

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan faktor penting untuk kelangsungan hidup manusia bukan saja berfungsi sebagai tempat berdiam, mendirikan rumah, tempat berusaha atau tempat dimana jasad mereka dikubur, tetapi juga merupakan sumber kekuasaan dan jaminan hidup bagi suatu bangsa. Objek tanah bagi bangsa Indonesia diatur dalam Undang- Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 33 ayat 3 yang menyebutkan bahwa:

“Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Peranan tanah dalam berbagai keperluan telah meningkat baik digunakan untuk tempat tinggal maupun untuk kegiatan bisnis. Hal tersebut akan pula meningkatkan kebutuhan akan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan. Demi menjamin kepastian hukum terhadap hak atas tanah di Indonesia, pemerintah diwajibkan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, sebagaimana disebutkan dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria dalam Pasal 19 ayat (1) sebagaimana tertulis bahwa:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan – ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Baik kepastian mengenai subjeknya (yaitu apa haknya, siapa pemiliknya, ada/tidak beban di atasnya) dan kepastian mengenai objeknya yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya, serta ada/tidak bangunan/tanaman di atasnya.¹

Berkaitan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa:

“Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum”.

Terselenggaranya pendaftaran tanah memungkinkan bagi para pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya. Bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur dapat dengan mudah untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan. Bagi pemerintah dapat membantu dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahannya.

Proses pendaftaran tanah, dilakukan melalui tiga tahap kegiatan, yaitu kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik, pengumpulan dan pengolahan data yuridis dan penerbitan dokumen tanda bukti hak. Hasil dari proses pendaftaran tanah, kepada pemegang hak atas tanah yang didaftar diberikan surat tanda bukti hak yang disebut sertipikat. Dalam ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa sertipikat

¹ S. Chandra, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah*, Jakarta:Grasindo, 2005, hal.1.

berupa satu lembar dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang diperlukan dari suatu bidang tanah yang didaftar. Bahkan ayat 2 - nya menerangkan bahwa : dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Menurut Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sofyan A. Djalil, sejak Indonesia merdeka tahun 1945, total tanah yang tersertifikasi baru mencapai 45 juta bidang dari lebih 86 juta bidang yang artinya masih ada separuh bidang tanah di Indonesia yang belum tersertifikasi. Pemerintah menyediakan program demi memudahkan masyarakat yang akan mendaftarkan tanahnya. Apabila seluruh tanah sudah dipetakan akan memudahkan banyak pihak dan instansi misalnya untuk proses transaksi jual – beli tanah selain memberikan kepastian dan menghindari konflik pertanahan.

Meskipun kepemilikan tanah telah diatur sedemikian rupa, namun masih saja terdapat permasalahan dalam hal kepemilikan sebidang tanah, misalnya saja terhadap sebidang tanah yang sudah dikuasai oleh subjek hukum selama bertahun-tahun dan telah dilengkapi dengan sertipikat.

Terhadap tanah itu masih ada pihak luar yang menuntut hak atas tanah tersebut. Permasalahan ini sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Hal ini dibuktikan berdasarkan data statistik yang dioalah oleh BPN, terdapat 4.223 kasus pertanahan di mana sebanyak 47,69% telah diselesaikan sedangkan sisanya belum terselesaikan.

Erman Rajagukguk dalam penelitian disertasinya menemukan bahwa ada beberapa desa di Jawa Timur dan Jawa Tengah mencoba mempertahankan sifat kepemilikan bersama atas tanah untuk mencegah penjualannya kepada orang luar desa dan untuk mencegah kenaikan harga dengan cara membatasi penjualan hanya boleh dilakukan antar sesama penduduk dari desa yang sama, namun dalam kenyataannya usaha ini tidak efektif, sering pihak penjual memberikan surat kuasa yang tidak dapat menghindar dari hukum.²

Masalah hak atas tanah di Indonesia bukanlah masalah sederhana untuk diselesaikan, karena masalah hak atas tanah dapat dikategorikan sebagai permasalahan yang rumit dan kompleks. Hal ini disebabkan sumber daya tanah tidak mungkin lagi bertambah sementara manusia yang membutuhkan tanah semakin bertambah, masalah tanah berkaitan erat dengan sosial budaya, aspek ekonomi, aspek hukum, aspek politik bahkan aspek pertanahan dan keamanan Negara.³

Akhirnya milik bersama yang sifatnya *publiekrechtelijke*-pun, semakin terindividualisasikan menjadi hak milik privat. Di tengah-tengah

² Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah Dan Kebutuhan Hidup*, Cet.1, Jakarta: Chandra Pratama, 1995, hal. 87.

³ Djamester A. Simarmata, *Hukum Pertanahan dan Prinsip Ekonomi*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 1, 1997, hal. 54.

terindividualisasinya hak-hak yang pada awalnya hak bersama, lembaga pendaftaran tanah kepemilikan hak atas tanah tersebut. Sebaliknya dengan pendaftaran tanah ini dapat mengamankan hak-hak atas tanah perseorangan atau milik sekelompok masyarakat dan badan hukum. Sehingga pemiliknya dapat terlindungi secara yuridis dan teknis untuk digunakan dialihkan dan atau diikatkan sebagai jaminan hutang oleh pemiliknya.⁴

Adanya sertipikat hak atas tanah membuktikan bahwa tanah yang bersangkutan telah terdaftar pada Kantor Agraria. Data tentang tanah yang bersangkutan secara lengkap telah tersimpan di Kantor Pertanahan, dan apabila sewaktu-waktu diperlukan dengan mudah ditemukan. Data ini sangat penting untuk perencanaan kegiatan pembangunan misalnya pengembangan kota, pemasangan pipa- pipa irigasi, kabel telepon, penarikan pajak bumi dan bangunan.⁵

Menurut A.P. Parlindungan pembuktian hak-hak atas tanah di Indonesia sangatlah kompleks sekali karena tidak ada tradisi ataupun peraturan yang menyebutkan keharusan pendaftaran tanah tersebut.⁶ Oleh karenanya menurut Sudargo Gautama kepada pemegang hak-hak atas tanah yang bersangkutan diwajibkan untuk melakukan pendaftaran tanah, dengan demikian akan memberikan kepastian hukum, jika tidak diadakan kewajiban maka pendaftaran tanah itu sendiri tidak akan memberikan arti sama sekali,

⁴ M. Yamin Lubis, *Problematika Mewujudkan Kepastian Hukum Atas Tanah dalam Pendaftaran Tanah*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Universitas Sumatera Utara, Medan, 2006, hal.4.

⁵ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Cetakan I, Jakarta:Sinar Grafika, 2011, hal 58

⁶ A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung:Mandar maju, 1993, hal.127

yang hanya mengakibatkan kerugian yang tidak kecil jika dilihat dari sudut tenaga, alat-alat dan ongkos-ongkos yang dikeluarkan.⁷

Menurut Penjelasan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah ini diberikan penegasan mengenai sejauh mana kekuatan pembuktian sertipikat, yang dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh UUPA.⁸ Untuk itu diberikan ketentuan bahwa selama belum dibuktikan yang sebaiknya, data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sehari-hari maupun dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan dan bahwa orang tidak dapat menuntut tanah yang bersertipikat atas nama orang atau badan hukum lain, jika selama 5 (lima) tahun sejak dikeluarkannya sertipikat itu dia tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan, sedangkan tanah tersebut diperoleh orang atau badan hukum lain tersebut dengan itikad baik dan secara fisik nyata dikuasai olehnya atau oleh orang lain suatu badan hukum yang mendapatkan persetujuannya. Dalam realitas kehidupan ditengah-tengah masyarakat terdapat fakta bahwa masih banyak persoalan/ sengketa tanah yang berawal dari belum terciptanya kepastian hukum bidang tanah seperti masih adanya sengketa/perkara dibidang pertanahan sebagai akibat baik karena belum terdaftarnya hak atas tanah maupun setelah terdaftarnya hak atas tanah, dalam arti setelah tanah itu bersertipikat.

⁷ Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung:Alumni, 1990, hal.49

⁸ *Ibid*

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai permasalahan dan menulisnya dalam bentuk skripsi yang berjudul “ **PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WNI DALAM PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DIKAITKAN DENGAN PASAL 19 UU NO. 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA** ”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka permasalahan yang akan dibahas penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana jaminan kepastian hukum bagi WNI bila tidak memiliki surat bukti hak atas tanah bukan sertifikat?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi WNI yang kehilangan surat bukti hak atas tanah bukan sertifikat?

1.3 Tujuan Penelitian

Dari permasalahan di atas, maka secara keseluruhan tujuan penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui jaminan kepastian hukum bagi WNI bila tidak memiliki surat bukti hak atas tanah bukan sertifikat.
2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi WNI yang kehilangan surat bukti hak atas tanah bukan sertifikat.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Untuk mendalami dan mempraktekkan teori yang telah penulis peroleh selama kuliah di Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
- b. Dapat memberikan manfaat teoritis berupa sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum bidang Agraria dalam hak atas tanah.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Memberikan saran dan masukan kepada pemerintah untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang pentingnya persertipikatan hak atas tanah.
- b. Meningkatkan dan menambah pengetahuan tentang masalah yang terkait dengan penelitian ini dan memberikan manfaat bagi para pembaca.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Tinjauan Umum Tentang Warga Negara

1.5.1.1 Pengertian Warga Negara

Warga mengandung arti peserta, anggota atau warga dari suatu organisasi perkumpulan. Warga negara artinya warga atau anggota dari suatu negara. Jadi, warga negara secara sederhana diartikan sebagai anggota dari suatu negara. Istilah warga negara

merupakan terjemahan kata *citizen* (bahasa Inggris) yang mempunyai arti sebagai berikut.

- a. Warga negara,
- b. Petunjuk dari sebuah kota,
- c. Sesama warga negara, sesama penduduk, orang setanah air,
dan
- d. Bawahan atau kawula.

Menurut Winarno, Warga negara sebagai terjemahan dari *citizen* artinya adalah anggota dari suatu komunitas yang membentuk negara itu sendiri. Sekarang ini istilah warga negara lazim digunakan untuk menunjukkan hubungan yang sederajat antara warga dengan negaranya.⁹ Warga Negara sesuai dengan definisi Pasal 1 angka 1 UU Kewarganegaraan adalah “Warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.” Terkait dengan WNI, maka

Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian direpetisi di dalam Pasal 2 UU Kewarganegaraan menetapkan bahwa:

“Yang menjadi WNI adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai Warga Negara.”

Dengan demikian, maka WNI dapat didefinisikan sebagai orang-orang Bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai WNI.

⁹ Winarno. *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006, Hal. 6

Kewarganegaraan Republik Indonesia diatur dalam pasal 4 UU no. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Menurut UU tersebut, orang yang menjadi Warga Negara Indonesia (WNI) adalah:

- a. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia;
- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing;
- d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
- e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;
- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia;
- g. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;
- h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin;
- i. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah Negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
- k. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;
- l. Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan;
- m. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau

ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

1.5.2 Tinjauan Umum Tentang Tanah

1.5.2.1 Pengertian Tanah

Tanah berasal dari bahasa Yunani *pedon*, bahasa Latin *solum* yang merupakan bagian kerak bumi yang tersusun dari mineral dan bahan organik. Tanah adalah lapisan permukaan bumi yang secara fisik berfungsi sebagai tempat tumbuh dan berkembangnya perakaran penopang tegak tumbuhnya tanaman dan menyuplai kebutuhan air dan udara. Tanah menurut hukum disebut agraria yang berasal dari kata *Akker* (bahasa Belanda), *Agros* (bahasa Yunani) yang berarti tanah pertanian, *Agger* (bahasa Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, *Agrarius* (bahasa Latin) berarti perladangan, persawahan, pertanian, *agrarian* (bahasa Inggris) berarti tanah untuk pertanian.

Ada beberapa pengertian Agraria dari para sarjana antara lain:

- a. Andi Hamzah, agraria adalah masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya.¹⁰
- b. Subekti dan R. Tjitrosoedibio, agraria adalah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya. Apa yang ada di dalam tanah misalnya batu, kerikil, tambang,

¹⁰ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, Hlm. 32.

sedangkan yang ada diatas tanah dapat berupa tanaman dan bangunan.¹¹

1.5.2.2 Ruang Lingkup Tanah (Agraria)

A.P Parlindungan menyatakan, bahwa pengertian agraria memiliki ruang lingkup yaitu dalam arti sempit, bisa berwujud hak- hak atas tanah, ataupun pertanian saja, sedangkan pasal 1 dan pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalam.¹² Ruang lingkup agraria dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Bumi
Adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi dibawahnya serta yang berada dibawah air.
2. Air
Adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia.
3. Ruang Angkasa
Adalah ruang diatas bumi wilayah Indonesia dan ruang diatas air wilayah Indonesia.
4. Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya
Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi disebut bahan, yaitu unsur- unsur kimia, mineral- mineral, bijih- bijih dan segala macam batuan, termasuk batuan- batuan mulia yang merupakan endapan- endapan alam.

1.5.3 Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

1.5.3.1 Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record*

¹¹ Subekti dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1983, Hlm. 12.

¹² A.P. Parlindungan (Selanjutnya disebut A.P. Parlindungan-1), *Komentar Atas Undang- Undang Pokok Agraria*, Bandung: Mandar Maju, 1991, Hal.36

(rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain- lain hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin “*capistratum*” yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan- lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian , *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memeberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah. Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian 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.¹³

¹³ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung:Mandar Maju, 1999, Hlm. 18- 19.

Rudolf Hemanses, SH, seorang mantan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah dan Menteri Agraria pada masa itu, telah mencoba untuk merumuskan mengenai apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah (*Kadaster*). Menurut beliau yang dimaksud dengan Pendaftaran Tanah (*kadaster*) adalah pendaftaran atau pembukuan bidang- bidang tanah dalam daftar- daftar, berdasarkan pengukuran dan pemetaan yang seksama dari bidang itu. Jadi secara singkat, *kadaster* dapat dirumuskan sebagai pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah, seperti dirumuskan dalam pasal 19 ayat 2, sub a, Undang- Undang Pokok Agraria sebagai dimaksud dalam Undang- Undang nomor 5 tahun 1960, tertanggal 24 September 1960.¹⁴ Menurut Daliyo, pendaftaran tanah bersifat *rechtkadaster* yang meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, kemudian pendaftaran hak- hak tersebut dan pemberian sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.¹⁵

1.5.4 Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Tanah

1.5.4.1 Pengertian Sertifikat Tanah

Salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberi jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum

¹⁴ Ali Achmad, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia Jilid 2*, Jakarta:Prestasi Pustakaraya, 2004, Hlm. 1.

¹⁵ J.B. Daliyo dan kawan- kawan, *Hukum Agraria I (Cetakan 5)*, Jakarta:Prehallindo, 2001, Hlm. 80.

kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak lain- lain yang terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Sertifikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama- sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Menurut Herman, sertifikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah atau satuan rumah susun. Suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah atau satuan rumah susun secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis di dalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran, dan batas- batas bidang tanah atau satuan rumah susun tersebut.¹⁶ Data yang dimuat dalam sertifikat adalah data fisik dan data yuridis. Data fisik merupakan keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis merupakan keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta

¹⁶ Ir. Herman Hermit, MT., *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2009, Hlm. 31.

beban- beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam sertifikat diambil dari buku tanah. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.¹⁷

1.5.4.2 Tujuan Diterbitkannya Sertifikat Tanah

Tujuan diterbitkannya sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

1.5.5 Tinjauan Umum Tentang Hak Atas Tanah

1.5.5.1 Pengertian Hak Atas Tanah

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama- sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2, yaitu:

¹⁷ Urip Santoso, S.H., M.H., *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta:Kencana,2010, Hlm. 260.

1. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas- batas menurut UUPA dan peraturan- peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

2. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yangbukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.¹⁸

¹⁸ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Jakarta:Karunika- Universitas Terbuka, 1988. Hlm. 445.

1.5.5.2 Macam- Macam Hak Atas Tanah

Macam- macam hak atas tanah, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

1. Hak Atas Tanah yang bersifat tetap
Yaitu hak- hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang- undang yang baru. Macamnya adalah hak milik, hak guna usaha, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan.
2. Hak Atas Tanah yang akan ditetapkan Undang- Undang
Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang- undang. Macamnya belum ada.
3. Hak Atas Tanah yang bersifat sementara
Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat- sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macamnya adalah hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.¹⁹

Pada hak atas tanah yang bersifat tetap diatas, sebenarnya hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan bukanlah hak atas tanah dikarenakan keduanya tidak memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Namun, sekedar meyesuaikan dengan sistematika hukum adat, maka kedua hak tersebut dicantumkan juga kedalam hak atas tanah yang bersifat tetap.

¹⁹ Urip Santoso, S.H., M.H., *Hukum Agraria dan Hak- Hak Atas Tanah*, Jakarta:Kencana,2005, Hlm. 88-89.

1.5.5.3 Jenis- Jenis Hak Atas Tanah

Menurut ketentuan Pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), hak- hak atas tanah terdiri dari beberapa jenis, yaitu:

1. Hak milik (Pasal 20- 27 UUPA)

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hak milik. Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya (bank Negara, perkumpulan koperasi pertanian, badan keagamaan dan badan social) terjadinya hak milik, karena hukum adat dan Penetapan Pemerintah, serta karena ketentuan undang-undang hak milik, setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat. Pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat.

2. Hak guna usaha (Pasal 28- 34 UUPA)

Adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan dengan jangka waktu 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25

tahun. Sesudah jangka waktu dan perpanjangannya berakhir ke pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama. Diberikan paling sedikit luasnya 5 hektar, jika lebih dari 25 hektar harus dikelola dengan investasi modal yang layak dengan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman. Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak Guna Usaha dapat dipunyai warga negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah Tanah Negara. Hak Guna Usaha terjadi karena penetapan Pemerintah. Hak Guna Usaha setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat, pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat dan juga dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

3. Hak guna bangunan (Pasal 35- 40 UUPA)

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, yang dapat berupa tanah Negara, tanah hak pengelolaan, tanah hak milik orang lain dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 20 tahun. Setelah berakhir jangka waktu dan

perpanjangannya dapat diberikan pembaharuan baru Hak Guna Bangunan di atas tanah yang sama. Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak Guna Bangunan dapat dipunyai warga negara Indonesia, dan Badan Hukum yang didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Selain itu Hak Guna Bangunan terjadi karena penetapan Pemerintah. Hak Guna Bangunan setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak lain, harus didaftarkan di Kantor Pertanahan setempat, pendaftaran dimaksud merupakan pembuktian yang kuat dan juga dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

4. Hak pakai (Pasal 41- 43 UUPA)

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang.

Hak pakai dapat diberikan :

- a. Selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu.
- b. Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- c. Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat- syarat yang mengandung unsur- unsur pemerasan.

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah :

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

5. Hak sewa (Pasal 44- 45 UUPA)

Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.

Pembayaran uang sewa dapat dilakukan :

- a. Satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu.
- b. Sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.
- c. Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat- syarat yang mengandung unsur- unsur pemerasan.

Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah :

- a. Warga Negara Indonesia;
 - b. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
 - c. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
 - d. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
6. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan (Pasal 46 UUPA)

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

1.5.5.4 Jenis- Jenis Tanah Tidak Bersertifikat

Di Indonesia masih banyak tanah yang belum bersertifikat, dilihat dari jenisnya ada 2 jenis tanah yang belum bersertifikat, yaitu:

1. Tanah Girik

Girik bukan merupakan sertifikat kepemilikan atas tanah melainkan jenis administrasi desa tentang pertanahan yang menunjukkan penguasaan atas lahan untuk keperluan perpajakan. Didalam girik dijelaskan tentang nomor, luas tanah dan pemilik hak baik karena jual beli maupun waris sehingga Girik harus ditunjang dengan bukti lain misalnya Akta Jual Beli atau Surat Waris. Karena girik lebih bersifat

registrasi historis. Di desa, bukti kepemilikan hak atas tanah tersebut dikenal dengan petuk pajak, yakni seperti dalam bentuk girik, ketitir, pipil, petok D, rincik, dan lain-lain. Sedangkan untuk tanah hak milik adat yang berada di kota besar disebut dengan *verponding* Indonesia. Meskipun demikian, surat-surat tersebut bukanlah merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah melainkan hanya sebagai bukti pembayaran pajak atas tanah, yang saat ini dikenal dengan sebutan bukti pembayaran pajak.

2. *Acte Van Eigendom*

Merupakan bukti kepemilikan sebelum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Perkembangannya seharusnya bukti kepemilikan ini segera dikonversi menjadi SHM selambat-lambatnya 20 tahun semenjak diundangkannya undang-undang pokok agraria. Namun karena sampai saat ini masih terdapat tanah-tanah dengan bukti kepemilikan tersebut maka PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah maka konversi tersebut masih mungkin dilakukan.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian ini yang digunakan oleh penulis dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif disebut juga dengan istilah penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara meneliti bahan- bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif mencakup asas- asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.²⁰

1.6.2 Sumber Data

Sumber data untuk Penelitian ini adalah sumber data sekunder karena penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan atas literatur yang berkaitan dengan teori dan asas hukum. Sumber- sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer beranjak pada bahan hukum primer berwujud peraturan perundang- undangan dan putusan- putusan hakim.²¹ Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas²². Bahan hukum primer terdiri dari perundang- undangan, catatan-catatan resmi dan putusan-putusan hakim²³, adapun yang termasuk bahan hukum primer pada penelitian ini adalah Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok

²⁰ Ochtorina Susanti Dyah dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, Hlm. 19

²¹ Ibid, Hal. 88

²² Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan III, Jakarta: Sinar Grafika, 2011. hlm.47

²³ Mahmud Marzuki Peter. *Penelitian Hukum*, Cetakan VI, Jakarta: Kencana. 2010. Hlm 142

Agraria. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku- buku teks hukum²⁴, bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Buku teks hukum mengenai hak atas tanah.
- b. Buku teks hukum tentang pendaftaran tanah..
- c. Buku teks hukum tentang agraria.
- d. Buku tentang metode penelitian hukum.

Bahan hukum tersier terdiri dari bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia.

1.6.3 Metode Pengumpulan dan Pengolahan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis lakukan dalam penelitian ini antara lain:

1. Pengumpulan bahan- bahan hukum, sehubungan dengan jenis penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang- undangan, maka penulis mencari perundang- undangan mengenai atau berkaitan dengan isu yang sedang diteliti. Selain perundang- undangan, penulis juga mempelajari isu yang sedang diteliti dari buku teks hukum, internet, artikel hukum, dan hasil penelitian yang terkait dengan permasalahan yang dibahas oleh penulis. Semua ini dijadikan pedoman dan landasan dalam penelitian.
2. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan, setelah peneliti mempelajari isu hukum yang sedang diteliti, peneliti melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan. Dengan demikian peneliti melakukan analisis- analisis mengenai isu yang diteliti.

²⁴OchtorinaSusanti dan A,an Efendi, Op.cit, hlm.87

3. Menarik kesimpulan yang menjawab isu hukum, kesimpulan yang ditarik dari penelitian hukum bukan menghasilkan diterima atau ditolaknya hipotesis, dengan menggunakan bahan- bahan hukum, peneliti dapat menarik kesimpulan yang menjawab isu yang diajukan.²⁵

1.6.4 Metode Analisis Data

Proses analisis data merupakan tindak lanjut proses pengolahan data merupakan kerja seseorang penulis yang memerlukan ketelitian dan pencurahan daya pikir secara optimal. Teknik untuk menemukan berbagai macam pola tema dan merumuskan teori yang berupa hipotesa, meskipun tidak ada rumus yang pasti untuk dapat digunakan untuk merumuskan hipotesa, hanya saja pada analisis pola beserta tema dan hipotesa lebih diperkaya dan diperdalam dengan cara menggabungkannya dengan sumber yang ada.

Rangkaian data dikumpulkan dengan cara sistematis agar mudah dipahami dan dimengerti. Data yang terkumpul itulah selanjutnya dibahas, disusun, diuraikan dan ditafsirkan, serta dikaji permasalahan dalam bentuk kalimat yang sistematis sehingga diperoleh suatu kesimpulan sebagai upaya pemecahan masalah.

²⁵ Mahmud Marzuki Peter. Op.cit, Hlm 194- 205

1.6.5 Sistematika penulisan

Penulis ingin membahas lebih lanjut, maka penulis akan menjelaskan sistematika penulisannya lebih dahulu, agar penulisan skripsi ini tersusun dengan baik dan sistematis, sehingga mudah untuk dimengerti dan dipahami. Adapun pembahasan ini dibagi empat bab pembahasan, yaitu sebagai berikut:

Pada Bab *Pertama* : Pendahuluan dalam bab ini penulis membagi ke dalam enam sub bab pembahasan sub bab pertama adalah latar belakang yang menguraikan tentang alasan-alasan dari masalah penelitian, sub ke dua adalah rumusan masalah yang berisi tentang perumusan masalah dari uraian latar belakang, sub bab ke tiga adalah tujuan penelitian yang berisi tujuan dari penelitian, sub bab keempat adalah manfaat penelitian, sub bab kelima adalah kajian pustaka, sub bab ke enam adalah metode penelitian, yang metodenya memakai metode hukum normatif, juga disebut sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen.

Pada Bab *Kedua*: Membahas jaminan kepastian hukum bagi WNI bila tidak memiliki surat bukti hak atas tanah bukan sertifikat. Bab ini terbagi menjadi beberapa sub bab, sub bab pertama membahas alat bukti hak atas tanah. Sub bab kedua membahas kepastian hukum hak atas tanah bagi WNI.

Pada Bab *Ketiga* : Membahas bentuk perlindungan hukum bagi WNI yang kehilangan bukti surat hak atas tanah bukan sertifikat. Bab ini terbagi menjadi beberapa sub bab, sub bab pertama membahas

mengenai akibat hukum bagi WNI yang kehilangan bukti surat hak atas tanah bukan sertifikat. Sub bab kedua Membahas bentuk perlindungan hukum bagi WNI yang kehilangan bukti surat hak atas tanah bukan sertifikat.

Pada Bab *Empat* : Penutup, merupakan bagian terakhir dan sebagai penutup dalam penulisan skripsi ini yang berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya dan juga berisikan saran-saran dari permasalahan tersebut. Dengan demikian bab penutup ini merupakan bagian akhir dari penulisan skripsi ini sekaligus merupakan rangkuman jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini.

