

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1. Latar belakang

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa atas dasar hak menguasai dari Negara maka menjadi kewajiban bagi pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria yang *individualistic*, *komunalistik*, dan *religious*, selain “bertujuan melindungi tanah juga mengatur hubungan hukum hak atas tanah melalui penyerahan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya”.<sup>1</sup>

Dan Tanah atau disebut hukum tanah adat yang mempunyai pengertian adalah keseluruhan kaidah hukum yang berkaitan dengan tanah dan bersumber pada hukum adat. Pada umumnya hukum ada yang mempunyai sifat tidak tertulis itulah yang menyebabkan kurangnya kepastian hukum yang ada. Untuk hukum tanah adat itu dibagi menjadi dua yaitu Hukum tanah adat administratif dan hukum tanah adat perdata. Hukum tanah adat *administrative* adalah keseluruhan peraturan yang merupakan landasan bagi negara untuk melaksanakan praktiknya tentang tanah, Sedangkan untuk hukum tanah adat perdata adalah mengatur peraturan tanah milik perseorangan atau suatu badan hukum. Dalam hukum tanah adat mempunyai suatu landasan yang berasaskan hukum dan harus memperhatikan upaya-upaya mencari adanya keadilan.

Berdasarkan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah memberikan landasan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dasar ketentuan ini dapat diketahui bahwa dalam kemakmuran rakyat menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang kemudian dicantumkan dalam UU No.5 Tahun 1960 yang disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Hukum tanah adat juga ada objek yaitu hak atas tanah yang terdiri dari hak ulayat dan hak milik adat. Adapun pengertian hak ulayat adalah hak dari suatu masyarakat hukum atas lingkungan tanah wilayahnya yang memberi wewenang tertentu kepada penguasa-penguasa adat untuk mengatur dan memimpin penggunaan tanah wilayah masyarakat hukum tersebut, sedangkan hak milik adat adalah hak perorangan dan hak komunal.

Dalam Pasal 3 UUPA menyatakan 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”. Oleh karena itu peran dan kedudukan tanah adat pada saat ini mempunyai posisi yang penting dan besar dalam masalah pertanahan. Di dalam UUPA keberadaan Hukum Tanah Adat mendapatkan pengakuan yang kuat.

Dan prinsip mendahulukan Negara dan kepentingan nasional artinya bahwa segala sesuatu kebijaksanaan di dalam bidang pertanahan tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan yang ada pada masyarakat. Untuk itu Tanah tidak digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi atau

---

<sup>1</sup>S.Chandra, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Persyaratan Permohonan Di Kantor Pertanahan*, Grasindo, Jakarta, 2005, h.3

kelompok. Kegunaannya Tanah juga harus disesuaikan dengan sifat dan keadaannya haknya yang bermanfaat bagi masyarakat, untuk kesejahteraan, kebahagiaan yang mempunyai, dan kepentingan negara. Sedangkan Hak Ulayat yang pada kenyataannya sudah tidak ada lagi dan tidak bisa untuk dihidupkan lagi. Penciptaan Hak Ulayat yang baru tidak akan bisa lagi, sehingga dalam rangka menegakkan Hukum Agraria Nasional tugas dan wewenang yang merupakan unsur dari Hak Ulayat pemegangnya adalah Negara Republik Indonesia.

Pada Pasal 5 UUPA menyatakan sebagai berikut “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 yang tercantum dalam Undangundang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Tujuan dibentuknya UUPA No. 5 Tahun 1960 sebagai hukum positifnya bidang Pertanahan yang ada di Indonesia dan salah satu tujuannya adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Dalam batang tubuh UUPA tujuan tersebut di atur dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA bahwa ”Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintahan diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintahan”.

Dari Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan instruksi yang ditunjukkan kepada Pemerintah agar menyelenggarakan Pendaftaran Tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum (*rechtskadaster*). Dalam suatu proses Pendaftaran Tanah tersebut maka akan diterbitkan dokumen tanda bukti hak yang disebut dengan sertifikat. Sertifikat hak atas tanah merupakan produk akhir dari Pendaftaran Tanah sebagai tanda bukti hak kepemilikan tanah yang dijamin kepastiannya oleh hukum dan pemegangnya mendapat perlindungan hukum. Agar setiap pemilik tanah mendapat perlindungan hukum, maka harus secepatnya untuk mendaftarkan tanahnya. Namun dalam kenyataannya masih banyak masyarakat (Pemilik/Pemegang) hak atas tanah yang belum mendaftarkan bidang-bidang tanah miliknya tersebut. Guna menjamin kepastian dan ketertiban hukum agar masyarakat bisa mendapatkan perlindungan hukum yang sesuai dengan peraturan yang ada.

Dalam jual beli hak atas tanah diperlukan adanya formil bagi penjual atau pemilik hak atas tanah. Syarat formil objek jual beli hak atas tanah dan juga terkait dengan prosedur peralihan hak atas tanah tersebut. Dan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa menyatakan kewenangan desa diatur dalam Pasal 2 yaitu “ Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika”. Untuk selanjutnya kewenangan desa diatur dalam Pasal 18 sebagai berikut “Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa”.

Sedangkan dalam Pasal 19 menyatakan “Kewenangan Desa meliputi: kewenangan berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala Desa, kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Prosedur jual beli hak atas tanah telah diterapkan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku yakni Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 No. 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043).”Dan Peraturra Pemerintahan No. 10 Tahun 1961 yang dirubah dengan Peraturan Pemerintahan No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696)”.<sup>2</sup>

Menurut ketentuan tersebut jual beli tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam jual beli tanah dan proses jual beli tanah hanya dapat dilakukan di atas tanah yang dimiliki berdasarkan hak-hak atas tanah artinya obyek tanah yang disahkan dengan bukti kepemilikan hak atas tanah. Dengan demikian dapat diketahui bahwa penjual adalah sebagai orang atau pihak yang berhak dan sah menurut hukum untuk menjual.

Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yaitu Untuk suatu kepentingan pendaftaran jual beli tanah kepada kantor Pertanahan Kabupaten atau kota setempat, maka jual beli tanah yang bersertipikat maupun selain sertipikat harus dibuktikan dengan adanya akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tersebut.

Sebelum UUPA lahir masyarakat masih menganggap Girik sebagai bukti kepemilikan dan setelah UUPA lahir dan PP No. 10 Tahun 1961 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 24 Tahun 1977 Tentang Pendaftaran Tanah dan hanya sertipikat hak atas tanah yang diakui sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah. Selain Sertipikat hak atas tanah masih banyak masyarakat yang menganggap bahwa surat tanda bukti lain seperti girik adalah sebagai surat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah.

Sedangkan Tanah girik adalah sebutan untuk tanah adat atau tanah yang belum memiliki sertipikat dan belum terdaftar pada kantor Pertanahan setempat, serta belum memiliki status hak tertentu yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak sewa. Tanah girik tidak memiliki status hukum yang kuat untuk dijadikan sebagai syarat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah. “Oleh karena penting untuk mencermati tanah girik yang akan dibeli untuk kemudian hari tidak timbul permasalahan yang merepotkan dan merugikan”.<sup>3</sup>

Untuk menjamin kepastian hukum, ketertiban hukum, dan memberikan perlindungan hukum bagi para pihak, maka Perlu adanya kajian tentang Perlindungan Hukum bagi Pemegang Surat Tanah Bukti Hak Atas Tanah Yang Belum Terdaftar. Pemikiran secara teoritis kritis perlu dilakukan guna mengantisipasi dan mencegah terjadinya penyelundupan hukum dalam praktik peralihan hak atas tanah dengan cara jual beli hak atas tanah yang belum didaftarkan atau belum bersertifikat. Sehingga jual beli tanah yang belum bersertipikat ada kepastian hukum tanpa adanya penyalahgunaan hukum.

Tanah yang belum didaftarkan hak kepemilikannya atau belum bersertifikat memiliki resiko hukum dan kerawanan dalam jual beli yang lebih tinggi. Oleh karena itu terhadap obyek jual beli hak atas tanah yang belum didaftarkan atau belum mempunyai sertifikat lebih menekankan kejelian dan kehati-hatian agar jelas dan terang penjual akta sebagai pihak yang sah dan berhak untuk menjual.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia sedang dilaksanakan oleh pemerintah karena sangat berguna sekali terutama dalam dalam menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum atas tanah yang masyarakatnya miliki . Hal ini terbukti bahwa masyarakat mendaftarkan tanahnya untuk

---

<sup>2</sup>Andy Hartanto, *Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak atas Tanahnya*, LaksBang Justitia, Surabaya, 2014, h. 83.

<sup>3</sup>Dinda Keumala dan Setiyono, *Tanah dan Bangunan*, Redaksi Raih ASA Sukses, Jakarta, 2009, h. 30.

mendapatkan sertifikat atas tanah. Dalam PP No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah mengatur secara jelas Pengertian tentang tanah yaitu Pasal 1 ayat (1)” Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”. Untuk perlindungan hukum bagi pemegang surat tanda bukti hak atas tanah yang belum terdaftar upaya yang harus diselesaikan pemerintah dalam menuntaskan konflik yang ada dalam bidang tanah atau pertanahan.

Dan dalam Hal inilah yang perlu dikaji lebih lanjut mengenai banyaknya masyarakat yang menganggap bahwa girik sebagai surat tanda bukti kepemilikan hak atas tanah. Dan Perlu adanya Perlindungan hukum bagi pemegang surat tanda bukti hak atas tanah yang belum terdaftar.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas dan untuk membatasi ruang lingkup pembahasan skripsi ini, maka permasalahan penelitian di rumusan sebagai berikut:

1. Apakah surat tanda bukti hak atas tanah yang belum terdaftar memiliki kekuatan hukum ?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi pemegang surat tanda bukti hak atas tanah yang belum terdaftar ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin di capai dalam penelitian hukum ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kekuatan hukum surat tanda bukti hak atas tanah yang belum terdaftar.
2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi pemegang surat tanda bukti hak atas tanah yang belum terdaftar.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat teoritis**

Dari segi teoritis diharapkan agar penelitian dapat memberikan manfaat untuk menambah memperkaya Ilmu Hukum dan khusus dalam bidang Agraria, serta bagi yang berminat meneliti lebih lanjut kekuatan hukum pada surat tanda bukti hak atas tanah yang belum terdaftar.

### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Dan dari segi Praktis diharapkan penelitian ini dapat menambah wawasan bagi Praktisi maupun masyarakat agar dapat memahami cara perlindungan hukum bagi pemegang yang masih mempunyai surat tanda bukti hak atas tanah yang belum terdaftar.

## **1.5 Metode Penelitian**

### **1.5.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dapat digunakan dalam penelitian hukum adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yakni penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas isu hukum (*legal issues*) yang ada. Hasil dari penelitian ini adalah memberikan pengetahuan mengenai apa yang

seyogyanya mengenai rumusan masalah yang diajukan. Penelitian hukum normatif hanya meneliti norma hukum yang ada, tanpa melihat praktiknya di lapangan (*law in action* atau *ius constituendum*). Menurut Peter Mahmud Marzuki “fungsi penelitian hukum adalah menemukan sesuatu yang efektif dan bermanfaat dalam menuangkan gagasan. Dalam hal demikian, sama halnya dengan teori kebenaran korespondensi, masalah – masalah nilai atau sesuatu yang tidak memberikan manfaat secara lahiriah tidaklah menjadi kajian dari teori kebenaran ini”.

### 1.5.2 Metode Pendekatan

Dalam penulisan penelitian ini menggunakan beberapa metode dalam penyelesaiannya di antaranya adalah menggunakan metode:

1. Perundang-Undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya antara undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dengan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.
2. Pendekatan Konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian - pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang di hadapi.

### 1.5.3 Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- a. Bahan primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Dalam penulisan ini penulis menggunakan bahan hukum primer, antara lain:
  1. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
  3. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
  5. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997.
  6. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
  7. Putusan Mahkamah Agung Nomor: 816 K/Pdt/2016.
- b. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan hukum yang berasal dari kepustakaan berupa buku-buku hukum, skripsi, tesis, disertasi, dan jurnal-jurnal hukum. Karena, bahan hukum sekunder memberikan petunjuk bagi penulis untuk mengetahui kemana arah tujuan penulisan dalam membangun argumentasi hukum. Dalam hal ini penulis menggunakan bahan hukum sekunder, antara lain:
  1. Buku-buku:
  2. Penelitian ilmu hukum:
  3. Artikel ilmiah:

- c. Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya adalah kamus besar bahasa indonesia, kamus hukum, ensiklopedia, indeks dan seterusnya.

#### **1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, maka dalam pengumpulan bahan hukum seperti bahan hukum primer (perundang-undangan) dikumpulkan menjadi satu dengan metode menginventarisasi dan kategorisasi, baik dengan ikhtisar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis).

#### **1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum**

Analisa hukum normatif dalam penulisan skripsi ini yang dilakukan secara penafsiran hukum dengan mengklarifikasi dan menganalisa sumber bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang telah dikumpulkan secara sistematis berdasarkan bab-bab dan sub bab sesuai dengan rumusan masalah, kemudian ditarik kesimpulan. Dan kesimpulan yang ada diambil dengan cara berpikir deduktif, yaitu dengan cara berpikir mendasar pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus sehingga bisa menemukan norma baru tentang perlindungan hukum bagi pemegang surat tanda bukti hak atas tanah yang belum terdaftar.

### **1.6 Pertanggungjawaban Sistematika**

Pertanggungjawaban sistematika ini dimaksud untuk memberikan gambaran mengenai hal yang akan dibahas dalam penulisan penelitian ini. Untuk mempermudah pembahasan dan penjabaran penulisan ini, maka penelitian ini dibagi menjadi empat bab dengan sistematika sebagai berikut:

- BAB I : Berisi uraian tentang Pendahuluan, yang meliputi latar belakang permasalahan yang akan ditulis, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan pertanggungjawaban penelitian.
- BAB II : Perlindungan Hukum, Hak Atas Tanah Yang Belum Terdaftar, Macam-Macam Hak Atas Tanah, Pembuktian/ Kekuatan Pembuktian. Berisi tentang Pembahasan dari penelitian ini, dalam bab ini berisi uraian hasil penelitian mengenai rumusan masalah
- BAB III : Permasalahan yaitu tentang Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Surat Tanda Bukti Hak Atas Tanah Yang Belum Terdaftar.
- BAB IV : Kesimpulan dari penelitian serta saran berdasarkan kesimpulan penelitian ini.

