

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, akan tetapi jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang membutuhkan tanah senantiasa bertambah. Selain bertambahnya jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk tempat tinggal, kemajuan dan perkembangan ekonomi, Sosial, budaya dan teknologi menghendaki pula tersedianya tanah yang banyak, misalnya untuk perkebunan, peternakan, pabrik-pabrik, perkantoran, tempat hiburan dan jalan untuk sarana perhubungan. Oleh karena itu, bertambah lama dirasakan seolah-olah tanah menjadi sempit, sedangkan permintaan selalu bertambah, maka tidak heran kalau nilai tanah jadi meningkat tinggi. Tidak seimbangny antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah itu telah menimbulkan berbagai persoalan.

Pemilikan atas tanah memberikan manfaat dan kegunaan dalam berbagai aspek kehidupan kepada pemiliknya, baik dalam aspek ekonomi, sosial, maupun dalam aspek pembangunan.

Tanah merupakan kebutuhan utama manusia, yang berfungsi sebagai tempat dimana manusia tinggal. Hal ini menunjukkan fungsi utama dan fungsi dasar tanah sebagai

bentuk pemenuhan kebutuhan manusia. Fungsi lain dari tanah adalah sebagai tempat untuk mengembangkan kehidupan individu serta kehidupan berkeluarga. Tanah tidak boleh hanya dilihat sebagai bentuk pemenuhan bagi kebutuhan hidup yang timbul tanpa proses, akan tetapi harus dilihat sebagai proses bermukim, dalam menciptakan ruang kehidupan untuk bermasyarakat. Dengan demikian tanah mempunyai peranan yang sangat strategis, diantaranya untuk mewujudkan pembangunan nasional yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya.¹

Tanah juga merupakan salah satu sumber daya alami penghasil barang dan jasa, yang merupakan kebutuhan hakiki dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Peradaban itu akan berlangsung kebesarannya selama bangsa itu menggunakan tanahnya secara bijaksana. Hubungan antara tanah dengan bangsa dan pada gilirannya antara manusia dengan tanah, serta hubungan suatu kelompok manusia dengan tanah juga merupakan hubungan yang hakiki.²

Tanah memiliki peranan penting bagi kelangsungan hidup manusia dan pembangunan, maka didalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan secara jelas bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal ini dengan jelas mengandung amanat konstitusional yang sangat mendasar, yaitu pemanfaatan dan penggunaan tanah harus mendatangkan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat

¹ JW. Muliawan, *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal* (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2009), hlm. 2.

² Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah* (Jakarta: Republika, 2008), hlm.1.

Indonesia. Negara sebagai organisasi kekuasaan berwenang untuk mengatur hubungan hukum antara manusia dengan tanah yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan UUPA.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, hukum tanah di Indonesia bersifat dualistis, artinya selain diakui berlakunya hukum tanah adat, diakui pula peraturan-peraturan mengenai tanah yang didasarkan pada hukum barat. Hal ini diakhiri dengan dikeluarkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, yang kemudian menjadi suatu unifikasi hukum tanah. Dalam hukum adat, perbuatan peralihan hak atas tanah dilakukan dihadapan Kepala Desa/Lurah yang sesuai dengan sifat hukum adat yaitu "terang", akan tetapi Kepala Desa/Lurah sebagai pejabat yang berwenang jarang atau tidak sempurna mencatat atau memelihara daftar induk atau mencatat semua peralihan hak atas tanah tersebut dan yang menjadi dasar kepemilikan hak atas tanah berupa petuk pajak/girik sehingga batas tanahnya didasarkan pada tanaman, parit atau patok-patok yang telah mereka sepakati, dengan demikian tidak ada jaminan kepastian hukum bagi masyarakat.

Jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan memerlukan:³

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakn secara konsisten
2. Penyelenggaraan pendaftaran yang efektif.

Tersedianya perangkat hukum yang tertulis siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan yang ada dalam menguasai tanah dengan jenis hak tertentu, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan penguasaan dan penggunaan tanah.

Untuk menghadapi kasus-kasus konkrit dalam hukum pertanahan pemberian jaminan kepastian hukum tidak cukup hanya dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis saja tetapi diperlukan suatu kegiatan yang disebut pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus dan teratur berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.⁴ Bagi Tanah yang belum bersertipikat untuk membuktikan adanya hak

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 69.

⁴ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 2* (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2004), hlm. 2.

atas tanah dengan dengan bukti tertulis berupa petuk pajak/girik, keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang oleh Kantor Pertanahan kebenarannya dianggap cukup sebagai dasar untuk mendaftarkan hak.

Khusus untuk Tanah Negara yang belum pernah ada haknya, dasar pendaftarannya dengan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, sedangkan untuk Tanah yang sudah ada haknya, terlebih dahulu dilakukan pelepasan hak kemudian diikuti dengan pengajuan permohonan hak baru atas Tanah Negara tersebut.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan melakukan pengumpulan data fisik dan data yuridis. Setelah data fisik dan data yuridis lengkap, maka Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak.

Sertipikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat, namun sertipikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak atas tanah, pembuktiannya tidak bersifat mutlak karena masih dapat dibatalkan oleh alat bukti lain yang dapat membuktikan sebaliknya.

Sesuai latar belakang diatas, dalam tesis ini penulis akan membahas mengenai kasus gugatan pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah yang dilakukan oleh Tuan Raphael Hidayat terhadap Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor: 397/Gajahmungkur atas

nama Sariyanto, Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 954/Gajahmungkur atas nama Pek Budi Santoso dahulu Pek Hong Siong, Sertipikat Hak Pakai Nomor 57/Gajahmungkur atas nama Dra Sumaryanti, dan Sertipikat Hak Pakai Nomor 58/Gajahmungkur atas nama Dra Sumaryanti. Dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang sebagai pihak yang mengeluarkan keempat Sertipikat tersebut digugat oleh Raphael Hidayat di Pengadilan Tata Usaha Negara karena Raphael Hidayat merasa sebagai pemilik dari 2 bidang kavling tanah negara yang terletak di Jalan Patuha Kavling Nomor 1944 seluas 470 m² dan Nomor 1943 seluas 1.320 m², Kelurahan Gajahmungkur, Kota Semarang.

Tanah negara tersebut telah dikuasai sejak tanggal 30 Juni 1984, untuk Kavling Nomor 1944 dasar penguasaannya berdasarkan surat perjanjian jual beli dari Samidi kepada Tan Renny Juwan dan Kavling Nomor 1943 berdasarkan surat perjanjian peralihan tanah garapan/penguasaan atas tanah dari nugroho waluyo kepada Liana Magdalena Imantono dimana kedua surat tersebut telah disahkan oleh Lurah Gajahmungkur dan Camat Gajahmungkur. Pada tanggal 19 Oktober 1998 telah terjadi penyerahan dan pemindahan hak atas tanah tersebut antara Tan Reny Juwan sebagai pihak pertama dengan Raphael Hidayat sebagai pihak kedua dan Liana Magdalena Imantono sebagai pihak pertama dengan Raphael Hidayat sebagai pihak kedua. Selain

surat penyerahan dan pemindahan hak tanggal 12 Oktober 1988 tersebut yang menjadi dasar penggugat dalam rangka penguasaan atas kavling nomor 1943 dan 1944 yang terletak di Kelurahan Gajahmungkur yaitu penggugat juga memiliki Surat Keterangan Rumah yang dibuat oleh Kepala Desa Gajahmungkur No.024/Dsa-GM/IX/1977 tanggal 1 September 1977 yang diketahui Camat Semarang Selatan dan Surat Perjanjian Jual Beli rumah dan tanah yang dibuat oleh kedua belah pihak pada tanggal 30 Juni 1984 yang disaksikan oleh Lurah Gajah Mungkur dan diketahui oleh Camat Semarang Selatan. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepemilikan Hak Atas Tanah pada tanggal 24 Februari 1999 Tuan Raphael Hidayat mengajukan permohonan Hak Milik atas tanah-tanah tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah melalui Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang. Dalam mengajukan permohonan tersebut penggugat telah memenuhi persyaratan-persyaratan akan tetapi permohonan hak milik tersebut ditolak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Semarang sebagaimana tercantum didalam Surat Keputusannya No. 600-2123-V-1999 tanggal 11 Nopember 1999 dengan alasan bahwa diatas Tanah Negara yang dimohon tersebut telah diterbitkan sertipikat HGB No.397 dan HGB No.954 serta sertipikat HP No.57 dan HP No.58 atas nama orang lain.

Adanya penerbitan sertipikat tersebut maka Tuan Raphael Hidayat merasa dirugikan karena selain sebagai pemilik tanah yang dimohon tersebut tetapi juga sebagai pemohon yang beritikad baik sehingga penerbitan keempat sertipikat tersebut adalah cacat hukum karena tanpa terlebih dahulu melakukan pengumpulan dan penelitian data yuridis mengenai bidang tanah yang bersangkutan sehingga bertentangan dengan kehendak Pasal 24 dan Pasal 25 ayat 1 PP No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Oleh karena itu Tuan Raphael Hidayat mengajukan gugatan pembatalan sertipikat tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Semarang kemudian berlanjut pada tingkat banding di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara kemudian sampai pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung.

Tingkat Pengadilan Tata Usaha Negara hakim menetapkan dalam pokok perkara menyatakan tidak dapat diterima gugatan penggugat tentang pembatalan Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 397 serta Hak Pakai Nomor 57 dan 58 yang terletak di Kelurahan Gajah Mungkur Kota Semarang dan menolak gugatan penggugat tentang pembatalan sertipikat Hak Guna Bangunan nomor 954 Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang. Dengan kata lain Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memenangkan pihak tergugat dan menyatakan gugatan pembatalan sertipikat tersebut tidak dapat diterima, karena Sertipikat Hak Guna Bangunan nomor

397 dan Hak Pakai Nomor 57 dan 58 telah berakhir masa berlakunya sehingga tanah tersebut kembali menjadi tanah negara dan untuk sertipikat Hak Guna Bangunan nomor 954 tidak dapat ditemukan bukti-bukti adanya pelanggaran hukum dalam penerbitan sertipikat tersebut. Hal tersebut tercantum didalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang nomor 145/G/TUN/1999/PTUN.SMG tanggal 26 Juni 2000.

Adanya putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang, pihak penggugat merasa tidak puas, maka penggugat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya. Dalam putusannya hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya memenangkan pihak tergugat/terbanding dengan menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang nomor 145/G/TUN/1999/PTUN.SMG tanggal 26 Juni 2000. Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya berpendapat bahwa pertimbangan hukum Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang sudah tepat dan benar, sehingga mengambil alih pertimbangan hukum tersebut menjadi pertimbangan sendiri dalam memeriksa sengketa ini ditingkat banding. Hal tersebut tercantum didalam putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya nomor 156/B/TUN/2000/PT.TUN.SBY tanggal 15 Desember 2000.

Tuan Raphael Hidayat merasa tidak puas dengan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya yang didalam putusan tersebut memenangkan pihak Tergugat maka Tuan Raphael Hidayat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dengan alasan bahwa Judex Factie telah salah menerapkan hukum dan memberikan pertimbangan yang menyimpang dari hukum yang berlaku dan judex factie tidak mempertimbangkan bahwa penggugat adalah pembeli tanah yang memperolehnya dengan itikad baik dan telah sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan. Dalam putusannya Mahkamah Agung RI membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya nomor : 156/B/TUN/2000/PT.TUN.SBY tanggal 15 Desember 2000 yang menguatkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang nomor 145/G/TUN/1999/PTUN.SMG tanggal 26 Juni 2000 karena Mahkamah Agung berpendapat bahwa judex factie dalam sengketa ini telah salah dalam penerapan hukum karena sengketa ini terdapat masalah kepemilikan yang seharusnya dibuktikan siapa yang paling berhak memiliki sehingga hal ini bukan kewenangan dari Pengadilan Tata Usaha Negara, dan kemudian Mahkamah Agung mengadili sendiri sengketa tersebut dengan hasil putusan yang menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima..

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti akan melakukan penelitian dibidang Hukum Agraria, yang dituangkan

dalam bentuk tesis dengan judul : **TINJAUAN YURIDIS PEMBUKTIAN SURAT PERJANJIAN PENGANTIAN PENGUSAAN TANAH NEGARA DAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH (Studi Kasus Putusan MA No.278 K/TUN/2001**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuatan pembuktian surat perjanjian penggantian penguasaan tanah negara dan sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah?
2. Bagaimana pertimbangan putusan Mahkamah Agung No.278 K/TUN/2001 terhadap pembatalan sertipikat hak atas tanah dalam hubungannya dengan ketentuan hukum tanah nasional?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah :

1. Untuk mengetahui secara yuridis mengenai kekuatan pembuktian dari surat perjanjian penggantian penguasaan tanah negara dan sertipikat hak atas tanah sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah.
2. Untuk mengetahui pertimbangan Putusan Mahkamah Agung No.278 K/TUN/2001 dalam kasus gugatan pembatalan sertipikat

Hak atas Tanah dalam hubungannya dengan ketentuan hukum tanah nasional.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis yaitu :

1. Manfaat Teoretis

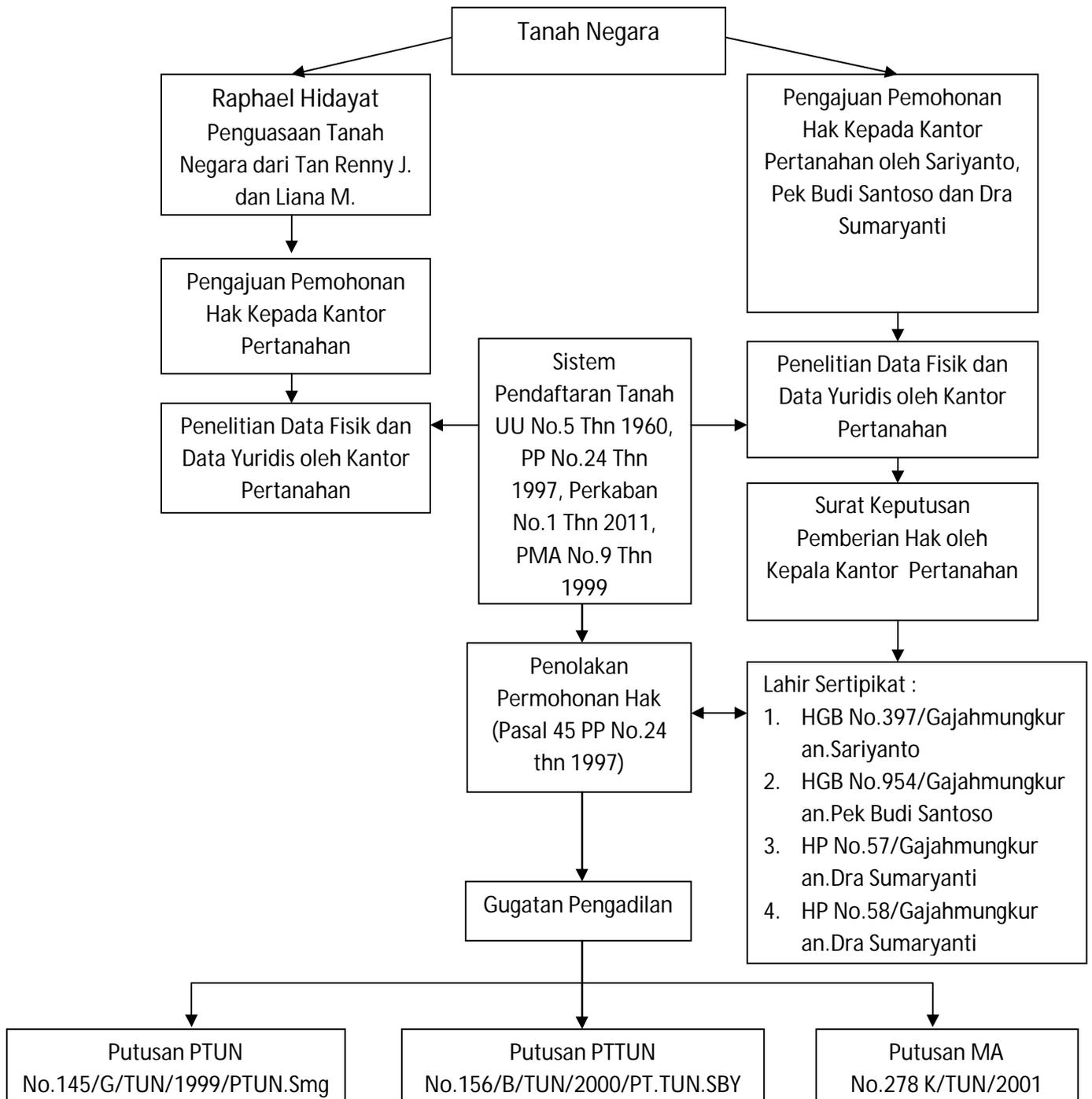
Untuk memberikan pengembangan ilmu bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum agraria pada khususnya mengenai kekuatan pembuktian alat bukti kepemilikan hak atas tanah.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi para praktisi dalam memutus perkara dipengadilan
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau pengetahuan bagi masyarakat yang terkait dengan permasalahan yang sama.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konseptual



2. Kerangka Teoretik

a. Tinjauan Umum Tentang Tanah Negara

Tanah Negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁵

Sebagaimana dalam lingkup Hak Ulayat, tanah negara pun dimungkinkan para warganegara Indonesia untuk menguasai dan menggunakan tanah negara tersebut secara individual. Menguasai dan menggunakan secara individual berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan, tidak ada keharusan untuk menguasai tanah tersebut secara bersama-sama.

Tanah negara bisa merupakan tanah yang belum pernah ada haknya dan juga tanah negara yang sudah ada haknya yang karena suatu sebab tanahnya menjadi tanah negara, misalnya haknya telah berakhir, tanah tersebut telah dilepaskan haknya oleh pemiliknya, Warga Negara Asing yang memperoleh tanah karena pewarisan tanpa wasiat dan tidak memindahkan haknya dalam waktu 1 tahun. Cara memperoleh tanah negara tersebut dilakukan dengan mengajukan permohonan hak baru kepada Badan

⁵ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan* (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2002), hlm. 1.

Pertanahan Nasional sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Tanah Negara yang digarap oleh seseorang, untuk dapat memperolehnya dilakukan dengan cara penggantian kerugian kepada penggarapnya, yang kemudian mengajukan permohonan hak baru kepada Kantor Pertanahan menurut ketentuan yang berlaku.

Pemberian hak atas tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum adalah hak atas tanah yang ditetapkan dalam dalam Pasal 16 UUPA, merupakan hak atas tanah primer yaitu hak atas tanah yang diberikan langsung oleh negara kepada subyek hak yang berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai.

b. Pendaftaran Tanah

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 sertipikat sebagai surat tanda bukti

haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁶

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Pendaftaran pertama kali merupakan pendaftaran terhadap obyek tanah yang belum didaftar yang dilakukan dengan cara sistematis maupun sporadis.

Pendaftaran tanah secara sistematis yaitu pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran ini dilakukan atas dasar prakarsa dari pemerintah yang didasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang.⁷

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam suatu wilayah desa atau kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran ini dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan.⁸

Objek dari pendaftaran tanah meliputi:

- a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai

⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 477

⁷ *Loc.Cit*

⁸ *Ibid*, hlm. 478

- b. Tanah Hak Pengelolaan
- c. Tanah Wakaf
- d. Hak Milik atas Satuan Rumah Susun
- e. Hak Tanggungan
- f. Tanah Negara

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak, hal tersebut dapat dilihat dari adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik serta diterbitkannya sertipikat sebagai tanda bukti hak. Dalam hal ini sertipikat merupakan alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan pejabat lain menurut PP No. 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran untuk pertama kali meliputi :

- a. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik.
- b. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya.
- c. Penerbitan sertipikat
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Pengumpulan data fisik, pertama-tama dilakukan kegiatan yaitu pengukuran dan pemetaan yang didalamnya terdapat beberapa kegiatan yaitu pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas-batas bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah, dan pembuatan surat ukur.

Sistem pendaftaran secara sporadik peta dasar pendaftaran digunakan sebagai dasar pembuatan peta pendaftaran dan juga digunakan untuk memetakan bidang-bidang tanah. Sedangkan dalam sistem pendaftaran secara sporadik peta dasar pendaftaran digunakan untuk mengetahui letak tanah yang didaftar serta kaitannya dengan bidang tanah lain sehingga dapat dihindarkan terjadinya penerbitan sertipikat ganda.

Guna memperoleh data fisik, setelah ditetapkan batas-batasnya dan telah ditempatkan tanda-tanda batas bidang tanah tersebut bidang tanah yang akan dipetakan tersebut diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Bidang tanah yang sudah dipetakan tersebut kemudian dibukukan dalam daftar tanah yang kemudian dilanjutkan dengan pembuatan surat ukur.

Pengumpulan dan pengolahan data yuridis harus dibedakan mengenai pembuktian hak lama dan hak baru. Untuk hak baru data yuridisnya dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang dan asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut, sedangkan untuk hak lama data yuridisnya dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan oleh Kantor Pertanahan yang kebenarannya dianggap cukup sebagai dasar untuk mendaftarkan hak.

Data fisik dan data yuridis telah lengkap, maka Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada orang yang namanya tercantum dalam buku tanah sebagai pemegang hak atau kuasanya. Menurut PP No. 10 Tahun 1961 sertipikat terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis yang dijilid menjadi satu.

Penyajian data fisik dan data yuridis, Kantor Pertanahan menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah berupa daftar umum yang memuat peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan daftar nama. Hak tersebut guna memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan dengan mudah memperoleh keterangan yang diperlukan serta menjamin sifat keterbukaan data.

Dokumen-dokumen yang merupakan alat bukti yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran, diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan. Dokumen tersebut harus tetap berada di Kantor Pertanahan untuk mencegah hilangnya dokumen yang sangat penting tersebut.

Mengenai tata cara dan syarat-syarat permohonan pendaftaran atas tanah negara semula diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Permohonan untuk memperoleh tanah negara diajukan kepada pejabat yang berwenang melalui Kepala Kantor Pertanahan secara tertulis dengan mencantumkan keterangan mengenai diri pemohon dan tanah yang dimohon dalam hal ini mengenai letak dan batas tanah, alat bukti penguasaan tanah, jenis tanah, atas dasar apa tanah tersebut dikuasai atau diperoleh dari pemohon, penggunaan tanah, dan keterangan lain yang dianggap perlu.

Dalam pendaftaran tanah negara secara sporadik pemberian hak dilakukan dengan surat keputusan dari Kepala Kantor Pertanahan.

c. Sertipikat Hak Atas Tanah

Sertipikat hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA dan Pasal 32 ayat 1 PP No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Meskipun telah mendapat pengakuan dari UUPA, sertipikat belum menjamin kepastian hukum pemilikannya karena dalam peraturannya sendiri memberi peluang dimana sepanjang ada pihak lain yang merasa memiliki tanah tersebut dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat secara keperdataan ke Peradilan Umum atau menggugat Kepala Kantor Pertanahan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau gugatan yang menyangkut teknis administrasi penerbitannya.

Gugatan kepada pengadilan tersebut dikarenakan sertipikat memiliki dua sisi, yakni disatu sisi secara keperdataan sertipikat merupakan alat bukti kepemilikan, disisi lain sertipikat merupakan bentuk keputusan yang

berseifat penetapan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara.⁹

Adanya gugatan oleh pihak lain yang merasa memiliki tanah ke pengadilan dikarenakan pendaftaran tanah dalam UUPA menggunakan sistem negatif. Dalam sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Pendaftaran tanah dengan menggunakan sistem publikasi negatif pemegang hak yang sebenarnya masih dapat mengajukan gugatan untuk memperoleh kembali tanahnya apabila perbuatan hukum pemindahan dan pembebanan hak yang dilakukan terbukti cacat hukum atau tidak dilakukan oleh pihak yang berhak dan sertipikat masih dapat dilakukan perubahan apabila didalam sertipikat tersebut terdapat kekeliruan data.

Pendaftaran tanah di Indonesia tidak menggunakan sistem publikasi negatif murni akan tetapi menggunakan sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Hal tersebut tercantum didalam Pasal 19 ayat 2 huruf C UUPA, bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat, dimana dalam sistem publikasi negatif murni tidak menyebutkan pendaftaran sebagai alat pembuktian yang kuat.

⁹ Adrian Sutedi, Sertipikat Hak Atas Tanah, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011) hlm.3

Unsur dari sistem publikasi positif yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Indonesia yaitu Pejabat Pendaftaran tanah bersikap aktif dalam melakukan pengumpulan data fisik maupun data yuridis, sehingga data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran sedapat mungkin merupakan data yang benar. Hal tersebut secara jelas tercantum didalam PP No.24 Tahun 1997 yang mengatur secara terperinci mengenai prosedur pengumpulan data yang diperlukan untuk pendaftaran tanah yang bersangkutan, pembuatan peta pendaftaran dan surat ukur, penyimpanan dan penyajian data fisik maupun yuridis, serta tatacara pencatatan perubahan datanya.

F. Metode Penelitian

Melakukan kegiatan penelitian perlu didukung oleh metode yang baik dan benar, agar diperoleh hasil yang tepat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa metode merupakan unsur mutlak yang harus ada di dalam pelaksanaan kegiatan penelitian. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode berupa cara berpikir dan berbuat untuk persiapan penelitian, sistematika dan pemikiran tertentu yang mempelajari satu atau lebih gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.

Pemilihan metodologi penelitian harus didasarkan pada ilmu pengetahuan induknya, sehingga walaupun tidak ada perbedaan mendasar antara satu jenis metodologi lainnya, karena ilmu pengetahuan masing-masing memiliki karakteristik identitas tersendiri, maka pemilihan metodologi yang tepat akan sangat membantu untuk mendapatkan jawaban atas segala persoalannya. Oleh karena itu metodologi penelitian hukum juga mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, karena ilmu hukum dapat dibedakan dari ilmu pengetahuan lainnya.¹⁰

Penelitian hukum juga merupakan salah satu bagian yang bertahap di setiap usaha dan dikerjakan seorang peneliti. Suatu penelitian hukum dapat digolongkan sebagai penelitian karya ilmiah atau tidak, kiranya perlu dilihat dari penelitian itu sendiri. Penelitian menurut Poerwadarminta yang memadankan penelitian dengan penyelidikan sebagaimana dikutip oleh Bambang Waluyo sebagai berikut:

“Penelitian adalah pemeriksaan yang diteliti, sedangkan penyelidikan adalah meneliti, memeriksa dengan cermat, misalnya memperhatikan dan mempelajari perkembangan bahasa”.¹¹

Penjelasan tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana dilakukan dengan metode ilmiah yang bertujuan untuk

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 2003), hlm.3

¹¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), hlm. 2

mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran dari suatu gejala yang ada. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Pendekatan masalah yang penulis gunakan dalam penyusunan penulisan hukum ini adalah pendekatan *yuridis empiris*. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer yang diperoleh secara langsung dari masyarakat, yang dalam penelitian ini mengenai kekuatan pembuktian surat perjanjian penggantian penguasaan tanah negara dan sertipikat hak atas tanah.

2. Spesifikasi Penelitian

Penulisan tesis ini spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat *deskriptif analitis*, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk manusia, keadaan/gejala-gejala lainnya.¹² *Deskriptif* artinya menggambarkan gejala hukum, melukiskan secara sistematis faktual dan akurat mengenai kekuatan pembuktian surat perjanjian penggantian penguasaan tanah negara dan sertipikat hak atas tanah, sedangkan *analitis* artinya memberikan penilaian terhadap hasil penggambaran tersebut tanpa memberikan kesimpulan yang bersifat umum.

¹² Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 1997), hlm. 36

3. Sumber dan Jenis Data

Penelitian *yuridis empiris*, sumber data yang digunakan adalah sumber data primer dan sumber data sekunder.

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat¹³. Sumber data primer merupakan sumber data yang terkait langsung dengan permasalahan yang diteliti yang diperoleh di lapangan.

b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier¹⁴. Sumber data sekunder merupakan sumber data berupa data kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹⁵

4. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat dalam penelitian ini diperlukan adanya 2 (dua) jenis data, yakni data primer dan data sekunder, maka teknik pengumpulan datanya disesuaikan dengan jenis data yang diperlukan tersebut, yaitu:

a. Data Primer

¹³ *Ibid*, hlm. 51

¹⁴ *Ibid*, hlm. 12-13

¹⁵ *Ibid*, hlm. 12-13

Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara wawancara. Wawancara merupakan kegiatan Tanya jawab dengan responden secara bebas terpimpin, yaitu hanya memuat garis besar pertanyaan yang mengarah pada permasalahan dengan menggunakan alat pengumpul data berupa daftar pertanyaan dengan sistem terbuka untuk memberikan kebebasan bagi responden untuk menjawab pertanyaan sesuai dengan pendapatnya. Responden penelitian ini adalah :

- 1) Pegawai Kantor Pertanahan Kota Semarang
- 2) Kepala Kelurahan Gajah Mungkur Kota Semarang
- 3) Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Semarang
- 4) Hakim Pengadilan Negeri Kota Semarang

b. Data Sekunder

Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara pengumpulan data kepustakaan, yakni merupakan teknik yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer
 - a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - d) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - e) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan
 - f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Pendapat para sarjana mengenai pendaftaran tanah, literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah pendaftaran tanah.

5. Teknik Analisis Data

Metode yang digunakan adalah *analisis kualitatif*, yaitu data yang diperoleh melalui wawancara serta studi kepustakaan disusun secara sistematis dan selanjutnya di analisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretatif

menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.