

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia sebagai negara yang menegaskan dirinya sebagai negara agraris menempatkan tanah pada kedudukan yang teramat penting. Begitu pentingnya tanah, sehingga konstitusi memberikan amanat kepada negara untuk melindunginya. Hal ini dinyatakan secara tegas dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menegaskan bahwa "Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Mandat konstitusional tersebut mengamanatkan kepada negara bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan tanah sebagai bagian dari bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ada di Indonesia harus dan wajib untuk dikelola dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>1</sup>

Apabila ditelusuri sejarah hukumnya, pembentukan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 merupakan gagasan Soepomo yang mengemukakan konsep Negara integralistik dalam pidato di depan sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945. Menurutnya, dalam Negara integralistik yang berdasar atas persatuan, maka dalam lapangan ekonomi

---

<sup>1</sup> Anna Triningsih, *Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi*, Jurnal *Recht Vinding*, Volume 8 Nomor 3, Desember 2019, h.329

akan dipakai sistem Sosialisme Negara (*Staats Socialisme*). Oleh karena itu, perusahaan-perusahaan yang penting dan menguasai hajat hidup rakyat banyak akan diurus oleh Negara sendiri. Negara menjadi pelaku tunggal yang akan menentukan dimana, dimasa apa, perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau oleh pemerintah daerah atau yang akan diserahkan pada suatu badan hukum privat atau kepada seseorang, itu semua tergantung dari pada kepentingan Negara atau kepentingan rakyat seluruhnya. Begitu juga tentang tanah yang pada hakekatnya Negara yang menguasai tanah seluruhnya, sehingga segala hal yang berkaitan dengan tanah termasuk pertambangan yang penting untuk negara akan diurus oleh negara sendiri.<sup>2</sup>

Tanah mempunyai peranan besar dalam dinamika pembangunan, maka di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan mengenai tanah juga dapat dilihat dalam Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang biasa disebut dengan UUPA (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960).

Amanat kepada negara untuk melindungi tanah juga diatur secara yuridis melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 2 ayat (2) UUPA disebutkan bahwa negara memiliki hak dan berwenang untuk:

---

<sup>2</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*, Citra Media, Yogyakarta, 2017, h. 35

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hukum tanah nasional memberikan perlindungan hukum kepada pihak yang berhak atas tanah. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional. Penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak dilindungi oleh hukum terhadap gangguan-gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya. Asas ini sangat penting dipahami karena didalamnya mengandung prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.<sup>3</sup>

Tanah merupakan aspek penting dalam kehidupan dan sumber kesejahteraan bagi manusia. Pengertian ini memberikan makna bahwa manusia sebagai makhluk hidup membutuhkan tanah atau lahan, baik digunakan sebagai tempat untuk tinggal, tempat untuk bercocok tanam, maupun tempat untuk usaha lainnya, sementara persediaan lahan yang ada sangat terbatas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Arie Sukanti Hutagalung, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional*, Badan Penerbit FHUI, Depok, 2011, h.171

<sup>4</sup> Effendi Perangin, *Praktek Pengurusan Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Rajawali, 2012, h. 22.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja.<sup>5</sup> Hak atas tanah merupakan hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan.<sup>6</sup>

Terkait dengan hak-hak penguasaan tanah tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 4 UUPA yang menyatakan:

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk keputusan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), antara lain:

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2014, h.18

<sup>6</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, h.84.

1. Hak Milik;
2. Hak guna usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa;
6. Hak Membuka hutan;
7. Hak memungut hasil hutan;
8. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara yang disebut dalam Pasal 53.<sup>7</sup>

Setiap manusia mendambakan dan menghargai adanya sebuah kepastian, terutama kepastian yang berkaitan dengan hak atas benda yang menjadi miliknya, yang sangat berharga nilainya seperti halnya tanah.

“Tanah bagi masyarakat agraris selain sebagai faktor produksi yang sangat menentukan peningkatan kesejahteraan dan mutu kehidupan pemiliknya, juga pada saat sekarang ini sebagai salah satu faktor yang menentukan martabat seseorang”.<sup>8</sup> Tanah mempunyai peranan yang besar dalam dinamika pembangunan, maka didalam ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>9</sup>

Pemerintah telah mengeluarkan peraturan antara lain dengan dikeluarkannya UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah (selanjutnya disebut PP No.24 Tahun 1997). Pemberian jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah bagi

---

<sup>7</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, h.1

<sup>8</sup> Tampil Anshari Siregar, *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak*, Multi Grafik, Medan, 2007, h..1

<sup>9</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, 2008, h.13

rakyat, seluruhnya merupakan salah satu tujuan pokok UUPA yang tidak bisa dikompromikan kembali. Kewajiban pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA berbunyi : Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.<sup>10</sup>

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 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.<sup>11</sup>

“Pendaftaran tanah merupakan hal yang penting untuk dilaksanakan, agar terjaminnya kemajuan tingkat hidup masyarakat baik dalam aspek sosial maupun ekonomi”.<sup>12</sup> Tujuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 PP No.24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah mempunyai tujuan :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah

---

<sup>10</sup>Ali Chomzah Achmad, *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan I-Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Seri Hukum Pertanahan II-Sertipikat Dan Permasalahannya*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, h. 76

<sup>11</sup>R. Atang Ranoemihardja, *Perkembangan Hukum Agraria Di Indonesia, Aspek-Aspek Dalam Pelaksanaan UUPA dan Peraturan Perundang Lainnya Di Bidang Agraria Di Indonesia*, Tarsito, Bandung, 2002, h. 29.

<sup>12</sup> Tampil Anshari Siregar, *Op. Cit*, h. 3

- susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. 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.
  3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.<sup>13</sup>

Bachan Mustafa berpendapat bahwa pendaftaran tanah akan melahirkan sertipikat tanah, mempunyai arti untuk memberikan kepastian hukum, karena hukum jelas dapat diketahui baik identitas pemegang haknya maupun identitas tanahnya. Jadi apabila terjadi pelanggaran hak milik atas tanah dapat melakukan aksi penuntutan kepada pelanggar berdasarkan hak miliknya itu.<sup>14</sup>

Penyelenggaraan pendaftaran tanah memungkinkan pemegang hak atas tanah untuk dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, meliputi : kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak, artinya subjek hak dijamin oleh hukum menggunakan hak kepemilikan tanah tersebut untuk memanfaatkan hak tersebut sesuai dengan peruntukannya menurut ketentuan hukum yang berlaku, dengan demikian semua bidang tanah yang telah terdaftar dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh pemiliknya.

Pelaksanaan pendaftaran tanah memberikan suatu kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan, yang mana akan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti haknya yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sifat pembuktian

---

<sup>13</sup>Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, h.165.

<sup>14</sup>Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam perspektif*, Remaja Karya, Bandung, 2004, h.58

sertipikat sebagai tanda bukti hak disebutkan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, yaitu sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertipikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain yang dapat berupa sertipikat atau selain sertipikat.<sup>15</sup>

Pasal 32 Ayat (1) PP No.24 Tahun 1997 menyatakan sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Sertipikat tanah sebagai suatu tanda bukti bahwa seseorang memiliki hak atas sebidang tanah untuk dapat dikuasi, dipergunakan, diusahakan serta dimanfaatkan olehnya, maka dari itu karena begitu pentingnya sertipikat tanah, maka setiap orang wajib mendaftarkan tanahnya untuk dapat diterbitkan sertipikat atas tanahnya tersebut, lalu menjaga dan menyimpan sertipikat tanah tersebut dengan baik dan aman.<sup>16</sup>

Kenyataannya di dalam kehidupan sehari-hari masyarakat tidak mengetahui bahwa sertipikatnya hilang dapat digantikan dengan sertipikat pengganti oleh Kantor Pertanahan. Berdasarkan data Kantor Pertanahan Kota Medan diketahui bahwa pada tahun 2022 telah diterbitkan sebanyak

---

<sup>15</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 317

<sup>16</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Djambatan, Jakarta, 2010, h. 59.

9.731 sertipikat dan permohonan sertipikat pengganti karena hilang pada tahun 2020 sebanyak 35 permohonan.

Penerbitan sertipikat pengganti terdapat prosedur yang berbeda dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah pertama kali. Penerbitan sertipikat pengganti karena hilang harus dilakukan penelitian terlebih dahulu mengenai data yuridis mengenai bidang tanah tersebut dan pengumuman di media massa. Hal ini dilakukan untuk menghindari penyalahgunaan dari sertipikat yang hilang tersebut dan penipuan dari pemohon sertipikat pengganti karena hilang, yang memberi keterangan palsu yang mengatakan sertipikatnya hilang, ternyata dijadikan jaminan hutang kepada seseorang.<sup>17</sup>

Sertipikat pengganti merupakan suatu bukti hak yang memiliki kekuatan hukum yang sama kuatnya dengan sertipikat yang pertama. Sertipikat tanah yang telah hilang, pemegang hak atas tanah dapat mengajukan permohonan penggantian sertipikat tanah yang telah hilang ke kantor pertanahan di wilayah tanah itu berada, atas permohonan tersebut pemegang hak atas tanah dapat menerima sertipikat pengganti.<sup>18</sup>

Pasal 57 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa atas permohonan pemegang hak diterbitkan sertipikat baru sebagai pengganti sertipikat yang rusak, hilang, masih menggunakan blanko sertipikat yang tidak digunakan lagi, atau yang tidak diserahkan kepada pembeli lelang dalam suatu lelang eksekusi.

---

<sup>17</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung, Mandar Maju, 2010, h. 528.

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 79.

Penerbitan sertipikat pengganti ini, diatur lebih jelas dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 (selanjutnya disebut Peraturan Menag KA BPN No. 3 Tahun 1997). Penerbitan sertipikat pengganti ini sangat penting bagi pemegang hak atas tanah, karena dengan sertipikat inilah bukti yang menunjukkan bahwa dia adalah pemilik dai tanah tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut maka dalam hal ini Pemerintah memberikan solusi ataupun jalan keluar bagi masyarakat yang mengalami kerusakan ataupun kehilangan sertipikat hak atas tanah yaitu dengan adanya suatu sertipikat pengganti.<sup>19</sup>

Kantor pertanahan Kota Medan, sebagaimana kewenangannya telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, juga telah beberapa kali menerbitkan sertipikat tanah pengganti yang disebabkan beberapa alasan, diantaranya karena kehilangan sertipikat hak milik atas tanah. Berdasarkan hal tersebut, maka dilakukan penelitian tentang **“Analisis Prosedur Penerbitan Sertipikat Tanah Pengganti Disebabkan Hilangnya Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Asli Serta Akibat Hukumnya (Studi Penelitian Di Kantor Pertanahan Kota Medan)”**.

---

<sup>19</sup>John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 28.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum dari penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah asli ?
2. Bagaimana prosedur penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah asli pada Kantor Pertanahan Kota Medan ?
3. Bagaimana hambatan dalam pelaksanaan penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah dan upaya mengatasinya pada Kantor Pertanahan Kota Medan?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penulisan dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan hukum dari penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah asli.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis prosedur penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah asli pada Kantor Pertanahan Kota Medan.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dalam pelaksanaan penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah dan upaya mengatasinya pada Kantor Pertanahan Kota Medan.

Kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan untuk pengembangan wawasan dan kajian lebih lanjut bagi teoritis yang ingin mengetahui dan memperdalam tentang masalah prosedur penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah.
2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat menjadi referensi maupun bahan pertimbangan dalam penyelenggaraan kebijakan dalam bidang agraria dan pertanahan terutama dalam hal penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah.

#### **D. Kerangka Teori dan Konsepstual**

##### **1. Kerangka Teori**

Seiring dengan perkembangan masyarakat, hukumpun mengalami perkembangan. Kontinuitas perkembangan ilmu hukum selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.<sup>20</sup> Perkembangan ilmu pengetahuan tidak lepas dari teori hukum sebagai landasannya dan tugas teori hukum adalah untuk: “menjelaskan nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya hingga dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam, sehingga penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli hukum yang di bahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2016, h.6.

<sup>21</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Umum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2016, h. 2.

Teori dalam dunia ilmu berfungsi untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, sedangkan kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis.<sup>22</sup> Teori merupakan serangkaian, asumsi, konsep, definisi dan proposal untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.<sup>23</sup> Teori memberikan penjelasan melalui cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakannya.<sup>24</sup> Untuk melakukan analisis suatu penelitian diperlukan pisau analisis berupa kerangka teori.

#### a. Teori Kebijakan Hukum

Kebijakan dalam Kepustakaan hukum Belanda mengenalnya sebagai *pseudowetgeving*, *spiegelsrecht*, atau *beleidsregel*, di Jerman, disebut *verwaltungsvorschriften* sementara itu, *quasi-legislation*, *pseudo-legislation*, *policy rules*, *policy*, *quasi-law*, *administrative quasi-legislation*, *administrative rules*, *tertiary legislation*, *tertiary rules*, *quasi-delegated legislation*, *sub-delegated legislation*, atau *soft law* adalah ragam sebutannya dalam kepustakaan hukum Inggris.<sup>25</sup>

Bagir Manan menyatakan bahwa istilah yang lebih tepat adalah ketentuan kebijakan. Penggunaan kata ketentuan adalah untuk

---

<sup>22</sup>J.J.J.M. Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, UI press, Jakarta, 2016, h. 203.

<sup>23</sup>Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, h. 19

<sup>24</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 253

<sup>25</sup>A'an Efendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hal. 224

membedakan dengan peraturan yang dapat berkonotasi sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan seperti peraturan pemerintah atau peraturan menteri.<sup>26</sup> Sementara itu, bagi Jimly Asshiddiqie, istilah yang lebih pas adalah 'aturan kebijakan bukan peraturan kebijakan untuk membedakannya dari bentuk peraturan resmi.<sup>27</sup>

Andriyani Masyitoh, berpendapat bahwa dalam konteks Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa keputusan dan/atau tindakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, itu yang membuat berbeda. Namun jika itu dimaknai sebagai peraturan kebijaksanaan, maka harus dimaknai bahwa peraturan kebijaksanaan dibuat atas dasar inisiatif sendiri pemerintah yang artinya apabila tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan maka ia mempunyai kehendak untuk melakukan itu.<sup>28</sup>

Philipus M. Hadjon telah mengemukakan bahwa peraturan kebijakan, *beleidsregel* atau *policy rule* diciptakan oleh pejabat administrasi negara untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah. Eksistensi peraturan kebijakan tersebut merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebankan tugas yang sangat

---

<sup>26</sup>Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Kebijakan, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 2017, hal. 167

<sup>27</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Pers, Jakarta, 2016, hal.392

<sup>28</sup>Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2016, hal. 101.

luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*), kepada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberi kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi faktual. Kebijakan-kebijakan pejabat administrasi negara itu kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan-peraturan kebijakan.<sup>29</sup>

Pemerintah dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijn* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *bekendmaking* (pengumuman-pengumuman).<sup>30</sup>

Philipus M. Hadjon berpandangan bahwa peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*", yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi

---

<sup>29</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hal.150.

<sup>30</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hal. 174.

peraturan perundang-undangan. Peraturan ini adalah semacam “hukum bayangan” dari undang-undang atau hukum. Oleh karena itu, peraturan ini disebut pula dengan istilah *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu) atau *spiegelsrecht* (hukum bayangan/cermin).<sup>31</sup>

Peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Kebijakan pejabat administrasi negara tersebut kemudian dituangkan dalam suatu format tertentu supaya dapat diberlakukan secara umum (berlaku sama bagi setiap warga negara). Dalam hal tertentu, bentuk format peraturan kebijakan sering tidak berbeda atau tidak dapat dibedakan dari format peraturan perundang-undangan.<sup>32</sup> Peraturan kebijakan adalah bentuk khusus dari peraturan umum. Peraturan kebijakan menunjukkan bagaimana pemerintah akan melaksanakan kekuasaannya terhadap masyarakat umum. Peraturan kebijakan itu dapat dibuat oleh pemerintah pusat atau sektoral maupun pemerintah lokal.<sup>33</sup>

Berpegang pada definisi tentang peraturan kebijaksanaan sebagaimana telah diuraikan di atas, peraturan kebijaksanaan pada dasarnya mengandung pengertian sebagai berikut.

- 1) Dibuat oleh badan/pejabat pemerintahan.
- 2) Kewenangan membuat peraturan kebijakan tidak berdasarkan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi karena diskresi yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan

---

<sup>31</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hal.152.

<sup>32</sup> Hotma P. Sibuea, *Op.Cit*, hal.104.

<sup>33</sup> A'a Efendi & Poernomo, *Op.Cit*. hal. 228

tersebut sehingga bukan peraturan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

- 3) Dapat berwujud berbagai bentuk, misalnya surat edaran, instruksi, dan lain-lain.
- 4) Dapat berisi perintah, petunjuk pelaksanaan, pemberitahuan, imbauan, dan lain-lain.
- 5) Berlaku bagi badan/pejabat pemerintahan yang menerbitkannya beserta seluruh badan/pejabat yang berada dalam ruang lingkup kewenangannya dan terkadang dapat berlaku ke luar.<sup>34</sup>

Berdasarkan hal tersebut di atas dapat diambil pemahaman penting

bahwa peraturan kebijaksanaan bukanlah jenis peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tidak dapat digunakan untuk mengubah apalagi membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama undang-undang. Jika misalnya, berdasarkan pertimbangan badan/pejabat pemerintahan tertentu terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, maka yang dapat dilakukannya hanyalah menerbitkan peraturan kebijaksanaan (misalnya surat edaran) yang isinya memberitahukan bahwa ketentuan tersebut telah tertinggal oleh perkembangan dan disarankan untuk tidak menerapkannya, tetapi tidak dapat membatalkannya. Pembatalan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Ridwan HR menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- 1) Peraturan itu langsung ataupun tidak langsung, tidak didasarkan pada ketentuan undang-undang formal atau Undang-Undang Dasar yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hal.105.

lain, peraturan itu tidak ditemukan dasarnya dalam undang-undang.

- 2) Peraturan itu tidak tertulis dan muncul melalui serangkaian keputusan-keputusan instansi pemerintahan dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bebas terhadap warga negara atau ditetapkan secara tertulis oleh instansi pemerintahan tersebut.
- 3) Peraturan itu memberikan petunjuk secara umum, dengan kata lain tanpa pernyataan dari individu warga negara mengenai bagaimana instansi pemerintahan melaksanakan kewenangan pemerintahannya yang bebas terhadap setiap individu warga negara yang berada dalam situasi yang dirumuskan dalam peraturan itu.<sup>35</sup>

Bagir Manan menyebutkan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- 1) Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.
- 2) Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.
- 3) Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan kebijakan tersebut.
- 4) Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan.
- 5) Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* dan karena itu batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik.
- 6) Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.<sup>36</sup>

Mengenai kekuatan mengikat dari peraturan kebijakan ini diantara para pakar hukum tidak terdapat kesamaan pendapat. Menurut Bagir Manan, peraturan kebijakan sebagai peraturan yang bukan peraturan perundang-undangan tidak langsung mengikat secara hukum tetapi

---

<sup>35</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hal. 179.

<sup>36</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.Cit.*, hal. 16-17.

mengandung relevansi hukum. Peraturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri. Jadi yang pertama-tama melaksanakan ketentuan yang termuat dalam peraturan kebijakan adalah badan atau pejabat administrasi negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.<sup>37</sup> Indroharto berpendapat bahwa peraturan kebijakan itu bagi masyarakat menimbulkan keterikatan secara tidak langsung.<sup>38</sup>

Menurut Hamid Attamimi, peraturan kebijakan mengikat secara umum karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya. Menurut Marcus Lukman, kekuatan mengikat peraturan kebijakan ini tergantung jenisnya. Peraturan kebijakan intra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan intra-legal, menjadi bagian integral dari tata hierarki peraturan perundang-undangan. Kekuatan mengikatnya juga berderajat peraturan perundang-undangan. Adapun peraturan kebijakan ekstra-legal dan kontra-legal yang pembentukannya berdasarkan kebebasan mempertimbangkan ekstra-legal tidak memiliki kekuatan mengikat berderajat peraturan perundang-undangan.<sup>39</sup>

## **b. Teori Prosedur Hukum**

Prosedur hukum yang dimaksud di sini adalah proses penyelesaian sengketa hak atas tanah. Sengketa tanah seperti halnya dengan masalah

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hal.167.

<sup>38</sup> Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hal. 44.

<sup>39</sup> A.Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-Undangan dan PeraturanKebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum,UI, Jakarta, 2013, hal.12.

sengketa perdata lainnya, umumnya terdapat seorang individu yang merasa haknya di rugikan atau dilanggar oleh seorang individu lainnya. Pada umumnya prosedur penyelesaian sengketa tanah melalui lembaga mediasi ini dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa yaitu dengan jalan menunjuk kantor pertanahan sebagai seorang mediator.

Permasalahan pertanahan yang muncul dari keadaan yang demikian, maka yang terjadi adalah benturan kepentingan antara para pihak yang tidak jarang diikuti dengan kepentingan di luar ketentuan hukum seperti kepentingan politik. Sungguhpun sebenarnya setiap masalah pertanahan harus dapat diselesaikan secara yuridis teknis sebagai konsekwensi dari amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA kepada pemerintah dalam pengaturan pemanfaatan tanah termasuk dalam penyelesaian masalah pertanahan dalam konteks sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 10 ayat (1) UUPA menyebutkan setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Berdasarkan kenyataan yang demikian, maka penyelesaian masalah pertanahan ditempuh dengan berbagai cara, yakni terhadap masalah pertanahan yang bersifat teknis dan rutinitas dapat ditempuh oleh instansi pertanahan secara intern berdasarkan petunjuk teknis/instruksi dinas, sedang masalah pertanahan yang menyangkut

usul/tuntutan seseorang yang merasa dirugikan oleh suatu penetapan seorang pejabat, penyelesaiannya dapat dilakukan oleh instansi pertanahan melalui pendekatan musyawarah sebagai bagian dari tugas pelayanan masyarakat yang merupakan fungsi penyelesaian sengketa hukum/hak-hak atas tanah.<sup>40</sup>

Sengketa merupakan sebagai perselisihan, pertengkaran, dan juga suatu hal yang menyebabkan perbedaan pendapat antara pihak satu dengan pihak yang lainnya. Pasal 1 angka 2, Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, Sengketa yaitu perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Permasalahan yang berhubungan dengan tanah, atau sengketa tanah dapat diselesaikan melalui beberapa cara proses penyelesaian sengketa. Proses penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui jalur litigasi maupun non-litigasi. Litigasi merupakan penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan, sedangkan jalur non-litigasi merupakan penyelesaian sengketa melalui jalur di luar pengadilan yaitu dengan cara perdamaian. penyelesaian sengketa non-litigasi memiliki berbagai macam bentuk, yaitu meliputi arbitrase, mediasi negoisasi atau konsiliasi.<sup>41</sup>

Adanya objek tanah sebagai sengketa ini tentu menimbulkan keresahan bagi masing-masing pihak yang mengalami konflik tersebut,

---

<sup>40</sup> Urip Santoso, *Op.Cit*, h. 23-28

<sup>41</sup> Afia Khoirruni, "Problematika Dan Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi Berbasis Virtual Di Indonesia", *Jurnal Hospitality*, Vol.11 No.1 Juni 2022, h. 438

sehingga sengketa juga perlu diakhiri dan diarahkan bagaimana baiknya atau solusi yang dapat dilakukan secara bersama demi mencapai kesepakatan dan menghasilkan keputusan yang adil antar pihak. Beberapa upaya penyelesaian sengketa tanah yang dapat diterapkan yakni sebagai berikut:

1. Konsultasi, yakni upaya penyelesaian dengan tindakan ini sifatnya *personal* terjadi antar pihak satu dengan pihak lainnya sebagai konsultan. Dimana, pihak konsultan member pendapat kepada klien sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan klien tersebut. Dimana, peran konsultan ini hanya memberi masukan hukum sesuai proporsi yang diinginkan klien.
2. Negosiasi, yaitu sarana untuk para pihak yang memiliki sengketa agar berdiskusi atau perundingan terkait cara menyelesaikan sengketa tanpa adanya keterlibatan orang ketiga. Dalam hal ini, menyelesaikan sengketa dipantau oleh pihak yang bersifat informal. Dengan negosiasi para pihak yang memiliki urusan sengketa dapat melakukan proses peninjauan ulang atas hak dan kewajiban pihak bersengketa dengan kondisi yang terdapat peluang saling mendapat keuntungan dengan adanya keringanan atas hak tertentu berdasarkan atas persetujuan kesepakatan yang sudah dilaksanakan oleh para pihak.
3. Konsiliasi, yakni menyelesaikan sengketa bersama pihak ketiga yang disebut konsiliator yang memiliki sifat aktif dengan mengambil dan merancang langkah-langkah penyelesaian yang akan ditunjukkan kepada pihak yang mempunyai sengketa. Apabila pihak yang bersengketa tidak mampu membuat suatu kesepakatan, dengan itu pihak ketiga dapat mengusulkan jalan keluar sengketa dengan catatan perantara memiliki kewenangan membuat putusan dan hanya memiliki kewenangan merancang rekomendasi. Dengan ini pelaksanaannya tergantung adanya perilaku baik para pihak sengketa.
4. Arbitrase, ini memiliki bentuk penyelesaian hampir sama dengan penyelesaian adjudikatif. Upaya penyelesaian ini diputuskan oleh arbiter atau majelis arbiter yang bersifat *final and binding* dengan didasarkan perjanjian yang dirancang tertulis oleh individu yang bersengketa. Cara menyelesaikan dilakukan diluar pengadilan umum serta sepenuhnya bukan sengketa diselesaikan lewat proses arbitrase, melainkan dapat sengketa menuntut hukum dikuasai dalam menyelesaikan masalah ini bersama.

5. Mediasi, yaitu salah satu cara untuk menyelesaikan sengketa dengan didampingi perantara disebut dengan mediator yang bersifat penengah. Peran mediator ini hanya memberikan bantuan berupa cara alternatif dalam menyelesaikan sengketa dengan cara tidak memutuskan atau memaksa perspektif atau nilai atas problem selama proses mediasi dijalankan, yang selanjutnya ditetapkan sendiri oleh pihak yang bersengketa. Serta tercantum dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi di Pengadilan, yakni cara penyelesaian sengketa dengan bentuk melalui proses diskusi untuk mendapatkan kesepakatan para pihak yang tentunya didampingi mediator.<sup>42</sup>

Penyelesaian terhadap kasus-kasus terkait sengketa perdata pada umumnya ditempuh melalui jalur pengadilan. Kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan *landreform* menunjukkan perlunya peningkatan penegakan hukum di bidang *landreform* sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang melandasinya.<sup>43</sup>

Pilihan penyelesaian sengketa melalui cara perundingan mediasi mempunyai kelebihan jika dibandingkan dengan berperkara di muka pengadilan yang tidak menarik dilihat dari segi waktu, biaya dan pikiran/tenaga dan di samping kurangnya kepercayaan atas kemandirian lembaga peradilan dan kendala administratif yang melingkupinya, membuat pengadilan merupakan pilihan terakhir untuk penyelesaian sengketa.<sup>44</sup>

Penyelesaian sengketa melalui mediasi juga memiliki beberapa keuntungan, diantaranya yaitu:

1. Relatif murah dan proses cepat.

---

<sup>42</sup> Putu Darmika Hartana, *Op.Cit*, h. 332.

<sup>43</sup> Maria SW. Sumarddjono, Nurhasan Ismail, Isharyanto, *Op.Cit*, h. 4.

<sup>44</sup> *Ibid*.

2. Memberikan kesempatan kepada para pihak untuk berpartisipasi dalam menyelesaikan perselisihan mereka.
3. Memberikan keputusan akhir yang menghindarkan pihak dari perselisihan atas putusan yang memaksa seperti putusan yang dikeluarkan oleh hakim.<sup>45</sup>

Mediasi memberikan kepada para pihak perasaan kesamaan kedudukan dan upaya penentuan hasil akhir perundingan dicapai menurut kesepakatan Bersama tanpa tekanan atau paksaan sehingga solusi yang dihasilkan mengarah kepada *win-win solution*. Seperti sengketa-sengketa pada umumnya di bidang lain, sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui 3 cara yaitu :

1. Penyelesaian secara langsung oleh para pihak dengan musyawarah, yaitu merupakan kelaziman masyarakat Indonesia dari masa ke masa yang menyelesaikan berbagai perselisihan dengan cara memulihkan persaudaraan dan silaturahmi, memadukan berbagai luka seolah-olah tidak pernah terjadi perselisihan diantara mereka. Cara penyelesaian ini dalam bahasa hukum modern dikenal sebagai *win-win solution*, yang merupakan esensi tujuan penyelesaian sengketa di luar pengadilan.
2. Penyelesaian melalui badan peradilan, yaitu diajukan ke pengadilan umum secara perdata atau pidana jika sengketanya mengenai penyelesaian pemakaian tanah secara illegal yang dimungkinkan oleh UU No. 51/PRP/ 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya; atau melalui peradilan tata usaha negara. Pada umumnya semua sengketa pertanahan dapat diajukan ke pengadilan, baik dalam lingkup peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara. Namun sudah bukan rahasia lagi, relatif banyak sengketa pertanahan yang diselesaikan melalui pengadilan dirasakan kurang efektif disamping memerlukan waktu yang relatif panjang dan biaya tidak terukur.
3. Melalui Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution – ADR*) berdasarkan UU No.30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Afia Khoirruni, *Op.Cit*, h. 349.

<sup>46</sup> Nia Kurniati, *Op.Cit*, h. 211

Upaya untuk mencapai *win-win solution* itu ditentukan oleh beberapa faktor yaitu:

1. Proses pendekatan yang objektif terhadap sumber sengketa lebih dapat diterima oleh pihak-pihak dan memberikan hasil yang saling menguntungkan, dengan catatan bahwa pendekatan itu harus menitik beratkan pada kepentingan yang menjadi sumber konflik dan bukan pada posisi atau kedudukan para pihak. Apabila kepentingan yang menjadi fokusnya, pihak-pihak akan lebih terbuka untuk berbagai kepentingan. Sebaliknya jika tekanannya pada kedudukan, para pihak akan lebih menutup diri karena hal itu menyangkut harga diri.
2. Kemampuan yang seimbang dalam proses negosiasi atau musyawarah. Perbedaan kemampuan tawar menawar akan menyebabkan adanya penekanan oleh pihak yang satu terhadap pihak lainnya.<sup>47</sup>

Penyelesaian masalah pertanahan dengan cara yang terakhir inilah yang sering dilakukan dengan pendekatan politis. Dengan kata lain permasalahan tanah tersebut sering dipolitisir atau *dipolitickhing* artinya suatu peristiwa atau kegiatan yang dipolitikkan. Dalam hal ini yang dimaksud dengan politik di sini termasuk yang menyangkut penerbitan suatu kebijakan (*policy*) oleh instansi tertentu guna menyikapi suatu keadaan/situasi yang timbul di masyarakat dimana kebijakan yang merupakan pengambilan suatu keputusan itu tidak diatur oleh suatu peraturan hukum.<sup>48</sup>

Apabila pada proses penyelesaian sengketa berlangsung, kedua belah pihak yang bersengketa menyatakan tidak sepakat menggunakan penyelesaian sengketa melalui lembaga mediasi, maka para pihak tersebut dapat menyelesaikan sengketa melalui lembaga lainnya seperti

---

<sup>47</sup> Maria SW. Sumarddjono, Nurhasan Ismail, Isharyanto, *Op.Cit*, h. 4.

<sup>48</sup> *Ibid*, h. 5.

lembaga litigasi atau lembaga peradilan. Penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi, biasanya ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional (Selanjutnya disebut dengan BPN) di wilayah Kabupaten atau Kota masing-masing daerah atau juga dapat disebut dengan Kantor Pertanahan setempat. BPN berperan sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi. BPN merupakan lembaga pemerintahan non kementerian yang bertugas dalam bidang pertanahan. BPN dalam menyelesaikan sengketa pertanahan atas dasar inisiatif dari Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau atas inisiatif pihak yang bersengketa.<sup>49</sup>

Penyelesaian secara musyawarah mufakat bagi bangsa Indonesia memperoleh dukungan akar budaya yang hidup dan dihormati dalam lalu lintas pergaulan sosial. Pertimbangan penyelesaian sengketa dalam masyarakat tradisional melalui musyawarah lebih ditekankan untuk menjaga keharmonisan kelompok dan kadang-kadang mengabaikan kepentingan dari pihak-pihak yang bersengketa.<sup>50</sup>

### **c. Teori Kepastian Hukum**

Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah kepastian hukum yang mengandung dua pengertian yaitu :

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- 2) Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum

---

<sup>49</sup> Afia Khoirruni, *Op.Cit*, h. 349

<sup>50</sup> Maria SW. Sumarddiono, Nurhasan Ismail, Isharyanto, *Op.Cit*, h. 5..

itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim untuk kasus serupa yang telah diputus.<sup>51</sup>

Kepastian hukum adalah merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>52</sup> Menurut Scheltema, adanya unsur-unsur dalam kepastian hukum, meliputi:

- 1) Asas legalitas
- 2) Adanya undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang diharapkan.
- 3) Undang-undang tidak boleh berlaku surut.
- 4) Pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan yang lain.<sup>53</sup>

Menurut Cicut Sutiarto mengatakan kepastian hukum yang berdasarkan keadilan menurutnya harus selalu ditanamkan untuk menciptakan budaya hukum yang tepat waktu.<sup>54</sup> Pemerintah dalam pengadaaan tanah untuk kepentingan umum harus memberikan kepastian hukum setelah kebijakan tersebut berlaku. Beberapa masyarakat yang telah memiliki sertifikat tentunya akan mendapatkan kepastian hukum dengan bentuk perlindungan hukum sebagai bukti apabila nantinya mendapatkan gugatan dari pihak lain.

---

<sup>51</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Perdana Media Group, Jakarta, 2008, h. 158

<sup>52</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h.145

<sup>53</sup> *Ibid.*, h. 146.

<sup>54</sup>Cicut Sutiarto, *Pelaksanaan Putusan Arbitrase dalam Sengketa Bisnis*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, h. 160.

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti 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. Menurut Radbruch dalam Theo Huijbers bahwa hubungan antara keadilan dan kepastian hukum perlu diperhatikan. Oleh sebab kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dalam negara, maka hukum positif selalu harus ditaati, pun pula kalau isinya kurang adil, atau juga kurang sesuai dengan tujuan hukum. Tetapi terdapat kekecualian, yakni bila mana pertentangan antara isi tata hukum dan keadilan menjadi begitu besar, sehingga tata hukum itu nampak tidak adil pada saat itu tata hukum itu boleh dilepaskan.<sup>55</sup>

Sudikno Mertokusumo menyatakan “tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan.” Tetapi terlalu menitikberatkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil. Apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila

---

<sup>55</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, 2002, h. 163

dilaksanakan secara ketat "*lex dura, set tamen scripta*" (undang-undang itu kejam, tetapi demikianlah bunyinya).<sup>56</sup>

Pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada setiap pemilik hak atas tanah, maka pemerintah memberikan fasilitas berupa pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dimaksudkan untuk memperoleh sertifikat tanah sebagai alat bukti yang sah dan kuat. Pendaftaran tanah merupakan mandat atau perintah yang harus dilakukan untuk dapat melaksanakan tertib administrasi yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.<sup>57</sup>

Pendaftaran hak atas tanah menimbulkan hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah, sebagaimana pendapat Pitlo yang dikutip Abdurrahman bahwa pada saat dilakukannya pendaftaran tanah, maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan kepada pihak ketiga atau masyarakat umum, sejak saat itulah pihak-pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya dimaksud, untuk mana ia menjadi terikat dan wajib

---

<sup>56</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2018, h. 58

<sup>57</sup>Setiyo Utomo, "Problematika Proses Pengadaan Tanah", *Jurnal Justisia*, Vol. 5 No 2 Tahun 2020, h.23

menghormati hal tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatutan.<sup>58</sup>

Pendaftaran tanah setelah lahirnya Undang Undang Pokok Agraria merupakan hal yang wajib yang semestinya dilakukan untuk mendapatkan kepastian hukum dan salah satu upaya untuk mengurangi konflik. Konflik yang terjadi apabila terjadi sengketa perselisihan mengenai kepemilikan tanah maka Sertifikat hak milik dapat menjadi alat bukti yang sah.

Kepastian hukum adalah "*sicherheit des Rechts selbst*" (kepastian tentang hukum itu sendiri). Ada 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum yaitu :

- 1) Hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*).
- 2) Hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti kemauan baik, kesopanan.
- 3) Fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping juga mudah dijalankan.
- 4) Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.<sup>59</sup>

Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya menimbulkan keresahan, tetapi terlalu menitik beratkan kepada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum, akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil, apapun yang terjadi peraturannya adalah demikian dan harus ditaati atau dilaksanakan. Undang-undang itu sering terasa kejam apabila

---

<sup>58</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, h. 23.

<sup>59</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta, UKI Press, 2016, h. 135-136

dilaksanakan secara ketat. Teori Kepastian Hukum digunakan dalam penelitian ini untuk mengetahui peran PPAT dalam peralihan dan peningkatan status hak guna bangunan yang telah berakhir masa berlakunya menjadi hak milik.

## 2. Kerangka Konseptual

Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dari teori. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.<sup>60</sup> Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional.<sup>61</sup> Kerangka konseptual yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah :

- a. Penerbitan adalah suatu usaha atau kegiatan yang berkaitan dengan proses editorial, produksi, dan pemasaran barang-barang, naskah tercetak yang didistribusikan kepada pembaca. Berdasarkan definisi tersebut, ada tiga bidang yang berkaitan dengan penerbitan, yaitu bidang editorial, bidang produksi, dan bidang pemasaran.<sup>62</sup>
- b. Sertipikat hak atas tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah : suatu surat 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 dibuktikan dalam buku tanah yang bersangkutan.

---

<sup>60</sup>Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 2009, h. 34.

<sup>61</sup> Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal 3

<sup>62</sup> *Ibid.*, h. 124.

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya. Sehingga data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah.<sup>63</sup>

- c. Sertipikat pengganti merupakan sertipikat yang diterbitkan karena sertipikat yang lama mengalami kerusakan, hilang atau tidak diserahkan kepada pembeli lelang pada lelang eksekusi dan kedudukannya sama dengan sertipikat lama.
- d. Akibat hukum adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum. Karena suatu peristiwa hukum disebabkan oleh perbuatan hukum, sedangkan suatu perbuatan hukum juga dapat melahirkan suatu hubungan hukum, maka akibat hukum juga dapat dimaknai sebagai suatu akibat yang ditimbulkan oleh adanya suatu perbuatan hukum dan/atau hubungan hukum.<sup>64</sup>
- e. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut.<sup>65</sup>
- f. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bertanggungjawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan

---

<sup>63</sup> Tampil Ansari Siregar, *Op. Cit*, h.115.

<sup>64</sup> Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 71.

<sup>65</sup> Achmad Chulaemi, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, FH Undip, Semarang, 2003, h. 31.

Pertanahan Nasional dan dipimpin oleh seorang Kepala Kantor Pertanahan.

#### **E. Asumsi**

Asumsi atau anggapan dasar ini merupakan suatu gambaran sangkaan, perkiraan, satu pendapat atau kesimpulan sementara, atau suatu teori sementara yang belum dibuktikan. Menurut Suharsimi Arikunto bahwa asumsi atau anggapan dasar adalah sebuah titik tolak pemikiran yang kebenarannya diterima oleh penyelidik.<sup>66</sup> Berdasarkan dari pengertian asumsi di atas, maka asumsi yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah :

1. Kedudukan hukum dari penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah asli adalah sama halnya dengan perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah yang pertama kali.
2. Prosedur penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah asli pada Kantor Pertanahan Kota Medan adalah berdasarkan Pasal 57 PP No. 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
3. Hambatan dalam pelaksanaan penerbitan sertipikat tanah pengganti disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah adalah kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang dalam hal ini tenaga ahli di bidang pertanahan.

---

<sup>66</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2016, h.65

## **F. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan informasi dan penelusuran yang telah penulis lakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara terhadap hasil-hasil penelitian yang ada, ternyata penelitian dengan judul “Analisis Prosedur Penerbitan Sertipikat Tanah Pengganti Disebabkan Hilangnya Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Asli Serta Akibat Hukumnya (Studi Penelitian Di Kantor Pertanahan Kota Medan)”, belum pernah dilakukan sebelumnya, sehingga tesis ini dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dan keasliannya.

Penelitian ini adalah asli karena sesuai dengan asas-asas keilmuan yaitu jujur, rasional, obyektif dan terbuka sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan terbuka atas masukan serta saran-saran yang membangun sehubungan dengan pendekatan dan perumusan masalah. Dalam penelitian ini, penulis telah memperbandingkan dengan beberapa penelitian yang juga membahas mengenai bidang pertanahan yang khususnya mengkaji tentang pembaharuan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif Hukum Tata Negara. Adapun karya tulis yang hampir mendekati dengan penelitian ini antara lain:

1. Penelitian tesis dari Winahyu Erwiningsih, mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Universitas Islam Indonesia, Tahun 2018 dengan judul tesis “Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai

Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945". Rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah :

- a. Apakah pengertian, makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah menurut UUD 1945 ?
  - b. Bagaimana hak menguasai negara atas tanah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan implementasinya pada saat ini?
  - c. Bagaimana seharusnya hak menguasai negara atas tanah tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan agar tercapai sebesar-besar kemakmuran rakyat secara adil dan merata ?
2. Penelitian tesis dari Ahmad Maulana Anha, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin Makasar Tahun 2020, judul tesis "Tinjauan Hukum Konsep Hak Menguasai Negara Dalam SK Penetapan Kawasan Hutan". Rumusan masalah dalam penelitian tesis ini adalah :
- a. Bagaimana penerapan hukum konsep hak menguasai Negara dalam penetapan hutan?
  - b. Bagaimana perlindungan hak keperdataan masyarakat atas tanah dalam klaim SK Penetapan Kawasan Hutan No. 434 di kelurahan Pattapang Kab. Gowa?

Walaupun ketiga penelitian diatas merupakan ranah penelitian dalam bidang pertanahan khususnya tentang analisis yuridis pembaharuan penguasaan hak atas tanah dalam perspektif Hukum Tata Negara, namunnya kajiannya tidak sama karena dalam kajian ini menekankan pada prosedur penerbitan sertipikat tanah pengganti

disebabkan hilangnya sertipikat hak milik atas tanah serta akibat hukumnya. Hal ini membuktikan bahwa tulisan dalam penelitian ini tidak merupakan plagiasi terhadap tulisan penelitian-penelitian terdahulu.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan serta menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada tujuan penelitian ini. Tujuan dalam penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara gejala dan gejala lain dalam masyarakat.<sup>67</sup> Maksud utama analisis terhadap bahan hukum adalah mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan undang-undang secara konsepsional, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan-putusan hukum.<sup>68</sup>

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang didukung dengan data empiris. Penelitian dengan metode yuridis normatif ialah dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue*

---

<sup>67</sup> Kontjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 2007, h. 42.

<sup>68</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, h. 310

*approach*),<sup>69</sup> penelitian hukum doktriner yang mengacu kepada norma-norma hukum<sup>70</sup> maka penelitian ini menekankan kepada sumber-sumber bahan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan maupun teori-teori hukum, yang memfokuskan pengumpulan semua perundang-undangan yang terkait di dalam buku, melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pengaturan hukum dan implikasi pelaksanaannya di Indonesia maupun hukum yang diputuskan melalui proses penelitian.

## 2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- a. Pendekatan kasus (*case approach*),<sup>71</sup> dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*),<sup>72</sup> dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, yang akan menemukan ide-ide yang dapat melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan

---

<sup>69</sup>Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2018, h. 39

<sup>70</sup>Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Semarang, 2016, h. 13.

<sup>71</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, h. 94

<sup>72</sup>*Ibid*, h. 95

sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.

c. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.<sup>73</sup>

### 3. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah bagian penting dalam suatu penelitian, karena dengan pengumpulan data akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisis sesuai kehendak yang diharapkan. Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data kepustakaan.<sup>74</sup> Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan dalam penulisan tesis ini menggunakan data sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dari arsip-arsip, bahan pustaka data resmi pada instansi pemerintah, Undang-Undang, makalah yang ada kaitannya dengan masalah yang sedang diteliti.

### 4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan bahan yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan. Dari penelitian kepustakaan dikumpulkan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan

---

<sup>73</sup> *Ibid*, h.96

<sup>74</sup>Bambang Sunggono, *Op.Cit.*, h.10

bahan hukum tertier.<sup>75</sup> Penelitian normatif, data yang diperlukan adalah data sekunder. Data sekunder tersebut mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, sehingga meliputi surat-surat pribadi, buku-buku harian, sampai pada dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>76</sup>

Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

4. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang berhubungan dan mengikat, yaitu :
  - a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
  - b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
  - c. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
5. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum dari buku teks yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan kalsik para sarjana yang memiliki kalsifikasi tinggi.<sup>77</sup> Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi yang memberikan

---

<sup>75</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, h. 39

<sup>76</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 122.

<sup>77</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2008, h. 141.

penjelasan mengenai bahan hukum primer sebagaimana yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang bersifat sebagai penunjang dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini bisa berasal dari buku-buku, hasil-hasil penelitian dan hasil karya ilmiah dari kalangan hukum.

6. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan majalah yang berkaitan dengan tema yang diteliti.<sup>78</sup>

## 5. Analisis Data

Analisis data adalah “suatu proses mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberikan kode dan mengategorikannya hingga kemudian mengorganisasikan dalam suatu bentuk pengelolaan data untuk menemukan tema dan hipotesis kerja yang diangkat menjadi teori substantive”.<sup>79</sup> Menemukan teori dari data tersebut maka digunakan metode kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dipahami oleh subyek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibid*, h. 142.

<sup>79</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 104

<sup>80</sup>Lexy J Moleong, *Op.Cit*, h.6.

## BAB II

### KEDUDUKAN HUKUM DARI PENERBITAN SERTIPIKAT TANAH PENGANTI DISEBABKAN HILANGNYA SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH ASLI

#### A. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang, untuk memakai tanah, mengalihkan dan atau mengikatnya sebagai jaminan yang diberikan kepada orang dan badan hukum sebagai pemiliknya.<sup>81</sup> Tanah dalam arti hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain. Untuk mencegah masalah tanah tidak sampai menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat, diperlukan pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah atau dengan kata lain disebut dengan hukum tanah.<sup>82</sup>

Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Muhammad Yamin dan Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2004, h.26.

<sup>82</sup> K. Wantijk Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2012, h.7.

<sup>83</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2017, h.283

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakufkannya. Hal ini dapat diketahui dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyebutkan :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini 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 lain yang lebih tinggi.

Hak-hak atas tanah merupakan salah satu perwujudan dari hak menguasai negara dalam bidang pertanahan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yaitu "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

Menurut Urip Santoso yang dimaksud hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang mempunyai hak untuk

menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakufkannya.<sup>31</sup> Kata “Menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik, kata “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.<sup>32</sup>

Macam-macam hak-hak atas tanah telah diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, yang kemudian dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:<sup>84</sup>

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap.  
Hak atas tanah yang bersifat tetap artinya hak-hak atas tanah tersebut akan tetap ada selama UUPA masih berlaku dan belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Macam-macam hak atas tanah tersebut adalah : hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak membuka tanah, hak sewa, hak memungut hasil hutan
2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang.  
Sampai saat ini, hak atas tanah ini belum ada. Akan tetapi, hak atas tanah semacam ini akan lahir kemudian yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara.  
Hak atas tanah yang sifatnya sementara artinya bahwa hak ini dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa dan semangat yang dikandung oleh UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak gadai tanah, hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.<sup>85</sup>

---

<sup>31</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2011, h. 49.

<sup>32</sup> *Ibid*, h. 50.

<sup>84</sup> Sahnun, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, h.81

<sup>85</sup> *Ibid*.

Menurut ketentuan dalam Pasal 16 UUPA ada dikenal beberapa macam hak atas tanah yaitu :<sup>86</sup>

1. Hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dengan Pasal 4 ayat (1) ialah :

a. Hak Milik

Pengertian hak milik dapat pula diartikan hak yang dapat diwariskan secara turun temurun secara terus menerus dengan tidak harus memohon haknya kembali apabila terjadi perpindahan hak. Hak milik diartikan hak yang terkuat di antara sekian hak-hak yang ada, dalam pasal 570 KUHPerdara, hak milik ini dirumuskan bahwa hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu, dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan Undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan Undang-undang dan pembayaran ganti rugi.<sup>33</sup>

Pengertian hak milik seperti yang dirumuskan di dalam pasal 20 UUPA yang disebutkan dalam ayat (1), hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuhi, yang dapat dipunyai orang atas tanah; ayat (2), hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada orang lain. Berdasarkan penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960,

---

<sup>86</sup> Zaidar, *Dasar Filosofi Hukum Agraria Indonesia*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2014, h.90

<sup>33</sup> Soeharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h.17.

disebutkan sifat-sifat dari hak milik berbeda dengan hak-hak lainnya, yaitu hak milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuhi”, yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak ini merupakan hak “mutlak”, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagai eigendom menurut pengertiannya yang asli dulu. Sifatnya yang demikian akan terang bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. kata-kata “terkuat dan terpenuhi” itu bermaksud untuk membedakannya dengan Hak Guna Usaha , Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang ter (artinya paling kuat dan terpenuhi).<sup>34</sup>

Merujuk pada pengertian hak milik atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Notonegoro merinci tentang ciri-ciri hak milik, sebagai berikut:

- 1) Merupakan hak atas tanah terkuat bahkan terpenuhi menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah terkuat, artinya mudah dihapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain.
- 2) Merupakan hak turun-temurun dan dapat beralih, artinya dapat dialihkan kepada ahli waris yang berhak.
- 3) Dapat menjadi hak induk, tetapi tidka akan berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya, berarti hak milik dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti HGB, HGU, HP, hak sewa, hak gadai, hak bagi hasil dan hak numpang karang.
- 4) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebabni hak tanggungan (dahulu *hypothek* dan *credietverband*).
- 5) Dapat dilaiihkan, seperti dijual, ditukar dengan benda lain, dihibahkan, dan diberikan dengan wasiat.
- 6) Dapat dilepaskan dengan yang punya, sehingga tanahnya menjadi tanah dikuasai oleh negara.

---

<sup>34</sup> Menggala Nata, Hasran Basri, dan Sarjita, *Pembatalan Dan Kebatalan Hak Atas Tanah*, Tugujojja Pustaka, Yogyakarta, 2015, h. 21.

- 7) Dapat diwakafkan.
- 8) Pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali terhadap orang yang memegang benda tersebut.<sup>35</sup>

Kata-kata “terkuat” dan terpenuhi” itu bermaksud untuk membedakannya dengan hak guna usaha, hak guna-bangunan, hak pakai dan lain-lain, yaitu untuk menunjukkan, bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang hak miliklah yang ter (artinya paling) kuat dan terpenuhi.<sup>36</sup> Oleh karena di dalam UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (pasal 6 UUPA), hal ini berbeda dengan pengertian hak eigendon seperti yang dirumuskan dalam pasal 571 KUHPerdara, disebutkan bahwa hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya kemilikan atas segala apa yang ada di atasnya dan di dalam tanah.

Pemilik atas tanah boleh mengusahaka segala tanaman dan mendirikan setiap halaman yang disukai; dengan tak mengurangi akan beberapa pengecualian tersebut dalam bab keempat dan keenam buku ini (yang dimaksud dan yang diatur dalam bab tersebut dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata). Di bawah tanah bolehlah ia membuat dan menggali sesuka hati dan memiliki segala hasil yang diperoleh karena penggalian itu, dengan tak mengurangi akan perubahan-perubahan yang kiranya harus diadakan berhubung dengan perundang-undangan dan peraturan Pemerintah tentang pertambangan pengambilan bara, sampah terpendam dan sebagainya.

---

<sup>35</sup> *Ibid*, h.22.

<sup>36</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2013, h. 35

Kaitannya dengan hak milik atas tanah ini, maka hanya Warga Negara Indonesia adalah yang mempunyai hak milik, seperti yang secara tegas dirumuskan dalam pasal 21 Undang-undang Pokok Agraria yaitu :

- (1) Hanya Warga Negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dengan syarat-syarat..
- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu, jika sesudah jangka waktu tersebut lampau, hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- (4) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Merujuk Pasal 21 tersebut diatas, memberikan konsekuensi yuridis bahwa, dalam hal terjadi pemindahan hak milik baik secara jual beli, pewarisan, penghibahan dan perbuatan-perbuatan lain yang berkaitan dengan pengalihan hak milik tersebut diawasi oleh pemerintah, sehingga oleh karena hak milik tersebut hanya dapat diberikan dan dimiliki oleh warga negara Indonesia, maka apabila terjadi peralihan kepada orang asing atau badan hukum, maka kepemilikan tanah tersebut batal demi hukum dan status tanahnya menjadi tanah negara.

Terjadinya hak milik atas tanah merupakan rangkaian pemberian hak atas tanah yang diatur di dalam Undang-undang Pokok Agraria, yang di dalam pasal 22 UUPA disebutkan:

- (1) Terjadinya milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat Pasal ini, hak milik terjadi karena:
  - (a) Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan peraturan Pemerintah.
  - (b) Ketentuan Undang-undang

Dengan demikian terjadinya hak milik ada 3 (tiga) yaitu:

- 1) Terjadi hak milik menurut hukum adat, yaitu hak milik yang diperoleh dengan cara ini didasarkan atas hukum adat.
- 2) Hak milik terjadi berdasarkan penetapan pemerintah, yaitu seseorang atau badan hukum yang mengajukan permohonan hak milik kepada pemerintah, jika permohonan itu dikabulkan maka atas dasar penetapan pemerintah orang atau badan hukum itu memperoleh hak milik.
- 3) Terjadi berdasarkan ketentuan undang-undang artinya bahwa karena undang-undang menentukan tentang konversi hak atas tanah tertentu menjadi hak milik.<sup>37</sup>

Hapusnya hak milik diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1960, yang menentukan bahwa:

Hak milik hapus bila:

- 1) Tanahnya jatuh kepada negara:
  - a) Karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18.
  - b) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya.
  - c) Karena diterlantarkan.
  - d) Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2).
- 2) Tanahnya musnah.

Berdasarkan uraian hak milik atas tanah merupakan hak atas tanah yang terpenuh, terkuat dan dapat dimiliki secara turun temurun. Hak Milik adalah hak hak terkuat dan terpenuh mengandung makna bahwa Hak Milik berbeda dengan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai dan hak-hak lainnya. Sedangkan Hak Milik sebagai hak turun temurun

---

<sup>37</sup>J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2012, h. 143

mempunyai makna bahwa hak itu dapat diwariskan secara turun temurun dan dialihkan kepada orang lain.

Hak Milik sebagai hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan tanah sebagai fungsi sosial, sehingga dengan sendirinya memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali hak lain di atas tanah hak milik tersebut.<sup>38</sup> Salah satu kekhususan hak milik adalah tidak dibatasi oleh waktu dan diberikan untuk waktu yang tidak terbatas lamanya, yaitu selama hak milik masih diakui.<sup>39</sup>

#### b. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna usaha pertanian, perikanan, atau peternakan (Pasal 28 ayat 1 UUPA). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut PP 40/1996) menambahkan guna perusahaan perkebunan.

Subjek hukum Hak Guna Usaha adalah WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia). Urip Santoso menyatakan bahwa : “Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha (HGU) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 28 sampai dengan

---

<sup>38</sup>Yudhi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran (Gemeenschapelijkrecht) dalam Konsolidasi Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 41

<sup>39</sup>Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2016, h. 82

Pasal 34 UUPA.<sup>87</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UUPA diatur dalam PP Nomor 40 Tahun 1996, yang secara khusus diatur dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18.

c. Hak Guna Bangunan

Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Menurut Urip Santoso bahwa hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Subjek hukum Hak Guna Bangunan adalah WNI dan badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).<sup>88</sup>

Urip Santoso menyatakan bahwa : “Ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan (HGB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 35 sampai dengan 40 UUPA.”<sup>89</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Bangunan berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UUPA diatur dalam PP 40/1996, yang secara khusus diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 38.

Hak Guna Bangunan ini yang dapat mempunyai atau siap yang berhak mempunyai Hak Guna Bangunan ini adalah :

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, h. 101.

<sup>88</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Op.Cit, h. 108.

<sup>89</sup> *Ibid.*, h. 109.

- 1) Warganegara Indonesia
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 36 ayat (1) UUPA)

Hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ini, dan di sini terlihat bahwa prinsip nasional tetap dipertahankan, sehingga orang yang bukan Warganegara Indonesia hanya dapat mempunyai hak seperti yang ditentukan pada huruf b pasal di atas yaitu badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, oleh karena orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai pemegang hak, dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak guna bangunan itu kepada orang lain yang memenuhi syarat. Dan ketentuan itu juga berlaku terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika dia tidak mempunyai syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 36 ayat (2) UUPA).

#### d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari lahan yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau pengolahan.<sup>90</sup> Zainal Asikin menyatakan bahwa subjek hukum hak pakai adalah warganegara

---

<sup>90</sup> Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, h. 175

Indonesia, orang asing yang berkedudukan di Indonesia, badan hukum Indonesia, badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, departemen, lembaga pemerintah non departemen dan Pemerintah Daerah, Badan-badan keagamaan dan sosial serta perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.<sup>91</sup>

Urip Santoso menyatakan bahwa : “Ketentuan mengenai hak pakai disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA.”<sup>92</sup> Ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Pakai berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UUPA diatur dalam PP 40/1996, yang secara khusus diatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 58.

Pemberian atas hak tentunya melihat status, sejauh manakah hak itu akan diberikan dengan melihat kegunaan dan manfaat daripada penerimaan hak itu, walaupun diketahui bahwa hak-hak atas tanah apapun yang melekat di atasnya mempunyai fungsi sosial, hak pakai misalnya adalah merupakan salah satu hak yang diatur dalam hukum agraria yang juga mempunyai fungsi sosial, yang artinya apabila kepentingan umum lebih menghendaki dapat saja haknya dicabut.<sup>93</sup>

Pemberian hak ini, akan lebih menjamin rasa aman dan pemegangnya untuk jangka yang lama, dan dapat dijamin kepastian hukum kepada pemegang hak, orang karena pengertian hak pakai dalam

---

<sup>91</sup> Aslan Noor, *Op.Cit*, h.91.

<sup>92</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, h. 92.

<sup>93</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010 , h. 82

rangka pemilikan tanah yang dikenal di dalam UUPA, dimana hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain yang memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Pasal 41 ayat 1 UUPA, maka pemberian hak pakai atas tanah itu hanya dapat diberikan :

- 1) Selama jangka waktu yang tertentu dan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu.
- 2) Dengan cuma-cuma dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- 3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan (Pasal 41 ayat 2 dan 3 UUPA).<sup>94</sup>

Hak pakai dapat diberikan untuk gedung-gedung kedutaan negara-negara asing, selama tanahnya dipergunakan untuk itu, dan juga dapat diberikan kepada orang-orang dan badan-badan hukum orang asing, oleh karena pemberian hak pakai ini diberikan dengan wewenang yang terbatas, artinya diberikan hak dalam jangka waktu yang tertentu. hal ini dapat dilihat dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972, hak pakai yang luas tanah tidak melebihi dari 2.000 M2 dan jangka waktunya tidak melebihi 10 tahun dapat diberikan oleh Gubernur saja.<sup>95</sup>

#### e. Hak Sewa

---

<sup>94</sup> *Ibid*, h.83.

<sup>95</sup> *Ibid*, h.84.

Pasal 44 ayat (1) UUPA telah mengatur bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Kemudian, Urip Santoso memberikan pengertian hak sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa untuk bangunan. Pembayaran uang sewa dapat diberikan satu kali pada tiap-tiap waktu tertentu, dan bisa juga diberikan sebelum atau sesudah tanahnya digunakan sesuai dengan kesepakatan antara pemegang hak sewa untuk bangunan dengan pemilik tanah (Pasal 44 ayat 2 UUPA).<sup>96</sup>

f. Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan

Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan adalah hak yang berasal dari hukum adat sehubungan dengan adanya hak ulayat. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia yang diatur dengan Pasal 46 UUPA.

g. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Hak-hak yang bersifat sementara adalah hak-hak atas tanah yang diatur pada Pasal 53 UUPA. Hak atas tanah yang bersifat sementara ini

---

<sup>96</sup> *Ibid*, h.94.

adalah hak yang sangat merugikan pemilik tanah gadai dan penggarap tanah.

#### h. Hak Ulayat

Pemilikan tanah, pada umumnya diawali dengan menduduki suatu wilayah yang oleh masyarakat adat disebut sebagai “tanah komunal (milik bersama), khususnya di daerah luar Jawa, tanah diakui oleh hukum adat tidak tertulis, baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah”.<sup>97</sup> Hak ulayat (*beschikkingrecht*) atas tanah dengan masyarakat hukum adat, merupakan hak yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat hukum adat.

Pasal 3 dan Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria terdapat tentang tanah adat/ulayat. Pasal 3 disebutkan bahwa : “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa : “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

---

<sup>97</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, h 188..

Tanah ulayat jika melihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 memberikan suatu pengakuan terhadap keberadaan tanah ulayat tersebut. Pasal 3 jika dikaitkan dengan Pasal 58 UUPA yang masih mengakui berlakunya hak-hak lain sejenis yang tidak bertentangan dan selama belum diatur khusus, maka apa yang menjadi petunjuk yang daitur oleh Pasal 3 ini, dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Hak ulayat itu masih terdapat dalam masyarakat dan masih berfungsi dalam masyarakat serta masih dipatuhi oleh masyarakat sebagai suatu lembaga dalam masyarakatnya.
- 2) Harus disesuaikan dengan kepentingan nasional.
- 3) Harus disesuaikan dengan kepentingan Negara
- 4) Harus berdasarkan kepada persatuan Negara
- 5) Hak ulayat *untergeordhaet* kepada undang-undang maupun peraturan lainnya yang diterbitkan oleh pemerintah Indonesia. Dengan demikian biarpun hak ulayat itu sudah ada sebelum UUPA, namun harus seirama.<sup>98</sup>

Pengertian terhadap istilah hak ulayat ditegaskan oleh G. Kertasapoetra menyatakan bahwa hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa, suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan).<sup>99</sup>

Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang

---

<sup>98</sup> G.Kertasapoetra, *Hukum Tanah, Jaminan Undang- Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina aksara, Jakarta, 2015, h. 88

<sup>99</sup> *Ibid*, h. 89

terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang sebagai telah diuraikan di atas merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Kewenangan dan kewajiban tersebut masuk dalam bidang hukum perdata dan ada yang masuk dalam bidang hukum publik. Kewenangan dan kewajiban dalam bidang hukum perdata berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut. Sedangkan dalam hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya ada pada Kepala Adat/Tetua Adat.

Bushar Muhamad mengemukakan obyek hak ulayat meliputi:

- 1) Tanah (daratan)
- 2) Air (perairan seperti: kali, danau, pantai, serta perairannya)
- 3) Tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (pohon buah-buahan, pohon untuk kayu pertukangan atau kayu bakar dan sebagainya).
- 4) Binatang liar yang hidup bebas didalam hutan.<sup>100</sup>

Dengan demikian hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hukum) dan tanah/wilayah tertentu (objek hak). Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum

Konsepsi hak ulayat menurut hukum adat terdapat nilai-nilai *komunalistik-religius magis* yang memberi peluang penguasaan tanah

---

<sup>100</sup> Bushar Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2013, h.109

secara individual, serta hak-hak yang bersifat pribadi, namun demikian hak ulayat bukan hak perseorangan. Sehingga dapat dikatakan hak ulayat bersifat komunalistik karena hak itu merupakan hak bersama anggota masyarakat hukum adat atas tanah yang bersangkutan.

Sifat *magis-religius* menunjuk kepada hak ulayat tersebut merupakan tanah milik bersama, yang diyakini sebagai sesuatu yang memiliki sifat gaib dan merupakan peninggalan nenek moyang dan para leluhur pada kelompok masyarakat adat itu sebagai unsur terpenting bagi kehidupan dan penghidupan mereka sepanjang masa dan sepanjang kehidupan itu berlangsung.

Dilihat dari sistem hukum tanah adat tersebut, maka hak ulayat dapat mempunyai kekuatan berlaku kedalam dan keluar.<sup>101</sup> Kedalam berhubungan dengan para warganya, sedang kekuatan berlaku keluar dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut orang asing atau orang luar.

Kewajiban utama penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat ialah memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah. Sedangkan untuk hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke luar hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing, artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, tanpa ijin penguasa adatnya.

---

<sup>101</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, h 190

## B. Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yaitu 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 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.

Berdasarkan rumusan pengertian dari pendaftaran tanah dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendaftaran tanah yaitu:

1. Adanya serangkaian kegiatan;
2. Dilakukan oleh Pemerintah;
3. Secara terus-menerus, berkesinambungan;
4. Secara teratur;
5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun;
6. Pemberian surat tanda bukti hak;
7. Hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>102</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka diketahui bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau

---

<sup>102</sup>Rahmat Ramadhani. 2018. *Beda Nama dan Jaminan Kepastian Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah*. Medan: Pustaka Prima, h. 22.

data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.

Menurut A.P Parlindungan bahwa pendaftaran tanah adalah pendaftaran hukum (*rechts kadaster*) bukan *fiscal kadaster* ataupun *wirtschaftlichen kadaster*.<sup>103</sup> Menurut Urip Santoso bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bertujuan memberikan kepastian hukum yaitu pendaftaran tanah yang bersifat *rechts cadaster* atau *legal cadaster* bukan *fiscal cadaster*. *Rechts cadaster* atau *legal cadaster* adalah pendaftaran yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum yang menghasilkan surat tanda bukti berupa sertipikat, sedangkan *fiscal cadaster* adalah pendaftaran tanah yang bertujuan menetapkan wajib pajak atas tanah yang menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah.<sup>104</sup>

Pendaftaran tanah dilakukan dalam bentuk peta dan daftar dan salah satu rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah pemeliharaan data fisik dan data yuridis yang juga dilakukan dalam bentuk peta dan daftar yang memuat data fisik dan data yuridis dari bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.

---

<sup>103</sup> A.P. Parlindungan. 2016. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju, h. 113.

<sup>104</sup> Urip Santoso. (selanjutnya disebut Urip Santoso II). 2016. *Pejabat Pembuat akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta*. Jakarta: Prenadamedia Group, h. 3.

1. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, 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 didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.<sup>105</sup>

Data yuridis sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (7) PP No. 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang hak nya dan hak pihak lain serta beban lain yang membebaninya. Data fisik sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (6) PP No. 24 Tahun 1997 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bangunan lain di atasnya. Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa yang menjadi obyek-obyeknya adalah bidang tanah dan satuan rumah susun mengenai letak batas luas serta bangunan yang ada di atasnya.

Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti serta dijalankan oleh rakyat yang bersangkutan.<sup>106</sup> Kegiatan Pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan kegiatan pemeliharaan data yang tersedia. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registrasion*) meliputi tiga bidang kegiatan, yaitu: bidang fisik atau teknis kadastral,

---

<sup>105</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, h. 472.

<sup>106</sup> Redaksi Sinar Grafika. 2017. *Undang-Undang Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 46.

bidang yuridis dan penerbitan dokumen tanda-bukti hak. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu:

1. Pendaftaran secara sistematis.  
Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Dalam hal satu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadic.
2. Pendaftaran tanah secara sporadik  
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 sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.<sup>107</sup>

Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadik berdasar Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 11 adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal, berarti pula seluruh biaya dibebankan kepada pemohon. Kegiatan awal pendaftaran tanah

---

<sup>107</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit*, h. 474-475.

secara sporadik dilakukan atas permohonan pemegang hak yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah sistematis merupakan bagian dari pendaftaran tanah untuk pertama kali. Arti dari pendaftaran tanah pertama kali yakni pendaftaran tanah bagi tanah yang belum bersertipikat, maka dari itu, perlu dilakukan pendaftaran tanah secara sistematis dengan melalui program Pemerintah yaitu pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). Melalui program ini, pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah bagi masyarakat yang tanahnya belum bersertipikat.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, asas aman, asas terjangkau, asas mutakhir dan asas terbuka. Asas-asas pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 2 tersebut meliputi:

1. Asas sederhana, berarti ketentuan-ketentuan pokok dan prosedur pendaftaran tanah harus mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama oleh pemegang hak atas tanah;
2. Asas aman, berarti pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya mampu memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan pendaftaran tanah itu sendiri;
3. Asas terjangkau, yaitu pelayanan yang diberikan dalam rangka pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan, terutama dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
4. Asas mutakhir, artinya tersedia kelengkapan yang memadai dalam melaksanakan pendaftaran tanah dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari;
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.<sup>108</sup>

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tujuan pendaftaran tanah yang juga meliputi :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan, dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Tujuan memberikan jaminan kepastian hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA, maka dalam memperoleh sertipikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang atas tanah yang dijamin oleh undang-undang. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi :

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertipikat sebagai tanda bukti haknya.
- 2) 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 terdaftar.
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan Untuk mencapai tertib administrasi pertanahan, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan,

---

<sup>108</sup> Urip Santoso II. *Op.Cit*, h. 8.

pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan satuan rumah susun wajib didaftar.<sup>109</sup>

- 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 yang sudah terdaftar.

Terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Pemerintah maupun masyarakat dengan adanya pendaftaran tanah dapat dengan mudah memperoleh informasi tentang data fisik dan data yuridis di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota apabila akan mengadakan suatu perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, misalkan pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah atau perusahaan swasta, jual beli, lelang, pembebanan hak tanggungan.

- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dimana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftar

Program Pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan catur tertib pertanahan, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi

---

<sup>109</sup> *Ibid*, h. 9.

pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan kelestarian lingkungan hidup. Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtcadaster*. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan.

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah adalah:

- 1) Manfaat bagi pemegang hak:
  - a) Memberikan rasa aman;
  - b) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya;
  - c) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak;
  - d) Harga tanah menjadi lebih tinggi;
  - e) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan;
  - f) Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru;
- 2) Manfaat bagi Pemerintah:
  - a) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program catur tertib pertanahan;
  - b) Dapat memperlancar kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan;
  - c) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar;
- 3) Manfaat bagi calon pembeli atau kreditor.

Bagi calon pembeli atau calon kreditor dapat dengan mudah memperoleh keterangan dengan jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.<sup>110</sup>

### **C. Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertipikat Pengganti**

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 juga mengatur tentang penerbitan sertipikat pengganti, yang mana pada intinya sertipikat pengganti ini bisa diterbitkan oleh Kantor Pertanahan atas permohonan

---

<sup>110</sup> Urip Santoso (selanjutnya disebut Urip Santoso III). 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenadamedia Group h. 156.

pihak yang berkepentingan, apabila sertipikat hak atas tanahnya terjadi kerusakan, hilang dan lain sebagainya, hanya saja apabila sudah diterbitkan sertipikat pengganti oleh Kantor Pertanahan sertipikat hak atas tanah yang lama akan dibatalkan, hal ini dilakukan untuk menjaga kemungkinan disalahgunakannya sertipikat hak atas tanah yang lama oleh pihak yang lain yang berkepentingan akan hal tersebut.<sup>111</sup>

Pengertian dan fungsi sertipikat pengganti pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan sertipikat hak atas tanah, hanya saja sertipikat pengganti adalah salinan sertipikat yang rusak ataupun hilang. Sertipikat pengganti bisa diterbitkan oleh Kantor Pertanahan atas permintaan pemegang hak atas tanah. Namun di dalam seertipikat pengganti nantinya oleh Kantor Pertanahan akan dicatat atau diberi penjelasan bahwa sertipikat tersebut adalah sertipikat pengganti. dan isi sertipikat pengganti tersebut tetap sama dengan sertipikat sebelumnya. Jadi pada intinya bagi penulis pengertian, fungsi serta isi sertipikat pengganti hak atas tanah yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut adalah sama dengan sertipikat hak atas tanah sebelumnya.<sup>112</sup>

Secara umum perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat pengganti hak atas tanah pada dasarnya sama dengan perlindungan hukum hak atas tanah pada umumnya sertipikat tersebut sama-sama

---

<sup>111</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Op.Cit.*, hlm. 559

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm. 560.

merupakan surat-surat bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>113</sup>

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19 ayat (2) huruf c yaitu pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 20 bahwa sertipikat adalah surat tanda bukti hak dan Pasal 32 ayat (1) yaitu sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>114</sup>

Adanya undang-undang serta peraturan tersebut bagi pemegang sertipikat hak atas tanah jelas mempunyai perlindungan hukum tetap, karena di dalam pemilikan suatu hak atas tanah akan mempunyai suatu bukti sebagai pemegang hak yaitu sertipikat, begitu juga dengan pemegang sertipikat pengganti yang mana sertipikat pengganti tersebut mempunyai fungsi yang sama dengan sertipikat hak atas tanah sehingga apabila terjadi permasalahan dikemudian hari terhadap pemegang sertipikat pengganti, maka pemerintah dapat memberikan perlindungan hukum yang tetap kepada pemegangnya dengan berpedoman pada Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.<sup>115</sup>

Perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan pemerintah kepada pemegang sertipikat hak atas tanah dengan

---

<sup>113</sup>Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*. Alumni, Bandung, 2003, hlm. 69.

<sup>114</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 88.

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm. 91.

berpedoman pada Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sedangkan yang di maksud kepastian hukum adalah kepastian yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu.<sup>116</sup>

Sertipikat sebagai alat bukti yang kuat adalah 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 (Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah).

Pemberian atau penetapan hak-hak atas tanah termasuk dalam setiap penyelesaian masalah pertanahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk pemberian jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum yang merupakan salah satu tujuan pokok UUPA maka undang-undang menginstruksikan kepada pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bersifat *rechskadaster* artinya tujuan menjamin kepastian hukum dan kepastian haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA.<sup>117</sup>

Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan: Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan

---

<sup>116</sup> Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 582

<sup>117</sup>Indri Hadisiswati, *Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah*, Jurnal Volume 2, Nomor 1, Juli 2014, hlm. 120.

sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikat baik dan secara nyata menguasanya, 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 sertipikat itu telah 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.<sup>118</sup>

Penjelasan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa di dalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.<sup>119</sup>

Ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin

---

<sup>118</sup> *Ibid.*, hlm. 122.

<sup>119</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, hlm. 178

kepastian hukum. Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat<sup>120</sup>

Berkaitan dengan sifat pembuktian sertipikat sebagai tanda bukti hak sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Maria SW Sumarjono menyatakan bahwa apabila selama 5 (lima) tahun pemegang hak atas tanah semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Konsepsi ini didasarkan pada lembaga *rechtverwerking* yang dikenal dalam hukum adat.<sup>121</sup>

Konsep *rechtverwerking* dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 ini bertujuan memberikan kepastian hukum kepada 2 (dua) pihak, yaitu:

1. Bagi pemilik sertipikat, kalau sudah lewat 5 (lima) tahun sejak diterbitkan sertipikat oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya tidak ada yang mengajukan gugatan, maka ia terbebas dari gangguan pihak lain yang merasa sebagai pemilik tanah tersebut.

---

<sup>120</sup> Indri Hadisiswati, *Op. Cit.*, hlm. 123.

<sup>121</sup> Maria S. Sumarjono, *Op. Cit.*, hlm. 201.

2. Bagi tanah yang sebenarnya, ia wajib menguasai tanah secara nyata dan mendaftarkan tanahnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat agar terhindar dari kemungkinan tanahnya didaftarkan atas nama orang lain.<sup>122</sup>

Menurut Urip Santoso, bahwa perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam pendaftaran tanah dapat terwujud apabila dipenuhi 3 (tiga) syarat kumulatif, yaitu:

1. Penerbitan sertipikat tanahnya telah berusia 5 tahun atau lebih.
2. Proses penerbitan sertipikat tersebut didasarkan pada itikad baik.
3. Tanahnya dikuasai secara fisik oleh pemegang hak atau kekuasaannya.<sup>123</sup>

Ketentuan Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 yang mengatur perlindungan hukum yang mutlak kepada pemilik sertipikat hak atas tanah dan mengatur pula tentang hilangnya hak seseorang atas hak atas tanah yang disertipikatkan oleh orang lain mempunyai problem yuridis di antaranya:

1. Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur hilangnya hak seseorang atas tanah tidak cukup diatur dalam bentuk peraturan pemerintah, seharusnya diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu berupa undang-undang.
2. Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh kantor Pertanahan Kabupaten/Kota memenuhi unsur-unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 memberikan pengertian tentang Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang

---

<sup>122</sup> Indri Hadisiswati, *Op. Cit.*, hlm. 123.

<sup>123</sup> Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 280

berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>124</sup>

Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah berusia 5 (lima) tahun tidak berarti hak menggugatnya hilang bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat hak atas tanah tersebut. Apabila unsur-unsur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 terpenuhi secara kumulatif, hak menggugat bagi orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat tersebut tidak menjadi hilang.<sup>125</sup>

Meskipun unsur-unsur dalam Pasal 32 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 terpenuhi, maka orang yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertipikat dan untuk menyelesaikan sengketa terkait dengan diterbitkannya hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, maka pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Gugatan dapat diajukan dalam waktu 90 hari terhitung sejak diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.<sup>126</sup>

Alasan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam gugatan untuk pembatalan atau menyatakan tidak sah sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/ kota diantaranya:

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, hlm. 282.

<sup>125</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 94.

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan dibahas tentang bentuk-bentuk ketidak pastian hukum dari sertipikat hak atas tanah milik, dan perlindungan hukum bagi pemegang sertipikat hak atas tanah milik.<sup>127</sup>

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka jelaslah bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Hal yang lebih penting lagi adalah menyangkut sistem pendaftaran tanah yang dikembangkan terutama menyangkut sistim publikasinya yang tetap menggunakan sistim negatif tetapi yang mengandung unsur positif, tidak menganut asas negatif semata dan bukan pula positif murni, karena dengan pendaftaran tanah hanya akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat seperti yang telah dinyatakan dalam pasal 19 Ayat (2) huruf c, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 32 Ayat (2) dan pasal 38 Ayat (2).<sup>128</sup>

Kepastian hukum sertipikat dapat dipahami sebagai sertipikat yang merupakan produk dari lembaga pemerintah adalah sesuatu sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah yang tidak dapat di gangu gugat lagi. Akan tetapi sebagaimana penjelasan Pasal 32 Ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di

---

<sup>127</sup> Maria S. Sumarjono, *Op. Cit.*, hlm. 205.

<sup>128</sup> *Ibid.*, hlm. 206.

dalamnya diterima sebagai data yang benar. Ini dapat disimpulkan bahwa sertipikat sebagai produk lembaga pemerintah ada kemungkinan tidak benar (terlepas dari sebab-sebabnya), dengan demikian dapat mengurangi arti kepastian hukum sertipikat itu sendiri.<sup>129</sup>

Perlindungan hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah dan pemegang sertipikat pengganti hak atas tanah di wilayah hukum Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang, telah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu salah satunya diadakan pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang yaitu untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, yang nantinya akan menerima sertipikat hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan hak.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Sulaiman Siregar, pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang, bahwa surat-surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian, yang berarti bahwa keterangan-keterangan yang dianggap benar selama dan sepanjang tidak ada pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal ini apabila terjadi sengketa antar pemegang hak atas tanah maka pengadilan negerilah yang memutuskan alat pembuktian mana yang benar dan akan dilakukan pembatalan terhadap sertipikat hak atas tanah yang dianggap tidak benar.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Adrian Sutedi, *Op. Cit.*, hlm. 27.

<sup>130</sup> Hasil Wawancara dengan Yayuk Supriaty, SH, MH, Kepala Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Medan, Selasa 01 Oktober 2019.

Jaminan kepastian atau perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah sangat erat kaitannya dengan sistem publikasi yang dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria Indonesia, yaitu sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, karena sistemnya bukan negatif murni, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran hak atas tanah akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Jaminan kepastian hukum masih mempertimbangkan adanya ketentuan bahwa pemegang hak masih dapat mempertahankan haknya atas gugatan dari pihak lain apabila gugatan tersebut tidak terbukti, dan begitu juga sebaliknya bagi pihak yang menggugat pun bisa mempunyai hak atas tanah tersebut asalkan gugatannya beralas dan pihak pengadilan memutuskan bahwa tanah tersebut terbukti milik penggugat. Dari hal tersebut di atas maka dengan mudah dimengerti bahwa jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut dapat diberikan kepada pihak yang diputuskan oleh pengadilan begitu juga di Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang.

Meskipun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem publikasi negatif tetapi segala kegiatan yang dilaksanakan mengenai pembuatan alat bukti atau sertipikat hak atas tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang melakukan kegiatannya secara seksama dan teliti, agar data

yang disajikan sejauh mungkin akan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.<sup>131</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan Yayuk Supriaty, SH, MH, Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang bahwa pada umumnya masyarakat Kabupaten Deli Serdang masih kurang menyadari akan pentingnya sertipikat hak atas tanah, sehingga Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang mengalami beberapa permasalahan untuk menciptakan tertib administrasi di bidang pertanahan.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Hasil Wawancara dengan Yayuk Supriaty, SH, MH, Kepala Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Medan, Selasa 01 Oktober 2019.

<sup>132</sup> Hasil Wawancara dengan Yayuk Supriaty, SH, MH, Kepala Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Medan, Selasa 01 Oktober 2019.