPAT sesuai dengan prosedur yang berlaku dengan merujuk pada latar belakang sebelum terjadinya akta jual beli, sehingga dalam hal ini hakim menemukan adanya hubungan kausalitas antara perbuatan di dalam akta jual beli dengan latar belakang peristiwanya.

Untuk menuntaskan persoalan keabsahan akta jual beli ini, maka hakim menambahkan analisisnya dan sekaligus memberikan kesimpulan. Dimana atas dalil Penggugat yang mempersoalkan akta jual beli dibubuhkan tanda-tangan di

atas materai tertanggal 11 April 1993, sedangkan transaksi jual beli berdasarkan AJB yaitu tertanggal 1 April 1993. Dalam hal ini hakim berpendapat Penggugat tidak mampu membuktikan dalilnya tersebut, termasuk dalil yang menyatakan bahwa Tergugat melakukan rekayasa ataupun perbuatan sepihak.

Pertimbangan selanjutnya masih berkaitan dengan persoalan keabsahan akta jual beli, dimana secara khusus hakim mengkaji gugatan penggugat yang didukung oleh saksi ahli Achmad Rifai bahwa Tergugat tidak berhak melakukan transaksi jual beli hak milik atas tanah berdasarkan Instruksi Kepala Daerah D.I Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tertanggal 5 Maret 1975. Adapun dalam hal ini hakim berpendapat jual beli tersebut tidak berakibat batal, karena tidak ada larangan dalam peraturan perundang-undangan terutama pada ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak melarang warga Indonesia keturunan memiliki hak milik atas tanah. Hal ini diperkuat oleh saksi Tergugat yaitu Heru Setiawan dan bukti tertulis P-28 dan T-15, yaitu ditemukan fakta bahwa Tergugat dapat mengajukan perubahan pada Kantor Pertanahan Sleman dan akta jual beli tidak menjadi batal.

Berkaitan dengan pembahasan tanda tangan sepihak (*eenzijdig*) atas akta jual beli, hakim menambahkan analisisnya atas bukti tertulis P-28 dan T-15, dimana bukti tertulis itu memuat keterangan saksi dalam akta jual beli. Sebagaimana saksi-saksi tersebut turut membubuhkan tanda-tangan di dalam akta jual beli, sehingga tidak bisa saksi-saksi itu mengatakan tidak tahu menahu terjadinya akta jual beli. Untuk itu hakim berpendapat sepanjang prosedur peralihan hak tersebut sesuai peraturan perundang-undangan dan pihak penggugat tidak mampu

membuktikan sebaliknya maka akta jual beli tersebut tetap sah. Dengan demikian hakim memberikan penilaian bahwa bukti-bukti tertulis yang diajukan oleh Tergugat dan keterangan saksi Handoko dan Rudi Heru Setiawan memberikan keyakinan pada hakim bahwa peralihan hak atas tanah tersebut sah menurut peraturan perundang-undangan. Dengan demikian rasionalisasi hakim sebagaimana dikemukakan oleh Tergugat pada intinya menanyakan kepada Penggugat dan Sigit Pramono selaku Direktur Utama CV.Wondatex mengapa baru mempermasalahkan hutang-hutangnya yang dijamin oleh Tergugat (*avalis*), setelah berselang 5 (lima) tahun Hadi Gunawan meninggal dunia. Pada saat Hadi Gunawan masih hidup Penggugat tidak mempermasalahkan terkait rekayasa transaksi jual beli dan terdapat penyimpangan.

Dengan demikian setelah hakim mengkaji seluruh dalil Penggugat, sangkalan Tergugat, memeriksa bukti-bukti tertulis beserta para saksi dan saksi ahli, maka hakim menyampaikan kesimpulan-kesimpulan akhir dalam konsideran 40 (empat puluh) sampai 44 (empat puluh empat), yaitu sebagai berikut :

1. Setelah hakim mempertimbangkan seluruh dalil-dalil Penggugat maka hakim mengambil kesimpulan bahwa “...Penggugat tidak mampu membuktikan dalil-dalil gugatannya, maka gugatan pokok Penggugat tersebut harus ditolak”.¹⁶

¹⁶Putusan Pengadilan Negeri pada Pengadilan Negeri Sleman dalam *Ny.Endang Pramuhastuti..op.cit.*, hlm.44.

2. Sehubungan dengan itu maka “...gugatan penggugat selain dan selebihnya oleh karena *accessoir* dari gugatan pokok harus pula ditolak untuk seluruhnya”¹⁷.
3. Sebelum sampai pada suatu amar putusan dalam perkara ini, hakim menimbang berdasarkan dalil dan bukti maka dalam peradilan tingkat pertama ini “..Penggugat dalam perkara ini dinyatakan kalah maka segala biaya yang timbul dalam perkara dibebankan kepada Penggugat..”¹⁸.
4. Dalam ujung kesimpulan majelis hakim menyampaikan bahwa :
 “...Penggugat tidak dapat membuktikan dalil-dalil gugatannya, sedangkan Para Tergugat telah dapat membuktikan dalil-dalil sangkalanya maka gugatan Penggugat harus dinyatakan ditolak untuk seluruhnya, dan berdasarkan Pasal 181 Ayat (1) HIR Penggugat harus dihukum untuk membayar segala biaya yang timbul dalam perkara ini”¹⁹.
5. Dalam pertimbangan akhir hakim memberikan landasan sebagaimana dalam konsideran 43 (empat puluh tiga) pertimbangan hukumnya berdasarkan HIR dan peraturan-peraturan lain.

Mencermati pertimbangan hakim dalam uraian di atas, maka dapat dipahami alur berfikir hakim dalam menganalisa gugatan sengketa pertanahan ini. Secara runtut hakim menganalisa satu demi satu gugatan Penggugat dan sangkalan Tergugat, kemudian disinergikan dengan bukti-bukti tertulis, keterangan saksi termasuk saksi ahli dan peraturan perundang-undangan sehingga menghasilkan fakta-fakta hukum.

¹⁷ *Ibid.*, hlm.44-45.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

Jika diperhatikan esensi gugatan Penggugat dalam perkara ini adalah mempersoalkan keabsahan akta jual beli dibuat dihadapan PPAT, sehingga mengerucut pada petitum Penggugat yang dituangkan dalam konsideran 4 (empat) yaitu “Menyatakan secara hukum bahwa akta jual beli yang dibuat Notaris PPAT Ny.Sulistiyah Sudarmadi, S.H No.07/DPK/1993 tertanggal 1 April 1993 adalah batal demi hukum (*nietig*) karena didasari suatu jual beli semu/pura-pura (*shijnhandeling*)²⁰”. Selanjutnya diikuti petitum dalam konsideran 5 (lima) yaitu “Menyatakan secara hukum bahwa SHM No.M 972/ Caturtunggal GS.No.7065 tertanggal 30 Desember 1987 seluas 8.810 atas nama Drs.Hermawan Santoso alias Hoo Wen Ping adalah mengandung cacat hukum dan harus dibatalkan.²¹” Sehingga dapat disimpulkan bahwa batalnya suatu akta jual beli, juga berdampak pada batalnya sertifikat hak atas tanah.

Memahami sinyalemen di atas maka dapat disimpulkan antara akta jual beli oleh PPAT dengan sertifikat hak atas tanah memiliki korelasi, pendapat ini dibenarkan oleh Adrian Sutedi bahwa PP Nomor 24 Tahun 1997 menghendaki perjanjian jual beli tanah harus dibuat dalam bentuk akta otentik yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang yakni PPAT. Jadi menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 pendaftaran jual beli itu hanya dapat (boleh) dilakukan dengan akta PPAT sebagai buktinya. Orang yang melakukan jual beli tanpa dibuktikan dengan akta PPAT tidak akan dapat memperoleh sertifikat.²²

²⁰ *Ibid.*, hlm.8

²¹ *Ibid.*

²² Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Edisi 1, Cetakan Ketiga, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm.128.

Seperti penjelasan dalam pertimbangan hakim di atas, untuk kepentingan menguji keabsahan akta jual beli dan sertifikat hak atas tanah maka majelis hakim membutuhkan bukti-bukti tertulis yang ditandai dengan P-13, P-14, P-15, P-16, P-17 dan P-31, T-1, T-2, T-7, T-9, T-13 dan T-14 dan keterangan saksi termasuk diantaranya adalah saksi ahli. Selain itu majelis hakim membutuhkan peraturan perundang-undangan sebagai rujukan untuk melakukan analisa lebih mendalam, dimana hakim merujuk pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara dan Pasal 1320 KUHPerdara sebagaimana dijadikan landasan hukum Penggugat di dalam gugatannya.

Pertama kali majelis hakim melakukan analisa terhadap Pasal 1365 KUHPerdara, namun majelis hakim berpendapat bahwa ketentuan tersebut tidak dapat memberikan penjelasan secara sempurna terkait rumusan perbuatan melawan hukum. Untuk kepentingan itu majelis hakim menambah rujukan dengan berpedoman pada yurisprudensi, dalam agenda ini hakim berpendapat bahwa Tergugat tidak melakukan perbuatan melawan hukum. Perlu diketahui bahwa upaya ini merupakan inisiatif hakim dalam menemukan hukum (*rechtsvinding*), keaktifan hakim ini bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum. Penemuan hukum itu tidak hanya dilakukan oleh hakim pidana, tetapi juga hakim perdata, sesuai dengan asas *ius curia novit* (hakim dianggap tahu hukum) dan ketentuan Pasal 16 ayat (1) UU No.4 Tahun 2004 yang melarang hakim menolak untuk

memeriksa dan mengadili suatu perkara dengan alasan bahwa aturan hukumnya tidak ada atau tidak jelas.²³

Pada tahapan berikutnya untuk menguji keabsahan akta jual beli secara runtut majelis hakim melakukan analisa di dalam Pasal 1320 KUHPerdata disinergikan dengan materi gugatan Penggugat beserta seluruh bukti-bukti, pada akhirnya majelis hakim juga berpendapat Penggugat tidak mampu membuktikannya. Penemuan hukum hakim selanjutnya adalah terkait dalil gugatan Penggugat bahwa menyatakan tidak dibenarkan warga keturunan memperoleh hak milik atas tanah berdasarkan Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No.K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975, dalil ini dibenarkan oleh saksi ahli bernama Achmad Rifa'i. Namun demikian secara khusus dalil gugatan ini tidak disangkal oleh Tergugat, sehingga hakim merujuk pada ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai landasan untuk menjawab persoalan ini, dimana UUPA tidak melarang warga keturunan memiliki hak milik atas tanah.

Setelah melakukan analisa secara menyeluruh, kemudian di bagian akhir pertimbangannya majelis hakim memberikan kesimpulan bahwa Penggugat tidak mampu membuktikan dalil-dalilnya, untuk itu majelis hakim berpendapat gugatan pokok Penggugat harus ditolak. Memang sudah semestinya kesimpulan akhir di dalam pertimbangannya merefleksikan di dalam amar putusannya, dimana sejak awal pertimbangannya tampak Penggugat tidak dapat membuktikan dalil-dalilnya. Dengan demikian majelis hakim menyatakan dalam amar putusannya yaitu

²³Tata Wijayanta et.al., "Penerapan Prinsip Hakim Pasif Dan Aktif Serta Relevansinya Terhadap Konsep Kebenaran Formal", *Jurnal Mimbar Hukum*, Edisi No.3 Vol.22, (2010), hlm.579.

“menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya”.²⁴ Berdasarkan amar putusannya tersebut, maka sertifikat hak atas tanah (SHM No.M.972) tetap menjadi milik Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Pin (Tergugat).

Berdasarkan pengamatan *ratio decidendi* di atas nyata-nyata majelis hakim tidak menggunakan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pertimbangan dalam memutuskan perkara ini, sehingga dapat disimpulkan bahwa majelis hakim telah mengesampingkan ketentuan tersebut. Berkaitan dengan persoalan ini I Gede Putu Saptawan berpendapat bahwa untuk menyatakan sah atau tidaknya sertifikat hak atas tanah majelis hakim harus menelusuri kembali prosedur atau sejak awal proses para pihak dalam membuat perjanjian di PPAT, kalo didasari sesuai prosedur yang berlaku otomatis akta jual beli di PPAT akan sah dan selanjutnya akan dijadikan dasar untuk penerbitan sertifikat hak atas tanah. Jika suatu saat ada pihak yang mempermasalahkan tetap dapat ditempuh untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan, sekalipun sertifikat hak atas tanah sudah berumur puluhan tahun.²⁵

Dengan demikian sekalipun di dalam amar putusannya sertifikat hak atas tanah dikuatkan keberadaannya oleh majelis hakim, namun sertifikat hak atas tanah tidak serta merta merupakan alat bukti mutlak sebagaimana materi Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997. Merujuk pada pendapat Irawan Soerodjo yakni setelah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun setelah diterbitkan, maka

²⁴ Putusan Pengadilan Negeri, Ny.Endang Pramu Hastuti v. Drs.Hermawan Budi Santoso.... *op.cit.* hlm.45

²⁵ Hasil Wawancara dengan I Gede Putu Saptawan Selaku Hakim Pengadilan Negeri Sleman, Pada Tanggal 10 Juni 2015.

sertipikat tanah tidak dapat digugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.²⁶

Namun demikian majelis hakim lebih menekankan pada pembuktian-pembuktian materiil dan formil dengan menguji berbagai komposisi alat bukti, seperti halnya bukti tertulis yang ditandai dengan P-13, P-14, P-15, P-16, P-17 dan P-31, T-1, T-2, T-7, T-9, T-13 dan T-14, keterangan saksi, saksi ahli dan merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan termasuk yurisprudensi. Sebagaimana diketahui dalam perkara ini hakim tidak menggunakan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai dasar pertimbangannya, padahal Peraturan Pemerintah merupakan salah satu sumber hukum dan masuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Jika majelis hakim menganggap Pasal 32 ayat (2) relevan digunakan maka secara konkret sudah semestinya hakim menerapkan ketentuan itu, sekalipun di dalam dalil-dalil Tergugat juga tidak menyampaikan materi ini. Seperti yang pernah dilakukan sebelumnya sudah semestinya majelis hakim menggunakan otoritasnya untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

Sebenarnya majelis hakim sudah menangkap keganjalan dalam perkara ini melalui sebuah pertanyaan, pada intinya mengapa setelah 5 (lima) tahun Hadi Gunawan (Ayah Tergugat) meninggal dunia Penggugat baru menyampaikan keberatan terhadap masalah ini. Materi pertanyaan majelis hakim ini secara substansial mengarah pada Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, namun

²⁶Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Surabaya : Arkola, 2003), hlm.187.

hanya berhenti pada pertanyaan tidak diralisasikan menggunakan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997. Berkaitan dengan ini I Gede Putu Saptawan berpendapat bahwa majelis hakim mempertanyakan kejanggalan ini adalah wajar karena memang ingin mengetahui peristiwa sebenarnya, namun penekanannya tetap pada dasar pembuktian untuk kemudian digunakan oleh majelis hakim dalam memutuskan.²⁷

Dengan demikian melihat realitas penegakan hukum dalam perkara ini Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 dianggap tidak relevan digunakan sebagai landasan hukum, karena akan menghilangkan kualitas sebagai sebuah putusan hakim. Jika tidak sudah semestinya majelis hakim menggunakan Pasal 32 ayat (2) untuk menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*) dengan alasan daluarsa hukum karena sertifikat hak atas tanah telah terbit lebih dari 5 (lima) tahun, sehingga tidak perlu lagi melakukan pemeriksaan atas pokok perkara.

2 Ratio Decidendi Perkara 04/Pdt.G/2002/PN.Slmm

Pertimbangan hakim dalam perkara ini akan diuraikan secara runtut di dalam konsideran-konsideran, ini bertujuan agar dapat menemukan *ratio decidendi* hakim sebelum sampai pada putusannya. Pertimbangan hakim ini terdiri dari beberapa bagian, yaitu provisi, eksepsi, pokok perkara dan rekonpensi, namun yang berkaitan langsung dengan inti permasalahan hanya pada bagian pokok perkara dan rekonpensi. Sebagai parameter sebelum sampai pada putusannya, hakim membutuhkan pertimbangan yang dituangkan dalam 67 (enam puluh tujuh)

²⁷ Hasil Wawancara dengan I Gede Putu Saptawan Selaku Hakim Pengadilan Negeri Sleman, Pada Tanggal 10 Juni 2015.

konsideran, namun yang berkaitan langsung dengan penelitian ini hanya berjumlah 47 (empat puluh tujuh) konsideran. Hal ini disebabkan sengketa hak atas tanah bukan satu-satunya obyek yang dipersengketakan, sehingga pertimbangan hakim yang tidak berkaitan dengan obyek penelitian dikesampingkan.

Dimulai dengan pertimbangan hakim dalam konsideran 3 (tiga) sebagai petitum (tuntutan) Penggugat dan terdiri dari 2 (dua) petitum yang saling berkaitan, yakni :

1. Akta perjanjian Perkawinan antara Penggugat dan Tergugat No.9 tanggal 23 September 1984 dinyatakan sah menurut hukum.
2. Harta-harta milik Penggugat yang dikuasai secara melawan hukum oleh Tergugat diserahkan kembali kepada Penggugat. Harta-harta Penggugat tersebut berupa :
 - a. Tanah dan rumah yang terletak di Jl.Solo Km.9, Karang Ploso, Maguwoharjo, Kabupaten Sleman berdasarkan SHM No.4638 dengan luas 450 m² (obyek sengketa).

Sehubungan dengan petitum di atas, maka hakim terlebih dahulu melakukan analisa terhadap petitum pertama disertai pemeriksaan bukti surat dan saksi. Pertimbangan hakim ini dikemukakan dalam konsideran 5 (lima), 6 (enam) dan 7 (tujuh), sebagai berikut :

1. Berdasarkan keterangan saksi Tergugat bernama Agus Sularso dan bukti surat P-I maka terbukti Penggugat dan Tergugat telah melangsungkan pernikahan di Yogyakarta pada tanggal 24 September 1984.

2. Bahwa sebagaimana dikemukakan pada konsideran 5 (lima) di atas tidak disangkal oleh Tergugat dan diperkuat dengan bukti P-II. Dengan demikian terbukti bahwa Penggugat dan Tergugat telah terjadi perceraian yang telah diputus oleh Pengadilan Negeri Sleman, ketika gugatan ini diajukan masih dalam proses pemeriksaan tingkat Banding di Pengadilan Tinggi Yogyakarta.
3. Sehubungan dengan tuntutan Pokok Penggugat ke-1 tidak disangkal oleh Tergugat dan didukung dengan bukti T-III. Dengan ini serta merta akta perjanjian perkawinan antara Penggugat dengan Tergugat No.9 tanggal 23 September 1984 telah sah menurut hukum, atas dasar pertimbangan tersebut maka petitum Penggugat No.3 dapat dikabulkan. Sebagaimana dimaksud petitum No.3 adalah “menyatakan menurut hukum bahwa Akta Perjanjian Perkawinan antara Penggugat dengan Tergugat No.9 tanggal 23 September 1984 adalah sah menurut hukum.”²⁸

Dengan demikian berdasarkan uraian konsideran-konsideran di atas terungkap fakta hukum bahwa Penggugat dan Tergugat merupakan pasangan suami istri, meskipun saat gugatan ini diajukan masih dalam proses perceraian pada pemeriksaan tingkat banding di Pengadilan Tinggi Yogyakarta.

Memasuki pokok perkara dimana Tergugat telah menyangkal petitum ke-2 Penggugat. Menurut Tergugat obyek sengketa berupa tanah dan bangunan rumah sebagaimana telah diuraikan di atas adalah milik Tergugat berdasarkan surat wasiat No.15 tanggal 10 April 1980 dari pemberi wasiat yaitu Ny.Pawirorejo alias Sutijah, untuk itu Tergugat merasa tidak pernah menjual obyek sengketa kepada

²⁸ Putusan Pengadilan Negeri pada Pengadilan Negeri Sleman *dalam Ny.Umiyati...op.cit*, hlm.7.

Penggugat. Mengingat petitum atau gugatan Penggugat telah disangkal oleh Tergugat, dengan ini hakim memberikan beban pembuktian kepada Penggugat atas dalil-dalil gugatannya. Untuk keperluan itu Penggugat telah mengajukan bukti tertulis ditandai dengan P.I sampai dengan P.XI, namun tanpa disertai saksi. Untuk memperkuat dalil-dalil sangkalanya hakim juga mempertimbangkan bukti-bukti tertulis yang diajukan Tergugat ditandai dengan T.I sampai dengan T.XVI, tergugat juga mengajukan 6 (enam) orang saksi yaitu :

1. Agus Sularso
2. AYB.Gunarto, S.H.
3. Suwarno, S.H.
4. Meri Magdalena Aba.
5. Prof.Dr.Nindyo Pramono, S.H, M.S.
6. Maria Fransisca Jenny Setiawati Yogiarso, S.H.

Setelah melakukan analisa konsideran di atas, kemudian dalam konsideran ini hakim mengambil kesimpulan bahwa persoalan sengketa hak atas tanah ini berpangkal tolak pada Akta Jual Beli (AJB) No.73/AJB/Depok/1997 tanggal 28 April 1997 berdasarkan bukti surat P.IV dan T.III. Untuk keperluan ini, selanjutnya hakim akan memberikan pertimbangan dalam pokok perkara yaitu melakukan analisa terhadap keabsahan akta jual beli tersebut.

Sebelum melakukan analisa keabsahan akta jual beli oleh PPAT sebagaimana dimaksud, terlebih dahulu hakim memeriksa prosedur atau tata cara pembuatan Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997 tanggal 28 April 1997. Materi ini dimuat dalam konsideran 15 (lima belas), kemudian hakim memeriksa bukti tertulis P.XI,

keterangan saksi AJB.Gunarto S.H dan Maria Fransisca Yenny Setiawati Yosgiarso, S.H, sehingga terungkap fakta bahwa :

1. Berkaitan dengan obyek sengketa adalah terletak di wilayah hukum Kabupaten Sleman, secara lengkap beralamat di Karang Ploso, Maguwoharjo, Depok, Sleman.
2. Menurut keterangan saksi Maria Fransisca Yenny Setiawati, S.H selaku PPAT, Penggugat dan Tergugat telah menghadap dan merancang Akta Jual Beli terhadap obyek sengketa di depan PPAT yang bekerja di wilayah Kota Yogyakarta.
3. Namun demikian justru sesuai kompetensinya ketika akta PPAT ditandatangani oleh AYB.Gunarto, SH (PPAT wilayah Sleman), ternyata para pihak tidak berada dihadapan PPAT tersebut.
4. Penandatanganan akta jual beli oleh para pihak dan saksi tidak dilakukan di wilayah kerja PPAT AYB.Gunarto, S.H di Sleman sesuai dengan kedudukan obyek jual beli, namun justru dilakukan dikantor (wilayah kerja) PPAT Maria Fransisca Jenny Setiawati Yosgiarso, S.H yang notabene berada di wilayah kerja Kota Yogyakarta.

Dengan mengungkap fakta yang didapat hakim berdasarkan bukti P.XI tersebut di atas, maka hakim menilai bahwa terdapat perbedaan (ketidaksesuaian) antara yang tertulis dalam akta dengan fakta-fakta tersebut. Dengan ini hakim memberikan kesimpulan bahwa secara prosedural pembuatan akta jual beli adalah mengandung cacat hukum.

Setelah menganalisa atau mempertimbangkan prosedur atau tata cara pembuatan akta jual beli sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya hakim menganalisa keabsahan materi akta jual beli ditinjau dari perundang-undangan. Kali ini hakim merujuk pada ketentuan Pasal 1320 BW (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), dimana syarat sahnya perjanjian terdiri dari:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya.
2. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian.
3. Suatu hal tertentu.
4. Sebab/causa yang halal/diperbolehkan.

Dengan demikian memahami alur berfikir hakim, maka perbuatan hukum para pihak dalam akta jual beli tersebut dianalisa secara terperinci menggunakan Pasal 1320 KUHPerdata mulai dari ayat (1) (2), (3) dan (4) sebagaimana syarat sahnya suatu perjanjian. Hal ini dibahas dalam konsideran 21 (dua puluh satu) hingga 25 (dua puluh lima) berikut ini:

1. Hakim mengawali dengan menganalisa perbuatan hukum dalam Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997 dengan Pasal 1320 ayat (1) KUHPerdata. Dimana berdasarkan bukti surat P.XI dikuatkan dengan keterangan saksi Maria Fransisca Jenny Setiawati, S.H dan AYB.Gunarto, dengan ini telah terbukti terjadi kesepakatan antara Penggugat dan Tergugat atas jual beli tanah (obyek sengketa) yang dituangkan dalam Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997. Ditambahkan bahwa sekalipun di bawah sumpah supletoir Tergugat menyangkal kehadirannya dalam membuat Akta Jual Beli tersebut, maka sumpah supletoir Tergugat harus dikesampingkan. Dengan

demikian Akta Jual Beli tersebut telah memenuhi sebagaimana Pasal 1320 ayat (1) KUHPerdara, yaitu adanya kesepakatan antara Penggugat dan Tergugat untuk mengikat dalam suatu perjanjian.

2. Selanjutnya hakim melakukan analisa perbuatan hukum dalam akta jual beli No.73/AJB/Depok/1997 dengan Pasal 1320 ayat (2) KUHPerdara. Merujuk pada keterangan saksi Agus Sularso dan bukti surat T.XV, terungkap fakta hukum bahwa pada waktu dibuat akta jual beli tersebut Tergugat dalam keadaan tidak cakap bertindak karena dalam keadaan sakit yakni cenderung mengalami gangguan jiwa. Dengan demikian Tergugat dalam keadaan tidak cakap bertindak untuk melakukan perbuatan hukum yaitu membuat perjanjian, sehingga syarat dalam Pasal 1320 ayat (2) KUHPerdara tidak terpenuhi.
3. Berikutnya hakim melakukan analisa terhadap perbuatan hukum dalam akta jual beli No.73/AJB/Depok/1997 dengan Pasal 1320 ayat (3) KUHPerdara. Dalam ayat ini memuat syarat perjanjian dilandasi atas suatu hal tertentu, dimana suatu hal tertentu dalam akta jual beli tersebut merupakan obyek sengketa yaitu tanah dan rumah yang terletak di Karang Ploso, Depok, Sleman berdasarkan SHM.4638, luas 450 m² gambar situasi tanggal 18 Maret 1997 No.1869 dengan batas-batas : Utara - Tanahnya almarhum Pak Amron, Selatan : Jl.Solo, Timur - Tanahnya almarhum Pak Amron dan Barat – tanahnya Ibu Yitno. Dengan demikian Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997 tanggal 28 April 1997 telah memenuhi ketentuan syarat Pasal 1320 ayat (3) KUHPerdara yaitu dilandasi atas suatu hal tertentu.

4. Terakhir hakim secara khusus menganalisa perbuatan hukum dalam Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997 dengan Pasal 1320 ayat (4) KUHPerdota. Sebagaimana landasan dibuatnya Akta Jual Beli berdasarkan suatu sebab yang halal, untuk itu hakim menilai berdasarkan perjanjian perkawinan (bukti surat P.III) dan surat wasiat (alm) Ny.Pawirotejo maka jual beli antara Penggugat dan Tergugat berupa tanah dan bangunan (obyek sengketa) tidak diperbolehkan oleh Undang-Undang. Sebagaimana isi perjanjian perkawinan dimaksud “bahwa sesuai dengan Perjanjian Perkawinan tersebut, antara Penggugat dan Tergugat tidak ada pencampuran harta benda, tidak ada pencampuran penghasilan serta pencaharian dan lain-lain, pencampuran harta dengan nama apapun juga (Pasal 2 Akta Perjanjian Perkawinan No.9. Tanggal 23 September 1984).”²⁹ Dengan demikian suatu sebab yang halal dibuatnya Akta Jual Beli tersebut tidak terpenuhi, sebagaimana di dalam Pasal 1320 ayat (4) KUHPerdota.

Berdasarkan analisa di dalam pertimbangan-pertimbangan hakim di atas, maka terbukti perbuatan hukum dalam akta jual beli tersebut tidak memenuhi syarat kumulatif sebagaimana 4 (empat) syarat dalam Pasal 1320 KUHPerdota.

Upaya hakim selanjutnya adalah menganalisa keabsahan akta jual beli menggunakan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdota. Menurut ketentuan di dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdota perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik, untuk itu pembuatan akta jual beli harus dilandasi dengan itikad baik oleh para pihak. Diawali dengan keterangan saksi ahli, agenda ini merupakan

²⁹*Ibid.*, hlm.2-3.

keuntungan bagi Tergugat karena saksi ahli yang dihadirkan oleh Tergugat dipertimbangkan dan menjadi rujukan bagi majelis hakim. Saksi ahli atau saksi ke-5 Tergugat dimaksud adalah Nindyo Pramono, menurut pendapatnya sejak tahun 1992 itikad baik dalam perjanjian bukan hanya dipergunakan pada saat dibuatnya perjanjian tetapi juga sebelum dan sesudah dibuatnya perjanjian, sehingga perjanjian yang dibuat tanpa itikad baik dapat dimintakan pembatalan oleh pihak yang merasa dirugikan. Selanjutnya penjelasan saksi ahli tersebut diterapkan oleh majelis hakim, dimana majelis hakim menarik bukti surat P.IV, T.III, T.V, T.VI, T.VII beserta keterangan saksi Maria Fransisca Jenny Setiawati Yosgiarso, S.H dan AYB.Gunarto. Dengan ini majelis hakim telah menemukan adanya itikad tidak baik dari para pihak dalam membuat akta jual beli tersebut yakni :

1. Para pihak tidak mengajukan keterangan yang sebenarnya di depan PPAT bahwa diantara mereka (Penggugat dan Tergugat) sebenarnya terdapat hubungan suami isteri.
2. Para pihak tidak mau menghadap PPAT yang wilayah kerjanya meliputi obyek jual beli tanah.
3. Para pihak telah meninggalkan tempat sebelum PPAT yang berwenang menandatangani akta jual beli datang.
4. Penggugat atau pembeli telah membuat keterangan yang tidak benar yakni mencantumkan kata pribumi dalam identitasnya, sedangkan berdasarkan bukti surat T.V, T.VI dan T.VII sebenarnya Penggugat adalah WNI keturunan, dimana di wilayah DIY WNI keturunan tidak dibolehkan mempunyai hak milik atas tanah.

Dengan demikian berdasarkan 4 (empat) pertimbangan hakim di atas, maka unsur itikad baik dalam akta jual beli tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara tidak terpenuhi.

Setelah hakim menerapkan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara dan merujuk pada keterangan saksi ahli Nindyo Pramono sebagaimana hasil analisa tersebut maka majelis hakim berpendapat bahwa “...Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997 tanggal 28 April 1997 telah cacat hukum dan oleh karenanya harus dibatalkan dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum”³⁰. Kesimpulan ini diikuti kesimpulan berikutnya dari hakim, yakni hakim berpendapat bahwa “oleh karena akta jual beli No.73/AJB/Depok/1997 tanggal 28 April 1997 dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum, maka peralihan hak atas tanah obyek perjanjian dari Tegugat kepada Penggugat tidak sah menurut hukum”³¹.

Kemudian hakim mengawali pembahasan gugatan Penggugat yang menyatakan bahwa pada bulan Juli 2001 Tergugat memaksa memasuki rumah Penggugat, lalu memukul Penggugat dan mengancam untuk membunuh Penggugat serta mengusir penggugat, karena takut maka Penggugat meninggalkan rumah yang ditempatinya sejak tahun 1998. Untuk itu majelis hakim memberikan beberapa pertimbangannya dalam konsideran 34 (tiga puluh empat) dan 35 (tiga puluh lima) berikut ini :

³⁰ *Ibid.*, hlm.48-49.

³¹ *Ibid.*, hlm.49.

- 1 Hakim berpendapat bahwa berdasarkan bukti surat yang diajukan oleh Penggugat ternyata tidak ada satupun alat bukti yang dapat membuktikan dalil gugatan Penggugat.
- 2 Hakim justru mempertimbangkan keterangan saksi yang dihadirkan oleh Tergugat yakni bernama Agus Sularso dan Maria Magdalena Aba. Menurut keterangan saksi tersebut kepergian Penggugat dari rumah sengketa atas kemauan Penggugat sendiri.

Dengan demikian setelah menemukan fakta-fakta di atas maka hakim meyakini bahwa perbuatan Tergugat menguasai obyek sengketa tersebut bukanlah merupakan suatu perbuatan melawan hukum.

Pada tahapan selanjutnya memasuki pertimbangan hakim dalam Rekonpensi, pada agenda ini Susanto Wibisono sebagai Penggugat Rekonpensi sedangkan Umiyati sebagai Tergugat Rekonpensi. Materi petitum dalam Rekonpensi ini terdapat dalam konsideran 50 (lima puluh), yaitu dibagi menjadi beberapa petitum sebagai berikut :

1. “Menyatakan dan menetapkan tidak sah/batal jual beli antara Penggugat (Susanto Wibisono) selaku penjual dengan Tergugat (Ny.Umiyati) selaku pembeli terhadap tanah dan bangunan rumah yang terletak dijalan Solo Km.9 Karang Ploso, Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman dengan identitas persil No,130 C kelas P.1 Leter C no.3 seluas + 456 m² dengan batas-batas sebelah Utara : tanah Singgih Danu Setyo, Selatan : jalur Yogya-Solo, Barat : tanah Ny.Yitno Sudiro, Timur : tanah Singgih Danu Setyo”³².
2. “Menyatakan dan menetapkan tidak sah/batal demi hukum Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997 yang dibuat oleh AJB.Gunarto, SH – Notaris/PPAT Kabupaten Sleman”³³.

³² *Ibid.*, hlm.52

³³ *Ibid.*

3. “Menyatakan dan menetapkan tidak sah/batal demi hukum Sertifikat Hak Milik No.4638 Desa maguwoharjo, Kecamatan Depok, gambar situasi No.1869 tanggal 18-03-1997, luas $\pm 450 \text{ m}^2$ atas nama Ny.Umiyati”³⁴.
4. “Menyatakan Penggugat adalah pemilik sah tanah dan bangunan rumah yang terletak di jalan Solo Km.9 Karangloso. Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman yang tersebut dalam persil No.130 C, kelas P.1 letter C no.3 luas + 456 m^2 dengan batas-batas utara : tanah Singgih Danu Setyo, Selatan : jalan Yogya – Solo, Barat : tanah Ny.Yitno Sudiro, Timur : tanah Singgih Danu Setyo”³⁵.
5. “Menyatakan sah penguasaan dan penempatan tanah dan bangunan rumah yang terletak di jalan Solo km.9 Karang Ploso, Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman tersebut oleh Penggugat”³⁶.

Sebelum hakim mempertimbangkan petitum Penggugat Rekonpensi, terlebih dahulu hakim akan meneliti identitas tanah (obyek sengketa) yang sebenarnya. Hal ini diperlukan mengingat terjadi perbedaan penyebutan terhadap obyek sengketa antara Tergugat Konpensi/Penggugat Rekonpensi dan Penggugat Konpensi/Tergugat Rekonpensi. Untuk itu dalam hal ini hakim kembali meneliti beberapa bukti-bukti surat yaitu P.4, P.5, T.2, T.3 dan T.4, kemudian dapat diketahui bahwa identitas tanah (obyek sengketa) adalah tanah yang terletak di jalan Solo Km.9 Karang Ploso, Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman SHM.No.4638, luas 450 m^2 gambar situasi tanggal 18 Maret 1997 No.1869 dengan batas-batas Utara : tanah Singgih Danusetyo, Selatan : Jalan Yogya – Solo, Barat : tanah Ny.Yitno Sudiro, Timur : tanah Singgih Danusetyo., Timur : tanah Singgih Danusetyo.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, hlm.52-53.

³⁶ *Ibid.*, hlm.53

Setelah hakim menemukan persamaan persepsi terkait identitas tanah sebenarnya (obyek sengketa), kemudian hakim mulai mempertimbangkan petitum Tergugat Konpensi/Penggugat Rekonpensi dengan mengkomparasikan fakta-fakta hukum yang terungkap pada bagian pokok perkara, sebagai berikut :

1. Hakim menggunakan pertimbangan dalam pokok perkara sebagai dasar untuk memberikan pertimbangan dalam gugatan Rekonpensi ini. Untuk itu majelis hakim “menyatakan dan menetapkan tidak sah atau batal jual beli antara Penggugat (Susanto Wibisono) selaku penjual dengan Tergugat (Umiyati) selaku pembeli atas obyek jual beli....”³⁷.
2. Hakim menyatakan “..dengan dinyatakan tidak sah atau batal perjanjian jual beli antara Penggugat (Susanto Wibisono) selaku penjual dengan Tergugat (Umiyati) selaku pembeli..”³⁸, dengan ini serta merta “....akta jual beli No.73/AJB/Depok/1997 yang dibuat oleh AJB.Gunarto, S.H Notaris/PPAT Kabupaten Sleman juga harus dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum”³⁹.
3. Sebagai akibat dari pertimbangan-pertimbangan hakim di atas sehingga hakim memberikan pendapatnya bahwa “..akta jual beli No.73/AJB/Depok/1997 yang menjadi dasar peralihan hak atas tanah dari Penggugat selaku kuasa dari Ny.Pawirorejo kepada Tergugat telah dinyatakan batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum, maka dengan sendirinya Sertifikat Hak Milik (SHM) No.4638 Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, gambar situasi No.1869 tanggal 18-03-1997 luas ± 450

³⁷ *Ibid.*, hlm.54

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

atas nama Umiyati juga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum”⁴⁰.

4. Sebagai akumulasi pertimbangan-pertimbangan hakim di atas dan “..diperkuat dengan bukti surat T.1, T.2, T.8, T.9, T.10, T.11, T.12 dan T.13 untuk itu hakim menyatakan bahwa Tergugat Konkursi/Penggugat Konkursi adalah pemilik sah tanah (obyek sengketa) berdasarkan Sertifikat Hak Milik No.4638, gambar situasi No.1869 tanggal 18-03-1997, luas ± 450 m²..”⁴¹.
5. Mempertimbangkan petitum Penggugat Konkursi yang terakhir maka hakim berpendapat “..oleh karena tanah sengketa dan bangunan rumah sengketa telah dinyatakan sah milik penggugat, maka penguasaan dan penempatan tanah dan bangunan rumah sengketa tersebut oleh Penggugat sah menurut hukum”⁴².

Memperhatikan pertimbangan hakim atas petitum Tergugat Konkursi/Penggugat Konkursi di atas, maka dapat diketahui bahwa seluruh petitum Penggugat Konkursi dapat meyakinkan majelis hakim. Untuk itu hakim menilai berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, “...maka petitum Penggugat Konkursi No.2,3,4,5,6 dapat dikabulkan”⁴³.

Mencermati pertimbangan hakim pada uraian di atas, sehingga dapat dipahami alur berfikir hakim dalam melakukan analisa perkara sengketa pertanahan ini. Secara runtut hakim melakukan analisa satu demi satu dalil-dalil

⁴⁰ *Ibid.*, hlm.54-55

⁴¹ *Ibid.*, hlm.55

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

para pihak, kemudian disinergikan dengan bukti-bukti tertulis, keterangan saksi termasuk diantaranya adalah saksi ahli sehingga menghasilkan fakta-fakta hukum.

Jika dipahami dari seluruh dalil-dalil yang disampaikan masing-masing pihak adalah mengerucut pada persoalan keabsahan akta jual beli oleh PPAT, dimana persoalan ini muncul ketika perolehan Penggugat atas sertifikat hak atas tanah dibantah oleh Tergugat sebagaimana dimunculkan surat wasiat No.15 tanggal 10 April 1980 dari pemberi wasiat yaitu Ny.Pawirorejo alias Sutijah. Sebagaimana dimaksud upaya hakim untuk menemukan kebenaran materiil maupun formil dilakukan melalui berbagai cara, seperti halnya melakukan pemeriksaan terhadap bukti-bukti tertulis, keterangan saksi, saksi ahli dan berbagai unsur peraturan perundang-undangan.

Secara khusus hakim juga menyoroiti kompetensi PPAT dalam membuat akta jual beli, sebagaimana hakim menilai bahwa Maria Setiawati Yosgiarso, S.H sebagai PPAT di wilayah Kota Yogyakarta tidak memiliki kewenangan untuk membuat akta jual beli sebagaimana obyek jual beli berada di wilayah sleman. Untuk itu hakim menilai bahwa akta jual beli oleh PPAT tersebut mengandung cacat hukum, meskipun hakim tidak menyampaikan dasar hukumnya namun hal ini sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terdapat dalam Pasal 12 ayat (1) yakni “Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.” Selain itu majelis hakim menambahkan bahwa Penggugat sebagai WNI keturunan tidak diperbolehkan memiliki tanah di wilayah DIY, perbuatan ini telah melanggar itikad baik dalam suatu perjanjian

sebagaimana diatur dalam Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No.K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975.

Mengamati seluruh pertimbangan hakim dari awal hingga akhir menunjukkan bahwa seluruh bukti-bukti tertulis, keterangan saksi maupun keterangan saksi ahli Tergugat Kompensi atau Penggugat Rekonpensi dapat diterima oleh hakim. Tentu dengan melihat fakta-fakta hukum di persidangan tersebut maka sudah semestinya seluruh pertimbangan hakim adalah mencerminkan di dalam amar putusannya kemudian. Perkiraan ini benar adanya, sebagaimana fakta-fakta hukum yang disampaikan di dalam pertimbangan hakim di atas dituangkan di dalam amar putusan yang berbunyi “Menyatakan dan menetapkan bahwa Akta Jual Beli No.73/AJB/Depok/1997 tanggal 28 April 1997 yang dibuat oleh AJB.Gunarto, SH Notaris/PPAT Kabupaten Sleman adalah tidak sah/batal atau tidak mempunyai kekuatan hukum.”⁴⁴ dan “Menyatakan dan menetapkan sertifikat Hak Milik atas tanah No.4638 Desa Maguwoharjo, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, gambar situasi No.1869 tanggal 18 Maret 1997 luas \pm 450 m² atas nama Ny.Umiati tidak mempunyai kekuatan hukum.”⁴⁵ Berkaitan dengan amar putusan ini I Gede Putu Saptawan berpendapat ketika dalam proses jual beli ada kesalahan atau ada kecurangan, maka sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1320 KUHPerdara apabila salah satu saja tidak dipenuhi menyebabkan sertifikat hak atas tanah dapat dibatalkan, namun pengadilan hanya sebatas menyatakan sertifikat hak atas tanah tidak mempunyai kekuatan hukum.⁴⁶

⁴⁴*Ibid.*, hlm.58

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶ Hasil Wawancara Dengan I Gede Putu Saptawan Selaku Hakim Pengadilan Negeri Sleman, Pada Tanggal 10 Juni 2015.

Sebagaimana di dalam amar putusannya tersebut akta jual beli oleh PPAT dinyatakan tidak sah dan batal demi hukum, hal ini berdampak pada sertifikat hak milik yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum. Untuk itu perlu diketahui secara mendalam hubungan hukum antara akta jual beli dengan sertifikat hak atas tanah, sehingga keduanya tampak memiliki korelasi yang sangat kuat. Sehubungan dengan itu kedudukan akta jual beli memiliki peran vital terhadap keberadaan sertifikat hak atas tanah, dimana peran penting Akta PPAT terkait dengan keperluan penyerahan secara yuridis (*juridische levering*) di samping penyerahan nyata (*feitelijk levering*).⁴⁷ Berdasarkan PP No.24 Tahun 1997, peralihan tanah dan benda-benda di atasnya dilakukan dengan akta PPAT. Pengalihan tanah dari pemilik kepada penerima disertai dengan penyerahan yuridis (*juridische levering*), merupakan penyerahan yang harus memenuhi formalitas undang-undang, meliputi pemenuhan syarat, dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan menggunakan dokumen dibuat oleh/dihadapan PPAT.⁴⁸ Dengan demikian sudah semestinya kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah adalah *linear* (segaris) dengan kekuatan pembuktian Akta yang dibuat oleh PPAT, sebagaimana keterangan tersebut akta PPAT memiliki peran sangat elementer bagi keberadaan sertifikat hak atas tanah.

Secara konstruktif kekuatan akta jual beli oleh PPAT dinilai sebagai akta otentik, hal ini dapat dipahami di dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu “Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah

⁴⁷ Adrian Sutedi, Sertifikat Hak Atas... *op.cit.*, hlm.128

⁴⁸ *Ibid.*

pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.”, sedangkan pengertian akta otentik menurut Pasal 1868 KUHPerdara yakni “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya.”

Merujuk pada keterangan di atas sangat jelas bahwa akta jual beli oleh PPAT merupakan suatu akta otentik, dimana kekuatan pembuktian akta otentik merujuk pada pendapat R.Subekti bahwa akta otentik merupakan suatu bukti yang mengikat, dalam arti bahwa apa yang ditulis dalam akta tersebut harus dipercaya oleh Hakim, yaitu harus dianggap sebagai benar, selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan. Dan ia memberikan suatu bukti yang sempurna, dalam arti bahwa ia sudah tidak memerlukan suatu penambahan pembuktian. Ia merupakan suatu alat bukti yang mengikat dan sempurna.⁴⁹ I Gede Putu Saptawan menambahkan bahwa akta jual beli yang dibuat oleh PPAT sebagai suatu akta otentik, dimana sudah dianggap benar sepanjang akta jual beli tidak dapat dibuktikan sebaliknya. Dalam hal ini akta jual beli oleh PPAT memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, hal ini sama kekuatan hukum pembuktiannya dengan sertifikat hak atas tanah.⁵⁰

Untuk itu kekuatan pembuktian akta jual beli oleh PPAT sebagai akta otentik sama dengan kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah, sebagaimana menurut ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf (c) UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24

⁴⁹R.Subekti, *loc.cit.*

⁵⁰Hasil Wawancara Dengan I Gede Putu Saptawan Selaku Hakim Pengadilan Negeri Sleman, Pada Tanggal 10 Juni 2015.

Tahun 1997 sertifikat hak atas tanah berlaku kuat. Pengertian kuat disini mengandung arti bahwa sertifikat hak atas tanah itu tidaklah merupakan alat bukti yang mutlak satu-satunya, jadi sertifikat hak atas tanah menurut sistem pendaftaran tanah yang dianut UUPA masih bisa digugurkan atau dibatalkan sepanjang dapat dibuktikan dimuka pengadilan bahwa sertifikat tanah itu adalah tidak benar.⁵¹ Dengan demikian hanya terdapat perbedaan istilah antara kekuatan pembuktian akta jual beli oleh PPAT dengan kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah yakni sempurna dan kuat, namun hakekatnya adalah sama. Berdasarkan alasan tersebut sehingga hakim tidak menggunakan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, dimana kekuatan pembuktian sertifikat hak atas tanah yang terbit lebih dari 5 (lima) tahun berlaku mutlak akan berbenturan dengan kekuatan akta jual beli oleh PPAT yang berlaku sempurna.

Dalam hal ini merujuk pada pendapat Jeremy Bentham, terkenal dengan mottonya, bahwa tujuan hukum adalah mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang terbesar, untuk terbanyak orang). Menurut Bentham adanya Negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.⁵² Penganut aliran utilitas ini menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada filsafat sosial bahwa setiap warga masyarakat

⁵¹Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Cetakan Pertama, (Bandung : Alumni, 1993), hlm.25.

⁵²Ali Achmad Chomzah, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Kencana, 2009), hlm.273.

mencari kebahagiaan dan hukum merupakan salah satu alatnya.⁵³ Dengan mengaitkan teori yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham ini, maka dimungkinkan hakim menganggap bahwa Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tidak memberikan kemanfaatan bagi masyarakat, sebagaimana akan menjauhkan dari nilai-nilai keadilan. Dengan ini hakim tidak sekedar bertugas menerapkan peraturan apa adanya, tetapi bagaimana penerapan itu dapat mewujudkan keadilan, di sini kreativitas hakim menjadi sangat menentukan.⁵⁴

Diterapkan atau tidak diterapkannya suatu peraturan perundang-undangan merupakan hak seorang hakim, dimana kemandirian hakim ini dijamin di dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.” Selanjutnya dalam Pasal 3 ayat (1) menyebutkan bahwa “Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan.” Dan ayat (2) menyebutkan bahwa “Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Kebebasan hakim yang bersifat tidak mutlak tersebut dilakukan dengan kebebasan untuk menafsirkan hukum dan

⁵³ Yuli Asmara Triputra, “Krisis Terhadap Teori Utilitas Jeremy Bentham”, *Jurnal Disiplin*, Edisi No.3 Vol.15, (2011), hlm.36.

⁵⁴ Yanto Sufriadi, "Penerapan Hukum Progresif Dalam Penegakan Hukum Di Tengah Krisis Demokrasi", *Jurnal Hukum*, Edisi No.2 Vol.2, (2010), hlm.245.

mencari dasar-dasar serta asas-asas hukum yang menjadi landasan setiap putusannya melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya sehingga keputusannya mencerminkan perasaan keadilan rakyat Indonesia.⁵⁵ Dengan demikian tidak diterapkannya Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 dalam pertimbangannya merupakan hak seorang hakim, hal ini juga merupakan otoritas hakim dan tidak dapat diganggu gugat oleh pihak manapun.

3 Implikasi Putusan Peradilan Umum Dalam Perkara Sengketa Pertanahan.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa dua perkara sengketa pertanahan di atas adalah bertitik tolak pada persoalan keabsahan akta jual beli yang dibuat oleh PPAT, dalam hal ini Boedi Harsono berpendapat bahwa akta yang dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) bukan termasuk Keputusan Tata Usaha Negara, yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.⁵⁶ Karena pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa “Keputusan Tata Usaha Negara adalah 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 konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

⁵⁵ Elisabeth Nurhaini Butarbutar, “Kebebasan Hakim Perdata Dalam Penemuan Hukum Dan Antinomi Dalam Penerapannya”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Edisi No.1 Vol 23, (2011), hlm.61.

⁵⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, (Jakarta : Djambatan, 2007), hlm.433.

Untuk itu dalam hal tertentu tidak selalu keputusan yang dibuat oleh Pejabat Tata Usaha Negara memenuhi syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, hal ini berlaku pada Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Sebagaimana pengertian Pejabat Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 8 UU Nomor 51 Tahun 2009 disebutkan bahwa “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Secara fungsional jabatan PPAT termasuk dalam kategori Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu ketika menjalankan urusan pemerintahan berupa rangkaian yang merupakan satu kesatuan dari proses pendaftaran tanah dengan membuat akta PPAT, tapi akta PPAT tidak termasuk objek gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara karena akta PPAT bukanlah *beschikking*. Untuk itu maka seorang PPAT tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.⁵⁷ Terkait hal itu Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa sebagai pejabat publik (*public official*) para PPAT itu bukanlah pejabat pemerintahan dalam arti pejabat tata usaha negara. Dengan demikian perlu pemisahan tegas antara pengertian PPAT sebagai pejabat umum atau pejabat publik (*public official*) itu dengan pejabat pemerintahan yang menjalankan fungsi pemerintahan (*governing function*).⁵⁸

Dengan demikian jika ditinjau dari sudut pandang akta jual beli yang dibuat oleh PPAT sebagai suatu perjanjian, sudah semestinya menjadi kompetensi hakim di lingkungan Peradilan Umum untuk memeriksa dan memutus perkara yang

⁵⁷ Habib Adjie, *Sanksi Perdata Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Cetakan Pertama, (Bandung : Refika Aditama, 2008), hlm.23-24.

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, “Independensi dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah”, *Media Notariat*, Edisi April-Juni 2003, hal. 74.

ditimbulkan atas kecacatan di dalam akta PPAT. Oleh karena itu Peradilan Umum berwenang mengadili perkara perdata yang bersumber dari sengketa pada bidang yang diatur dalam hukum perdata materiil. Sengketa yang timbul pada perjanjian jual beli tanah meskipun telah memiliki akta jual beli tanah dari PPAT adalah bersifat keperdataan atau dengan kata lain akta jual beli yang dikeluarkan PPAT dari sisi sebagai alat bukti hak milik keperdataan.⁵⁹

Sehubungan dengan itu berdasarkan kompetensinya 2 (dua) contoh perkara sengketa pertanahan di atas telah diperiksa dan diadili di lingkungan Peradilan Umum, sehingga mengikat bagi para pihak karena telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkraht van gewijsde*). Dengan ini keduanya memiliki implikasi hukum yang berbeda, untuk perkara No.04/Pdt.G/2007/PN.Slmm serta merta akta jual beli tetap sah dan berlaku namun untuk perkara No.61/Pdt.G/2002/PN.Slmm serta merta akta jual beli batal demi hukum. Jika ditinjau dari jenis pembatalan yang diputuskan oleh hakim Pengadilan Negeri atas suatu Akta PPAT dapat berbentuk batal demi hukum (*van rechtswege nietig*) atau dapat dibatalkan (*vernietigbaar*), apabila suatu akta PPAT tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Undang-Undang (Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), yaitu apabila tidak memenuhi syarat subyektif (sepakat mereka yang mengikatkan dirinya), (cakap untuk berbuat sesuatu perjanjian) dan syarat objektif (suatu hal tertentu, suatu sebab yang halal). Atas dasar pertimbangan tersebut Hakim Pengadilan Negeri dapat membatalkan suatu akta PPAT dalam bentuk batal demi hukum apabila tidak memenuhi syarat objektif, atau dapat dibatalkan

⁵⁹ Budi Sunanta et.al, "Pembatalan Perjanjian Jual Beli Tanah Meskipun Telah Memiliki Akta Jual Beli Tanah Dari PPAT Oleh Pengadilan Negeri", *Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No.1 Vol.2, (2013), hlm.109.

apabila tidak memenuhi syarat subyektif.⁶⁰ Dengan demikian implikasi hukum terhadap akta jual beli tanah yang mengandung suatu kecacatan hukum maka suatu akta jual beli tanah dapat dibatalkan, artinya bahwa pernyataan batalnya suatu tindakan hukum atas tuntutan dari pihak-pihak yang oleh peraturan perundang-undangan dibenarkan untuk menuntut pembatalan seperti itu.⁶¹

Namun demikian pembatalan akta jual beli oleh PPAT serta merta juga berimplikasi pada eksistensi sertifikat hak atas tanah yang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum. Perihal persoalan itu perlu dipahami bahwa sertifikat memiliki 2 (dua) sisi, yakni di satu sisi secara keperdataan sertifikat merupakan alat bukti pemilikan, di sisi lain sertifikat merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*) yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara, yang bersifat *beschikking* merupakan bentuk pengakuan hak milik atas tanah bagi pemiliknya.⁶²

Memahami penjelasan tersebut maka implikasi amar putusan di lingkungan Peradilan Umum dalam perkara nomor 61/Pdt.G/2002/PN.Slmm sebatas pada hapusnya kekuatan hukum sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti kepemilikan, namun secara administratif sertifikat hak atas tanah sebagai produk KTUN belum batal. Penjelasan ini dikuatkan oleh yurisprudensi yaitu Putusan Mahkamah Agung tanggal 3 November 1971 Nomor 383/K/Sip/1971, pengadilan tidak berwenang membatalkan sertifikat. Hal tersebut merupakan kewenangan administrasi, yaitu Menteri Negara Agraria/Kepala BPN.⁶³

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Adrian Sutedi, Sertifikat Hak...*op.cit.*, hlm.3.

⁶³ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.642.

Dengan demikian dapat disimpulkan secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki otoritas penuh untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 54 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, yakni “BPN RI wajib melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap...” selanjutnya dalam Pasal 55 ayat (2) menyatakan “Amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang berkaitan dengan penerbitan, peralihan dan/atau pembatalan hak atas tanah, antara lain:

- a. Perintah untuk membatalkan hak atas tanah;
- b. Menyatakan batal/tidak sah/tidak mempunyai kekuatan hukum hak atas tanah;
- c. Menyatakan tanda bukti hak tidak sah/tidak berkekuatan hukum;
- d. Perintah dilakukannya pencatatan atau pencoretan dalam buku tanah;
- e. Perintah penerbitan hak atas tanah; dan
- f. Amar yang bermakna menimbulkan akibat hukum terbitnya, beralihnya atau batalnya hak.

Berdasarkan ketentuan di atas secara kelembagaan BPN dapat membatalkan sertifikat hak atas tanah atas perintah amar putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sebagaimana merujuk pada kriteria bunyi amar putusan yang telah ditentukan dalam Pasal 55 ayat (2) di atas. Mengingat bunyi amar putusan dalam perkara No.61/Pdt.G/2002/PN.Slmm menyatakan dan menetapkan bahwa sertifikat hak milik tidak mempunyai kekuatan hukum, sehingga Pejabat TUN di lingkungan BPN RI wajib melaksanakan perintah putusan pengadilan tersebut yaitu membatalkan sertifikat hak milik atas tanah.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa pembatalan sertifikat hak atas tanah oleh Pejabat TUN di lingkungan BPN RI tidak berpedoman pada ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997, dimana sertifikat hak atas tanah sudah berumur lebih dari 5 (lima) tahun namun tetap dapat dibatalkan sepanjang atas perintah amar putusan pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (1) Perkaban Nomor 3 Tahun 2011. Dengan ini pada prinsipnya sertifikat hak atas tanah dapat dibatalkan kapanpun oleh Pejabat TUN di lingkungan BPN RI selama ada perintah dari amar putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari keseluruhan uraian dalam tesis ini maka dapat diambil kesimpulan yang merupakan gambaran menyeluruh dari hasil pembahasan, yang dapat dikemukakan sebagai berikut :

- 1 Materi Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tidak memiliki pijakan kuat untuk menetapkan sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti mutlak, sebagaimana PP berkedudukan sebagai peraturan pelaksana justru bertentangan dengan Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA yang menetapkan sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak yang berlaku kuat. Begitu juga di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 itu sendiri, dimana antara Pasal 32 ayat (2) bertentangan dengan Pasal 32 ayat (1) yang sejalan dengan Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA. Pada sisi lain asas itikad baik dalam Pasal 32 ayat (2) tidak seutuhnya sama dengan sistem positif pendaftaran tanah khususnya dalam sistem torrens, dimana dalam sistem torrens apabila dikemudian hari ternyata pihak lain terbukti benar-benar sebagai pemilik hak atas tanah maka diberikan ganti kerugian. Sedangkan Pasal 32 ayat (2) tidak diikuti pasal lain yang mengatur secara khusus tentang pemberian ganti rugi kepada pihak lain sebagai pemilik sebenarnya atas suatu bidang tanah. Kemudian penerapan Pasal 32 ayat (2) ini secara parsial mengadopsi konsep lembaga adat yang bernama *rechtsverwerking* karena hanya menekankan pada lampaunya waktu berdasarkan terbitnya sertifikat selama 5 (lima) tahun saja, sebenarnya konsep

asli lembaga *rechtsverwerking* diadopsi di dalam Pasal 24 ayat (2) karena penguasaan dan kepemilikan tanah didasarkan pada alasan penelantaran tanah, itupun dengan syarat-syarat yang sangat ketat sebagaimana dicantumkan dalam huruf (a) dan (b). Dari sisi historis tanah-tanah di Indonesia sebagian terbesar merupakan hasil pembukaan hutan yang tidak ada tanda buktinya, pada masa dulu dikenal dalam hukum adat, akibatnya data-data yang dimiliki sekarang masih banyak yang belum pasti sehingga sudah semestinya sertifikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti kuat sebagaimana penerapan *asas nemo plus juris*. Dengan demikian dari sisi apapun Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tidak memiliki pijakan yang kuat, baik ditinjau dari sisi peraturan perundang-undangan, perbandingan, historis dan filosofis sebagaimana telah diuraikan diatas.

- 2 Dalam realitas penegakan hukum sebagaimana 2 (dua) contoh perkara sengketa pertanahan di wilayah hukum Pengadilan Negeri Sleman, yakni putusan perkara Nomor : 04/Pdt.G/2007/PN.Slmn dan Nomor : 61/Pdt.G/2002/Pdt.G/PN.Slmn adalah tidak merujuk pada Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997. Sekalipun kedua perkara sengketa pertanahan ini muncul dengan kondisi sertifikat hak atas tanah yang sudah terbit selama 5 (lima) tahun lebih, namun hakim tetap memilih untuk memeriksa perkara ini dengan mencari kebenaran formil dan materiil sebagaimana berpegang pada bukti-bukti tertulis dan keterangan saksi termasuk saksi ahli dan peraturan perundang-undangan yang relevan. Pada akhirnya berdasarkan keyakinannya masing-masing majelis hakim di dalam kedua perkara tersebut memberikan

keputusan yang berbeda, untuk perkara Nomor: 04/Pdt.G/2007/PN.Slmm sertifikat hak atas tanah tetap berlaku dan Nomor : 61/Pdt.G/2002/Pdt.G/PN.Slmm sertifikat hak atas tanah tidak mempunyai kekuatan hukum. Disamping itu kedua contoh perkara ini adalah bertitik tolak pada persoalan keabsahan akta jual beli yang dibuat oleh PPAT, sedangkan eksistensi sertifikat hak atas tanah merupakan dampak dari persoalan keabsahan akta jual beli oleh PPAT tersebut. Hal ini terjadi karena kekuatan pembuktian antara akta jual beli oleh PPAT dengan sertifikat hak atas tanah hakekatnya adalah sama yaitu sempurna dan kuat, menurut pengertiannya keduanya harus dianggap benar oleh hakim sepanjang ketidakbenarannya dapat dibuktikan. Dengan demikian implikasi amar putusan Nomor : 61/Pdt.G/2007/PN.Slmm yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) yaitu menyebabkan tidak sah atau batal demi hukum sertifikat hak atas tanah, sehingga juga berdampak pada tidak mempunyai kekuatan hukum terhadap sertifikat hak atas tanah. Namun demikian, mengingat perkara ini masuk dalam kompetensi Peradilan Umum sehingga amar putusan ini hanya mempunyai kekuatan eksekutorial terhadap akta jual beli oleh PPAT, sedangkan sertifikat hak atas tanah merupakan produk KTUN maka diserahkan kepada Pejabat TUN yaitu Pejabat BPN RI untuk membatalkan sertifikat hak atas tanah sesuai perintah di dalam amar putusan pengadilan tersebut.

B. Saran

Adapun saran-saran dari penulis sesuai dengan pengetahuan penulis sebagai berikut :

- 1 Untuk menerapkan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 harus dilakukan perubahan-perubahan dalam berbagai hal, diantaranya adalah Pemerintah harus aktif melakukan sosialisasi sehingga masyarakat mengerti akibat hukum jika mengabaikan aturan tersebut. Selain itu pihak Kementerian Agraria/ BPN RI harus serius dalam menyampaikan pengumuman jika terdapat sertifikat hak atas tanah baru yang telah terbit kepada masyarakat luas, tidak hanya sekedar formalitas namun benar-benar harus diketahui oleh masyarakat secara *massive* (meluas) termasuk memanfaatkan media elektronik sesuai dengan perkembangan jaman. Kemudian Pemerintah harus menyediakan teknologi mutakhir kepada Kementerian Agraria/ BPN RI guna menangani seluruh proses pendaftaran tanah, sehingga menghasilkan data-data akurat terkait mengumpulkan data yuridis maupun data fisik, dengan demikian dapat menekan potensi terjadinya kesalahan. Upaya terakhir Pemerintah adalah mengeluarkan kebijakan bahwa Pemerintah bersedia memberikan ganti kerugian jika suatu saat sertifikat hak atas tanah yang sudah terbit minimal 5 (lima) tahun sebagaimana Pasal 32 ayat (2) ternyata adalah milik pihak lain sebagai korban, sehingga aturan ini tidak hanya melindungi secara sepihak kepada pemegang sertifikat hak atas tanah, akan tetapi juga memberikan jaminan ganti rugi kepada pemilik sebenarnya. Namun demikian, jika syarat-syarat sebagaimana penulis sampaikan ini tidak

dapat dilaksanakan, maka lebih baik sepenuhnya dikembalikan pada pasal 19 ayat (2) huruf C dan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 yakni sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti kuat.

- 2 Ditinjau dari aspek penegakan hukum dalam perkara sengketa pertanahan, sudah sepatutnya hakim tidak menggunakan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai dasar pertimbangan sebelum memutuskan perkara. Sebagaimana dalam 2 (dua) contoh diatas, majelis hakim lebih mengedepankan pembuktian-pembuktian formil dan materiil, dimana diperoleh dari bukti-bukti tertulis, keterangan saksi, ahli dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan materi perkara. Mengingat dalam persidangan di Pengadilan hakim bersifat independen dalam memberikan keputusannya, Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tidak melekat di dalam hukum acara di pengadilan sebagaimana tidak dapat digunakan sebagai masa daluarsa hukum bagi para pihak untuk mengajukan gugatan. Dengan demikian dalam tataran penegakan hukum secara materiil tetap harus merujuk pada ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf C UUPA dan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 yakni sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti kuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Cetakan Pertama. Malang : Bayu Media Publishing, 2007.
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan Pertama. Jakarta : Sinar Grafika, 2007.
- , *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Edisi 1, Cetakan Ketiga. Jakarta : Sinar Grafika, 2014.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I, Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Seri Hukum Pertanahan II Sertipikat dan Permasalahan*, Cetakan Pertama. Jakarta : Prestasi Pustaka, 2002.
- , *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, Cetakan Pertama. Jakarta : Prestasi Pustaka, 2004.
- , *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, Cetakan Pertama. Jakarta : Kencana, 2009.
- A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA*, Cetakan Pertama. Bandung : Alumni, 1985.
- , *Pandangan Kondisi Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Pertama. Bandung : Alumni, 1986.
- , *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Cetakan Pertama. Bandung : Mandar Maju, 1989.
- , *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Cetakan Kedua. Bandung : Mandar Maju, 1994.
- , *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP No.24/1997 dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah PP. 37 Tahun 1998)*. Cetakan Pertama. Bandung : Mandar Maju, 1999.
- , *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan Kesembilan. Bandung : Mandar Maju, 2008.
- Arie Sukanti Hutagalung et.al., *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*, Edisi 1, Cetakan Pertama. Denpasar : Pustaka Larasan, 2012.

- Bachtiar Effendie, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Cetakan Pertama. Bandung : Alumni, 1993.
- , *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*. Cetakan Pertama. Bandung : Alumni, 1993.
- Bambang Waluyo, *Sistem Pembuktian dalam Peradilan Indonesia*, Cetakan Kedua. Jakarta : Sinar Grafika, 1996.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Jilid I. Cetakan Kesebelas. Jakarta : Djambatan, 2007.
- Florianus SP. Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Cetakan Ketiga. Jakarta : Visimedia, 2007.
- Habib Adjie, *Sanksi Perdata Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Cetakan Pertama. Bandung : Refika Aditama, 2008.
- Hari Sasangka dan Lily Rosita, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana*, Cetakan Pertama. Bandung : Mandar Maju, 2003.
- Herry Susanto, *Peranan Notaris dalam Menciptakan Keputusan dalam Kontrak*, Cetakan Pertama. Yogyakarta : FH UII Press, 2010.
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cetakan Kedua. Surabaya : Arkola, 2003.
- Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Cetakan Pertama. Jakarta : Kompas, 2008.
- Mhd.Yamin Lubis & Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua. Bandung : CV.Mandar Maju, 2010.
- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah (Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis)*, .Jakarta : Republika, 2008.
- Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian Pidana dan Perdata*, Cetakan Kedua. Bandung : PT.Citra Aditya Bakti, 2012.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama. Jakarta : Prenada Media, 2005.
- , *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga. Jakarta : Kencana Prenada Media, 2009.

- R.Hermanses, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Cetakan Pertama. Jakarta : Direktorat Jenderal Agraria, 1981.
- Ridwan Khairandy, *Iktikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Cetakan Pertama. Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- R.Subekti, *Hukum Pembuktian*, Cetakan Kelima Belas. Jakarta : Pradnya Paramita, 2005.
- R.Suprpto, *Undang-Undang Pokok Agraria Dalam Praktek*. Jakarta : CV.Mustari, 2006.
- Sarjita, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua. Yogyakarta : Tugu Jogja Pustaka, 2005.
- Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir : Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Cetakan Pertama. Jakarta : Kompas, 2007.
- Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Edisi Kedua. Jakarta : Sinar Grafika, 2004.
- Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Cetakan Ketiga. Jakarta : Rajawali Press, 1986.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Cetakan Pertama. Jakarta : Rajawali Press, 2003.
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Cetakan Pertama. Jakarta : Elsam dan Huma, 2002.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Kedua. Yogyakarta : Liberty, 2005.
- Tampil Anshari Siregar, *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, Cetakan Pertama. Medan : Multi Grafik, 2007.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua. Jakarta : Prenada Media, 2005.
- , *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Edisi 1, Cetakan Kedua. Jakarta : Prenada Media Group, 2011.
- Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Perikatan*, Cetakan Kedelapan. Bandung : Mandar Maju, 2000.

Tesis

Sri Wijayanti, *Kepastian Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Bukti Hak Kepemilikan Tanah*, (Studi Kasus Putusan MA Tentang Sengketa Tanah Meruya Selatan), (Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2010), Tesis.

Fikri Said, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Studi Tentang Kekuatan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah Di Pengadilan Negeri Pekalongan), (Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro), 2003. Tesis

Jurnal

Jurnal Supremasi, Edisi No.2, Vol.2 (2002).

Jurnal Hukum, Edisi No.2, Vol.6 (2009).

Jurnal Clavia, Edisi No.1, Vol.10 (2009).

Jurnal Hukum, Edisi No.2 Vol.2, (2010).

Jurnal Mimbar Hukum, Edisi No.1 Vol 23, (2011).

Jurnal Mimbar Hukum, Edisi No.3 Vol.22, (2010).

Jurnal Dinamika Hukum, Edisi No.3 Vol.11 (2011).

Jurnal Disiplin, Edisi No.3 Vol.15, (2011).

Jurnal Info Singkat Hukum, Edisi No.1 Vol.4 (2012).

Jurnal Perspektif, Edisi No.2, Vol.17 (2012).

Jurnal Lex Privatum, Edisi No.1 Vol.2, (2014).

Wawancara

Wawancara dengan I Gede Putu Saptawan Selaku Hakim Pengadilan Negeri Sleman, Pada Tanggal 10 Juni 2015.

Makalah

Hairan. *Pendaftaran Tanah Dalam Sertifikasi Hak Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, Makalah disampaikan di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, Kalimantan Timur, 5 Februari 2012.

Maria S.W Sumardjono. *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah*, Makalah Disampaikan di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 21 Oktober 1997.

Tubagus Haedar Ali. *Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Agraria dan Keterkaitannya Dengan Penataan Ruang*, Makalah disampaikan di Ceramah Dasawarsa *Bhumi Bhakti Adiguna*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta 29 Februari 1998.

Majalah

Chairul Basri Ahmad, Pendaftaran Tanah, *Bulletin LMPDP*, November 2007 - Januari 2008.

Armida S. Alisjahbana, “Kebijakan Pengelolaan Pertanahan Nasional”, *White Paper*, Kementerian PPN/Bappenas, 2013.

Jimly Asshiddiqie, “Independensi Dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah”, *Media Notariat*, Edisi April-Juni 2003.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia.Undang-Undang Dasar 1945.

Het Herziene Indonesisch Reglement (HIR)

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)

Indonesia.Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104; Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Indonesia.Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3209 tentang Hukum Acara Pidana.

Indonesia.Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77; Tambahan Lembaga Negara Nomor 3344 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Indonesia.Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 42; Tambahan Lembaga Negara 3632 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Yang Berkaitan Dengan Tanah

Indonesia. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 159; Tambahan Lembaga Negara Nomor 4459 tentang Wakaf.

Indonesia.Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Indonesia.Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaga Negara Nomor 5079 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Indonesia.Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696 tentang Pendaftaran Tanah.

Indonesia.Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3746 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Indonesia. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60; Tambahan Lembaga Negara Nomor 3839 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

Indonesia.Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan

Indonesia.Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013, Lembaga Negara Tahun 2013 Nomor ; Tambahan Lembaga Negara Nomor 1137 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah.

Putusan Pengadilan

Umiyati v. Susanto Wibisono, Putusan Mahkamah Agung pada Mahkamah Agung, Nomor.529 K/Pdt/ 2004.

Endang Pramuhastuti v. Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping, Putusan Mahkamah Agung pada Mahkamah Agung, Nomor.1651 K/Pdt/2008.

Umiyati v. Tn.Susanto Wibisono, Putusan Pengadilan Negeri pada Pengadilan Negeri Sleman Nomor.61/Pdt.G/2002/PN.Slmn.

Endang Pramuhastuti v. Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping, Putusan Pengadilan Negeri pada Pengadilan Negeri Sleman Nomor.04/Pdt.G/2007/PN.Slmn

Umiyati v Susanto Wibisono, Putusan Pengadilan Tinggi pada Pengadilan Tinggi Yogyakarta, Nomor.36/ PDT/ 2003/ PTY.

Endang Pramuhastuti v. Hermawan Budi Santoso alias Hoo Wen Ping, Putusan Pengadilan Tinggi pada Pengadilan Tinggi Yogyakarta, Nomor.01/PDT/2008/PTY.