

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Salah satu tujuan pembentukan UUPA adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat Indonesia seluruhnya. Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA mengatur secara tegas mengenai pendaftaran tanah, yaitu:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh 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.

Pasal 19 UUPA ini ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht kadaster* artinya bertujuan menjamin kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum ini sangat penting karena dengan diadakannya pendaftaran tanah akan diketahui data yuridis dan data fisik suatu tanah.

Selanjutnya ketentuan mengenai pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai tindak lanjut dari apa yang diatur dalam Pasal 19 UUPA. Adapun Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut menjelaskan definisi dari pendaftaran tanah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut,

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyalinan serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

PP Nomor 24 Tahun 1997 juga mengatur tujuan dari pendaftaran tanah.

Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997 menentukan bahwa tujuan dari pendaftaran tanah ialah:

- 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;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi.

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 3 huruf a PP No. 24 Tahun 1997 di atas, merupakan salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang diperintahkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yaitu untuk menjamin kepastian hukum. Dengan kata lain, apa yang disebutkan dalam PP No. 24 Tahun 1997 tersebut, sejalan atau sinkron dengan Pasal 19 ayat (1) UUPA.

Kepastian hukum yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dan Pasal 3 huruf a PP No. 24 Tahun 1997 ialah kepastian hukum tentang data yuridis dan data fisik penguasaan tanah. Dengan demikian kepastian hukum tersebut meliputi kepastian orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak yang disebut juga kepastian mengenai subyek hak dan kepastian mengenai letak,

batas-batasnya serta luas bidang-bidang tanah yang disebut juga kepastian mengenai obyek hak.¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, kepastian hukum yang dimaksud dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Kepastian mengenai subyek hukum hak atas tanah (orang atau badan hukum);
- b. Kepastian mengenai letak, batas, ukuran/luas tanah atau kepastian mengenai obyek hak;
- c. Kepastian mengenai status hak atas tanah yang menjadi landasan hubungan-hubungan hukum antara tanah dengan orang/badan hukum.²

Ketentuan mengenai pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA tidak hanya ditujukan kepada Pemerintah, tetapi ketentuan ini juga ditujukan kepada pemegang hak atas tanah. Hak atas tanah yang wajib didaftarkan oleh pemegang haknya menurut UUPA adalah Hak Milik (Pasal 23), Hak Guna Usaha (Pasal 32), dan Hak Guna Bangunan (Pasal 38).

Salah satu macam hak atas tanah yang wajib didaftarkan adalah hak milik. Pengertian dari hak milik sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA yaitu:

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

Pengertian hak milik sebagai hak turun-temurun mengandung makna bahwa hak milik tidak hanya berlangsung selama hidup pemegang hak milik

¹ Departemen Dalam Negeri, 1986, *Pelaksanaan Tugas Keagrariaan Dalam Pembangunan*, hlm. 71.

² R. Soeprpto, 1986, *UUPA Dalam Praktek*, Mitra Sari, Jakarta, hlm. 322.

atau tidak terbatas jangka waktu penguasaannya, dan jika pemiliknya meninggal dunia maka akan dilanjutkan oleh ahli warisnya. Hak milik merupakan hak yang ter-(dalam arti: paling)-kuat dan terpenuh di antara hak-hak atas tanah menurut UUPA.³ Hak milik disebut sebagai hak atas tanah yang terkuat karena hak milik merupakan induk dari hak atas tanah lainnya atau dapat dibebani dengan hak atas tanah yang lain dan wajib didaftar. Sifat lain dari hak milik adalah merupakan hak atas tanah yang terpenuh karena pemegang hak milik diberi wewenang yang lebih luas untuk menggunakan tanah haknya.

Selanjutnya, Pasal 23 ayat (1) UUPA menentukan bahwa:

Setiap peralihan, hapus dan pembebanan hak milik dengan hak-hak lain harus didaftar. Pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak milik tersebut.

Terwujudnya kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah akan tercapai apabila pemegang hak milik atas tanah telah mendaftarkan hak dan peralihannya, sehingga pemegang hak milik atas tanah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak milik atas tanah tersebut dan kepada pemegang hak milik atas tanah tersebut diberikan surat tanda bukti hak sebagai alat bukti yang kuat. Alat bukti yang kuat ini dikenal dengan sebutan sertipikat hak milik atas tanah.

Sertipikat menurut Pasal 1 butir 20 PP No. 24 Tahun 1997 adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c

³ Boedi Harsono, 1995, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi cetakan ke-6 jilid I, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm. 127.

UUPA, yaitu sebagai alat bukti yang kuat. Alat bukti yang kuat di sini mengandung makna bahwa hakim pengadilan harus menerima bahwa data yang ada dalam sertipikat tersebut adalah data yang benar selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Data yang ada dalam sertipikat sebagai alat bukti yang kuat mencakup data yuridis dan data fisik.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menentukan bahwa:

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang dimuat di dalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Hal ini mengandung makna bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data yuridis dan data fisik yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Berkaitan dengan Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, maka Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 menentukan bahwa:

Atas suatu bidang tanah yang sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 32 ayat (1) tersebut dapat diketahui syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi oleh pemegang hak atas tanah untuk memperoleh jaminan kepastian dan perlindungan hukum. Syarat-syarat tersebut adalah:

- a. Sertipikat hak atas tanah diperoleh dengan itikad baik;

- b. Pemegang hak atas tanah harus menguasai tanah secara fisik sejak lima tahun diterbitkannya sertipikat hak milik atas tanah tersebut;
- c. Lima tahun sejak diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, tidak ada keberatan dari pihak ke-3, maka keberadaan sertipikat hak atas tanah tidak dapat diganggu-gugat lagi.

Meskipun jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah telah diatur sedemikian rupa dalam UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997, namun masih saja terdapat permasalahan dalam hal penguasaan sebidang tanah, misalnya saja terhadap sebidang tanah yang telah dikuasai oleh subyek hukum selama bertahun-tahun dan telah dilengkapi dengan sertipikat. Terhadap tanah tersebut masih saja ada pihak-pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut yang kemudian menuntut hak yang sama atas tanah tersebut. Hal ini sangat bertentangan dengan kenyataan yang menunjukkan betapa alat bukti berupa sertipikat (sertipikat hak atas tanah) belum mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum bagi seseorang atau badan hukum yang menguasai tanah.

Permasalahan seperti ini sering kali terjadi di berbagai daerah di Indonesia, demikian pula di Kota Yogyakarta. Hal tersebut ditunjukkan dengan banyaknya pemegang hak milik atas tanah khususnya yang diperoleh dari peralihan hak jual beli, yang mendaftarkan peralihan haknya ke Kantor Pertanahan guna memperoleh sertipikat atas tanahnya. Berkaitan dengan hal ini, banyak kontraktor mengingatkan agar berhati-hati membeli rumah di

perumahan di Yogya karena banyak sertifikat bermasalah.⁴ Bahkan beberapa kalangan menyebutkan bahwa kurang lebih 85% tanah di Indonesia bermasalah karena terkait dokumen dan sertifikat palsu.⁵

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu: apakah perolehan sertifikat hak milik atas tanah karena peralihan hak (jual beli) telah mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum di Kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis apakah perolehan sertifikat hak milik atas tanah karena peralihan hak (jual beli) di Kota Yogyakarta telah mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

1. perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya Hukum Pertanahan mengenai sertifikat hak milik atas tanah karena peralihan hak (jual beli) sebagai alat bukti hak yang kuat dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum;

⁴ <http://ummu0salman.multiply.com/journal/item/11>, diakses pada tanggal 14 Mei 2010, pukul 12.00.

⁵ <http://archive.kaskus.us/thread/770887>, diakses pada tanggal 14 Mei 2010, pukul 11.00.

2. pelaksana hukum, yaitu Aparat Pemerintah Daerah yang dalam hal ini adalah Kepala Kantor Pertanahan khususnya di Kota Yogyakarta mengenai sertipikat hak milik atas tanah karena peralihan hak (jual beli) sebagai alat bukti hak yang kuat dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum;
3. masyarakat khususnya pemegang hak milik atas tanah yang memperoleh sertipikat karena peralihan hak (jual beli) sebagai alat bukti hak yang kuat dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum.

E. Keaslian Penelitian

Sepengetahuan Penulis, permasalahan yang diteliti, dengan judul “Perolehan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Karena Peralihan (Jual Beli) Dalam Mewujudkan Kepastian Dan Perlindungan Hukum Di Kota Yogyakarta” ini, merupakan permasalahan yang pertama kali diteliti oleh Penulis. Jika ditemukan penelitian lain dengan permasalahan yang sama, maka penelitian ini menjadi pelengkap dari penelitian sebelumnya.

F. Batasan Konsep

1. Hak milik atas tanah adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat fungsi sosial dari hak atas tanah (Pasal 20 ayat (1) UUPA).
2. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana yang 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 dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan (Pasal 1 butir 20 PP No. 24 Tahun 1997). Jadi, sertifikat hak milik atas tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA.

3. Kepastian hukum adalah kepastian mengenai data yuridis dan data fisik penguasaan tanah dengan mendaftarkan hak milik atas tanah guna memperoleh sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Kepastian hukum mengenai data yuridis meliputi kepastian mengenai subyek hukum hak atas tanah (orang atau badan hukum), sedangkan kepastian hukum mengenai data fisik meliputi kepastian mengenai letak, batas, ukuran/luas tanah atau kepastian mengenai obyek hak, dan kepastian mengenai status hak atas tanah yang menjadi landasan hubungan-hubungan hukum antar tanah dengan orang/badan hukum.⁶

4. Perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan tanah. Hukum berfungsi sebagai perlindungan bagi kepentingan manusia, agar manusia terlindungi maka hukum harus dilaksanakan. Hal ini berarti bahwa masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah sangat memerlukan perlindungan terhadap kepentingan-kepentingannya mengenai hak atas tanah yang dikuasainya. Wujud dari perlindungan hukum bagi hak atas tanah adalah penghormatan terhadap hak atas tanah itu sendiri, baik yang dipunyai perorangan atau masyarakat hukum adat itu sendiri.⁷

⁶ R. Soeprapto, *Op.,cit*, hlm. 322.

⁷ Sudikno Mertokusumo, *Op.,cit*, hlm. 145.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung kepada responden sebagai data utama untuk memperoleh data-data yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

2. Sumber data

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh melalui wawancara secara langsung dari responden tentang obyek yang diteliti.

b. Data sekunder terdiri dari :

1) Bahan hukum primer, meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait yaitu :

(a) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria;

(b) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

(c) PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

(d) PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah;

(e) PMNA/KBPN No. 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

- 2) Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku, hasil penelitian, artikel yang terkait dengan perolehan sertipikat hak milik atas tanah karena peralihan hak (jual beli) dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum.

3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum ini, metode pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan cara kuesioner, wawancara, dan studi kepustakaan.

a. Kuesioner

Kuesioner yaitu daftar pertanyaan yang ditujukan kepada para responden.

b. Wawancara

Wawancara yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung kepada narasumber dengan menggunakan pedoman wawancara.

c. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu membaca, mempelajari dan memahami buku-buku dan mendeskripsikan, mensistematisasikan, menganalisis, menginterpretasikan dan menilai peraturan perundang-undangan dengan menggunakan penalaran hukum yang berhubungan dengan sertipikat hak milik atas tanah karena peralihan hak (jual beli) sebagai surat tanda bukti hak yang kuat dalam mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kota Yogyakarta yang terdiri dari 14 kecamatan. Dari 14 kecamatan yang ada diambil 2 kecamatan sebagai sampel dengan cara *purposive sampling*, yaitu penentuan sampel yang didasarkan pada ciri-ciri tertentu dari wilayah yang bersangkutan yaitu daerah yang anggota masyarakatnya melakukan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena jual beli dan telah memperoleh sertipikat hak milik atas tanah. Kecamatan yang dimaksud adalah Kecamatan Gondokusuman dan Kecamatan Umbulharjo. Hal ini dapat diketahui dari informasi yang diberikan oleh Sub Seksi Peralihan Hak dan PPAT.

Selanjutnya di masing-masing kecamatan diambil 2 (dua) kelurahan sebagai sampel dengan cara *random sampling*, yaitu sampel diambil sedemikian rupa sehingga setiap anggota populasi mempunyai peluang yang sama untuk dipilih menjadi anggota. Adapun 2 kecamatan dan 4 kelurahan yang dimaksud adalah :

1. Kecamatan : Gondokusuman
 - a. Kelurahan : Baciro
 - b. Kelurahan : Terban
2. Kecamatan : Umbulharjo
 - a. Kelurahan : Semaki
 - b. Kelurahan : Muja-muju

5. Populasi dan Sampel

Populasi ialah seluruh objek yang menjadi pengamatan peneliti. Sebagai populasi dalam penelitian ini adalah pemegang hak milik atas tanah yang membeli tanah melakukan pendaftaran hak milik atas tanah.

Sampel dalam penelitian ini adalah pemegang hak milik atas tanah yang terdapat di 4 kelurahan yang ada di 2 kecamatan tersebut di atas yang telah melakukan pendaftaran peralihan hak milik atas tanah karena jual beli dan telah memperoleh sertifikat hak milik atas tanah karena jual beli.

6. Responden dan Nara Sumber

a. Responden

Responden yang ada di 4 kelurahan dijadikan sebagai sampel diambil masing-masing 5 orang dari tiap kelurahan dengan cara random sampling, di Kelurahan Baciro, Kelurahan Terban, Kelurahan Semaki, dan Kelurahan Muja-muju di Kota Yogyakarta, sehingga jumlah respondennya ada 20 (dua puluh) orang responden.

b. Nara Sumber

Untuk melengkapi data, peneliti melakukan wawancara dengan Nara Sumber yang terkait di Kota Yogyakarta, yaitu:

1. Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta;
2. Kepala Kantor Statistik Kota Yogyakarta;
3. Camat/PPAT Kecamatan Gondokusuman di Kota Yogyakarta;
4. Camat/PPAT Kecamatan Umbulharjo di Kota Yogyakarta;.

7. Metode Analisis

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data-data yang dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti.⁸ Metode berpikir yang digunakan untuk

⁸ Suryono Sukanto, 1989, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 250.

menarik kesimpulan adalah metode berpikir induktif, yaitu cara berpikir yang berangkat dari pengetahuan yang sifatnya khusus kemudian menilai suatu kejadian yang umum.⁹

H. Sistematika Penulisan

Penulisan hukum ini terdiri 3 (tiga) bab yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang Latar belakang masalah, Rumusan masalah, Tujuan penelitian, Manfaat penelitian, Keaslian penelitian, Batasan konsep, Metode penelitian, dan Sistematika penulisan.

BAB II PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan tentang tinjauan tentang hak milik atas tanah, pendaftaran tanah, sertifikat tanah, dan hasil penelitian.

BAB III PENUTUP

Bab ini menguraikan tentang kesimpulan dan saran atas hasil penelitian.

⁹ Sutrisno Hadi, 1987, *Metodologi Research*, Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, hlm. 36.