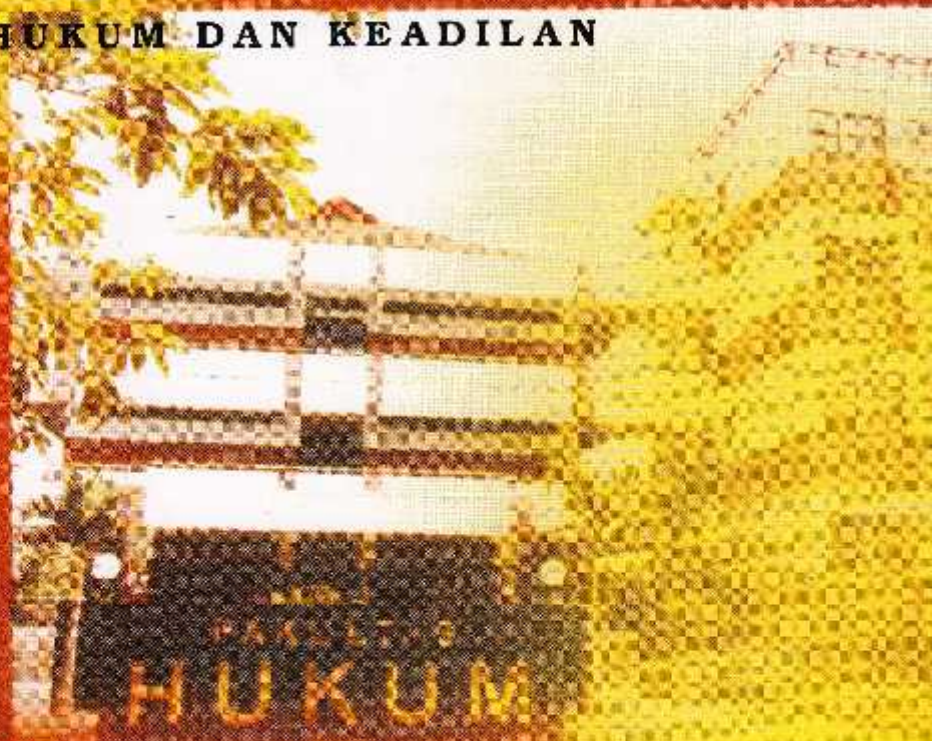


Volume 7 Nomor 2 Desember 2004
Akreditasi SK Dikti Nomor: 02/Dikti/Kep/2002
ISSN 1410 - 7724

YUSTIKA

MEDIA HUKUM DAN KEADILAN



Diterbitkan Oleh :
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS SURABAYA

Jurnal YUSTIKA	Vol. 7	No. 2	Hlm. 251 - 419	Surabaya Desember 2004	ISSN 1410-7724
----------------	--------	-------	----------------	---------------------------	-------------------

JURNAL "YUSTIKA"

Media Hukum Dan Keadilan

Akreditasi SK Dikti Nomor: 02/Dikti/Kep/2002

Pada prinsipnya diterbitkan dua kali dalam setahun. Berisi tulisan yang diangkat dari hasil penelitian dan kajian analitis-kritis di bidang hukum.

Penanggung Jawab

Rektor Universitas Surabaya

Pemimpin Redaksi

Dekan Fakultas Hukum Universitas Surabaya

Wakil Pemimpin Redaksi

Anton Prijatno, S.H.

Daniel Djoko Tarliman, S.II., M.S.

Sekretaris Redaksi

Marianus J. Gaharpung, S.II., M.S.

Konsultan Redaksi

Prof. Dr. Mr. R. Soetomo Prawirohamidjojo

Prof. Dr. J.E. Sahetapy, S.H.

Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA.

Prof. Dr. Eko Sugitarto, S.H., C.N., M.Hum.

Redaksi Pelaksana

Sari Mandiana, S.H., M.S.

J.M. Atik Krustiyati, S.H., M.S.

Sriwati, S.H., M.Hum.

H. Didik Widitrisniharjo, S.H., M.Si.

Dr. Lanny Kusumawati, Dra. S.H., M.Hum.

Marianus J. Gaharpung, S.H., M.S.

H. Taufik Iman Santosa, S.II., M.Hum.

Pembantu Umum

Dra. Kunasih

Salepan

Muhammad Arifin

Z a i n i

Alamat Redaksi dan Tata Usaha: Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Jalan Raya Kalirungkut, Surabaya (60293). Telepon (031) 2981120, 2981122. Faksimili (031) 2981121, E-mail : tu_fh@dingo.ubaya.ac.id

Redaksi menerima sumbangan tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain. Naskah diketik di atas kertas HVS kuarto spasi ganda minimal 12 tulisan dan maksimal 20 halaman menggunakan program MS-Word, dengan format seperti tercantum pada halaman kulit dalam belakang (Persyaratan Naskah Untuk Jurnal Yustika).

2

DAFTAR ISI

Daftar Isi	i - ii
Lanny Kusumawati Pajak Bumi dan Bangunan Bagi Yayasan Yang Bergerak Di Bidang Pendidikan.....	251 - 262
Irawan Soerodjo Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997...	263 - 278
H. Didik Widitrisniharjo Persoalan Hukum, Bekas Kekayaan Desa Sebagai Akibat Perubahan Desa Menjadi Kelurahan (Tinjauan Menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004.....	279 - 292
Yean Nursari Simanjuntak Makna Sosial Hukum Realitas dan Manfaatnya.....	293 - 312
Hesti Armiwulan Hak Asasi Manusia dan Hukum.....	313 - 332
Sonya Claudia Siwu Internasional Monetary Fund: Sebuah Organisasi Keuangan Internasional Bagi Negara Berkembang Pada Masa Krisis.....	333 - 346
Wisnu Aryo Dewanto Tinjauan Hukum Mengenai Sulitnya Melaksanakan Putusan Arbitrase Asing di Indonesia.....	347 - 368

KEPASTIAN HUKUM PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997

Irawan Soerodjo

The legal aspect of land, especially legal certainty about registration of land's right, it contains a vital aspect to prevent disputes rising. The function and task of functional land rights government matter. The board of national land affairs, and the result in the form of land certificate, should be clarified according to the valid legal positivity, in ensuring legal certainty. Land certificate constitutes a valid evidence, still be subject to be claimed. However, when the land is put away, the certificate will acquire a legal certainty, so that no one can challenge the certificate. Such as the procedure of land's right application. Haven't the government in land's regulation should be overcome seriously to acquire legal certainty to overcome land's right. We need the same perception to overcome a land dispute in court to ensure legal certainty that will ensure justice to the related parties.

Kepastian hukum pertanahan, khususnya kepastian hukum tentang pendaftaran hak atas tanah merupakan aspek yang vital untuk mencegah timbulnya sengketa. Fungsi dan tugas Badan Pertanahan Nasional, dan hasilnya dalam bentuk sertifikat tanah harus diuraikan sesuai dengan hukum positif yang berlaku, dalam menjamin kepastian hukum. Sertifikat tanah yang merupakan suatu bukti yang sempurna akan dapat dipertanggungjawabkan. Namun dengan lewatnya waktu sudah 5 tahun sejak berlakunya tidak ada yang mengklaim, maka sertifikat tersebut akan memperoleh suatu kepastian hukum (*rechtszekerheid*) sehingga terhadap sertifikat tanah tersebut tidak dapat dituntut oleh seseorang. Demikian prinsip kerja (*rechtsverwerking*) dalam pertanahan hak atas tanah. Tidak adanya sinkronisasi di dalam peraturan pertanahan harus segera dapat segera untuk mendapatkan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah. Kepastian hukum merupakan prinsip yang sama dalam mengatasi suatu sengketa tanah di pengadilan. Kepastian hukum akan menjamin adanya keadilan bagi para pihak yang terlibat.

Keywords: land's regulation, registration of property, legal certainty, certificate

Irawan Soerodjo, adalah Notaris/PPAT di Jakarta dan Dosen Keguruan Magister Kenotariatan Universitas Airlangga dan Universitas Surabaya (UBAYA).

KEPASTIAN HUKUM PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997

Irawan Soerodjo

Legal certainty of land, especially legal certainty about registration of land's right, it is necessary to implement to prevent disputes rising. The function and task of functionary land official treatment matter. The board of national land affairs, and the result in the form of land certificate, should be clarified according to the valid legal positivity, in ensuring legal certainty. Land certificate constitutes a valid evidence, still be subject to be claimed. However, if the certificate was past away, the certificate will acquire a legal certainty, so that no one can claim the certificate. Such as the procedure of land's right application. Haven't satisfaction in land's regulation should be overcome seriously to acquire legal certainty to overcome of land's right. We need the same perception to overcome a land dispute in court to ensure legal certainty that will ensure justice to the related parties.

Kepastian hukum pertanahan, khususnya kepastian hukum terlang pendaftaran hak atas tanah merupakan suatu aspek yang vital untuk mencegah timbulnya sengketa. Fungsi dan tugas Badan Pertanahan Nasional, dan hasilnya dalam bentuk sertifikat tanah harus disesuaikan dengan hukum positif yang berlaku, dalam menjamin kepastian hukum. Sertifikat tanah yang merupakan suatu bukti yang sempurna akan dapat merupakan hal yang dapat dituntut. Namun dengan lewatnya waktu setelah 5 tahun sejak berlakunya tidak ada yang mengklaim, maka sertifikat tersebut akan mendapatkan suatu kepastian hukum (*rechtszekerheid*) sehingga terhadap sertifikat tanah tersebut tidak dapat dituntut oleh seseorang. Demikian prinsip kerja (*rechtsverwerking*) dalam kepemilikan hak atas tanah. Tidak adanya sinkronisasi di dalam peraturan pertanahan harus segera dicari solusi untuk mendapatkan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah. Harus bertumbuhkan persepsi yang sama dalam mengatasi suatu sengketa tanah di pengadilan untuk meningkatkan kepastian hukum yang akan menjamin adanya keadilan bagi para pihak yang terkait.

Keywords: land's regulation, registration of property, legal certainty, certificate.

Irawan Soerodjo, adalah Notaris/PPAT di Jakarta dan Dosen Hukum Magister Kenotariatan Universitas Airlangga dan Universitas Surabaya (UBAYA).

1. Problematika

Pembangunan bidang hukum pertanahan perlu dilakukan dengan melanjutkan penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan, misalnya pendaftaran tanah yang diamanatkan dalam Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Undang-undang Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA).

Selama lebih dari 35 tahun pelaksanaan UUPA, pendaftaran tanah telah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2171) tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 10 Tahun 1961). PP 10 Tahun 1961 telah meletakkan landasan bagi pelaksanaan UUPA dalam mengoperasionalkan tatalaksana pendaftaran tanah yang diperlukan. Landasan tersebut disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan pada waktu itu.

UUPA yang diundangkan pada tanggal 24 September 1960 merupakan perombakan secara fundamental terhadap hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia pada waktu itu. Perombakan tersebut mempunyai pengaruh yang sangat besar, sebab sebelum diberlakukannya UUPA hukum adat merupakan hukum yang berlaku bagi mayoritas penduduk Indonesia. Dengan demikian setelah berlakunya UUPA, hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum agraria nasional.

Dari beberapa putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang telah menjadi yurisprudensi dapat disimpulkan bahwa sebenarnya tidak terdapat kepastian hukum dalam hukum pertanahan di Indonesia, khususnya di bidang Pendaftaran Tanah. Hal tersebut seperti ternyata dalam hal-hal sebagai berikut :

- a. Berdasarkan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan bahwa setiap transaksi atas tanah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat

tertentu i.e Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), akan tetapi beberapa putusan MA menerapkan pertimbangan hukum; bahwa untuk menjamin keabsahan atas suatu transaksi atas tanah, maka transaksi tersebut harus dilaksanakan oleh atau di hadapan PPAT, namun pada beberapa putusan MA menerapkan pertimbangan hukum; asas itikad baik sebagai asas yang sangat menentukan dan dapat membatalkan transaksi yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT, sehingga MA pernah memutuskan bahwa transaksi hukum atas tanah adalah sah meskipun dibuat tidak oleh atau di hadapan PPAT, *asalkan transaksi tersebut dilakukan dengan memenuhi asas itikad baik*.

- a. Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1962, ditentukan bahwa tanah milik adat, dengan alat bukti petok/ketitir dapat dikonversi menjadi hak atas tanah, yaitu antara lain menjadi hak milik, hak guna bangunan, sehingga petok/ketitir adalah merupakan dasar hukum konversi sedangkan MA menyatakan bahwa petok/ketitir adalah bukan bukti kepemilikan akan tetapi hanya merupakan bukti pembayaran pajak atas tanah.

Dengan dianutnya prinsip-prinsip seperti tersebut di atas oleh Mahkamah Agung RI, maka mempunyai konsekuensi hukum bahwa:

- a. Adalah tidak tepat prinsip yang dianut oleh Badan Pertanahan Nasional tentang penggunaan petok/ketitir sebagai dasar hukum untuk konversi hak atas tanah;
- b. Sangat mungkin pemegang hak atas tanah yang sah, namanya tidak tercantum pada petok/ketitir;
- c. WA sebagai lembaga peradilan tertinggi memiliki pengaruh yang signifikan dalam memberikan jaminan kepastian hukum di Indonesia.

2. Permasalahan

Adapun permasalahannya adalah dalam sebagai berikut:

- a. MA tidak dalam hukum pertanahan berkaitan dengan fungsi PPAT dengan produknya berupa AKTA PPAT dan fungsi BPN dalam pendaftaran hak atas tanah

- b. Problematik gugatan terhadap sertifikat hak atas tanah. Problematik tersebut berkenaan dengan ketentuan bahwa sertifikat hak atas tanah tidak bisa digugat setelah 5 (lima) tahun penerbitannya karena dianggap melepaskan hak (*rechtsverwerking*).
- c. Dis-sinkronisasi vertikal dan horisontal dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

3. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini Penulis menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan historis dan perundang-undangan (*statute approach*). Adapun tahapan penelitian ini dilaksanakan sebagai berikut :

- a. Tahap pertama dilakukan dengan inventarisasi hukum positif yang pernah dan masih berlaku, dimulai dari bahan hukum berupa plakat-plakat pada zaman Belanda, ordonansi-ordonansi, reglement-reglement, yurisprudensi yang berhubungan dengan pendaftaran hak atas tanah. Bahan hukum lain berupa tulisan para ahli hukum tentang hukum pertanahan, hukum pembuktian. Dalam tahap ini dilakukan proses identifikasi dengan cara yang khusus, yakni melakukan analisis secara substansial untuk dapat mengklasifikasi hukum positif tersebut secara logis sistematis.
- b. Tahap kedua mengidentifikasi hukum positif di bidang pertanahan yang mempunyai hubungan erat dengan pendaftaran tanah. Langkah ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis isi dan struktur hukum positif.¹
- c. Tahap ketiga melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan hukum pertanahan yang meliputi konsep hukum, norma hukum, sistim hukum, konsep hukum teknis, lembaga hukum, figur hukum, fungsi hukum dan sumber hukum.² Dengan dilaksanakannya analisis berdasarkan logika hukum (*content analysis*) yaitu antara lain dengan interpretasi, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang isi dan struktur hukum pendaftaran tanah di Indonesia.

4. Hasil dan Analisis

4.1. Alat Bukti dalam Hukum Pertanahan sehubungan dengan Fungsi PPAT dan BPN

Alat-alat bukti merupakan sarana yang dipakai dalam hukum pembuktian untuk membuktikan kebenaran sesuatu hak atau dalil yang diajukan atau untuk menyangkal dalil atau hak orang lain. Hukum pembuktian merupakan bagian dari hukum acara yang mengatur macam-macam alat bukti yang sah menurut hukum, sistem yang dianut dalam hukum pembuktian, syarat-syarat dan tata cara mengajukan alat bukti, serta kewenangan hakim untuk menerima, menolak dan menilai suatu pembuktian.

Dalam tulisan ini yang dimaksud dengan hukum pembuktian adalah bagian dari hukum acara perdata. Hukum Pembuktian dalam KUH Perdata yang diatur dalam buku keempat di dalamnya mengandung segala aturan-aturan pokok pembuktian dalam hubungan perdata. Sedangkan pembuktian itu sendiri merupakan suatu proses bagaimana alat-alat bukti tersebut dipergunakan, diajukan maupun dipertahankan sesuai hukum acara yang berlaku.³

Selanjutnya Van Bummelen sebagaimana dikutip Hari Sasangka dan Lily Rosita berpendapat bahwa membuktikan adalah memberikan kepastian yang layak menurut akal (*redelyk*) tentang (a) apakah hal yang tertentu itu sungguh-sungguh terjadi ?; (b) apa sebabnya adalah demikian halnya? Senada dengan pendapat tersebut, Martono Prodjohamidjojo mengemukakan "membuktikan" mengandung maksud dan usaha untuk menyatakan kebenaran atas sesuatu peristiwa sehingga dapat diterima akal terhadap kebenaran peristiwa tersebut".⁴

Untuk membuktikan sesuatu hak atau dalil, maka seseorang memerlukan adanya alat-alat bukti. Pasal 1866 KUH Perdata menyatakan bahwa alat pembuktian meliputi: bukti tertulis, bukti saksi, pengakuan, sumpah. Sedang Vollmar berpendapat bahwa "Banyaknya alat bukti sebagaimana yang disebut dalam pasal 1866 di atas tidak lengkap. Di luar itu masih ada

keterangan ahli (pasal 215 Peraturan Acara Perdata) dan pemeriksaan di tempat oleh hakim”⁵

Jadi, hal-hal yang bertalian dengan hukum pembuktian adalah termasuk dalam hukum acara yang bersifat materil dan ada yang bersifat formal.⁶ Perihal pembuktian juga dikenal dalam Hukum Pertanahan Indonesia khususnya pendaftaran tanah yang berfungsi untuk menjamin kepastian hukum. Terlaksananya pendaftaran tanah sebagai suatu proses yang diakhiri dengan terbitnya sertipikat atas nama pemegang hak atas tanah adalah untuk keperluan pembuktian haknya.

a. Fungsi PPAT dan BPN dalam Pendaftaran Tanah

Jabatan PPAT menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 pada dasarnya mempunyai peranan yang sangat penting dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah, yaitu dengan membuat alat bukti mengenai telah terjadinya perbuatan hukum mengenai sebidang tanah tertentu yang kemudian dijadikan dasar untuk mendaftarkan perubahan data yuridis yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka korelasi jabatan PPAT dengan pelaksanaan administrasi pertanahan semakin jelas. Hal ini terlihat adanya kewajiban PPAT dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penandatanganan akta tentang adanya peralihan atau pembebanan hak atas tanah untuk mendaftarkan akta tersebut pada kantor pertanahan setempat.

Di dalam Pasal 1 angka 24 PP Nomor 24 Tahun 1997, PPAT diartikan sebagai Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu serta melakukan tindakan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas pendaftaran tanah dengan membuat akta mengenai perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data yuridis mengenai tanah tersebut, yaitu :

1. Akta jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya mengenai hak atas tanah, kecuali pemindahan hak melalui lelang;
2. Akta pembagian hak bersama atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun;
3. Akta pemberian hak tanggungan;
4. Akta pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik.

Oleh karena PPAT hanya mengkonstatir kehendak para pihak, maka akta tersebut adalah final sebab tujuan pembuatan akta semata-mata adalah untuk bukti atas suatu transaksi, namun demikian PPAT mempunyai kewajiban untuk melanjutkan rangkaian proses pendaftaran tanah. Sehingga substansi dari akta PPAT adalah sebagai alat bukti untuk menjamin kebenaran suatu transaksi, akan tetapi dengan telah selesainya akta tersebut tidak menjamin sepenuhnya terlaksananya proses pencatatan suatu transaksi yang antara lain peralihan hak atau balik nama secara keseluruhan.

Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah maka pelaksanaan tugas pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang dibantu oleh PPAT sebagai pejabat umum yang diberikan wewenang untuk membuat akta otentik. Dengan demikian akta PPAT bukan merupakan suatu keputusan (*beschikking*) dalam lingkup hukum Tata Usaha Negara melainkan merupakan akta para pihak (*partij acte*). PPAT tidak mempunyai kewenangan membuat suatu keputusan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, sehingga apabila terjadi sengketa mengenai akta PPAT, maka sengketa tersebut tidak dapat diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara tetapi diajukan di Peradilan Umum, karena sengketa tersebut merupakan sengketa diantara para pihak (subyek hukum).

Keputusan (*beschikking*) secara umum diartikan sebagai kewenangan yang diberikan oleh negara kepada badan/jabatan Tata Usaha Negara. Keputusan tersebut bersifat *enzijdig* yang berwujud konkret, unikiter dan final. Produk PPAT adalah akta yang dapat

digunakan sebagai alat bukti atas suatu perbuatan hukum pemerintah, sedang keputusan tata usaha negara berisi tindakan hukum tata usaha negara yang merupakan "norma hukum".⁷ Sifat norma hukum tersebut adalah final, konkret dan individual, sedang akta PPAT bukan norma hukum tetapi sebagai alat bukti, sehingga sifat-sifat konkret, individual dan final tidak relevan pada akta PPAT.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non departemen yang mempunyai tugas di bidang pertanahan dengan unit kerjanya, yaitu Kantor Wilayah BPN di tiap propinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten atau kotamadya yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Lembaga tersebut dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang BPN tanggal 19 Juli 1988 yang bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan Presiden.

b. Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah

Bahwa tidak terlaksananya ketentuan mengenai pendaftaran tanah sebagaimana mestinya bukan semata-mata disebabkan oleh adanya kekurangan peraturan-peraturan yang mengatur tentang pendaftaran tanah, namun disebabkan oleh kendala lain, yaitu di samping kekurangan anggaran, alat dan tenaga juga banyaknya bidang tanah yang tersebar di wilayah Indonesia. Kendala lain adalah terjadi disinkronisasi pada peraturan perundang-undangan tertulis di bidang pertanahan, baik secara vertikal maupun horisontal sebagaimana yang akan diuraikan berikut ini. Hal tersebut merupakan faktor penyebab yang menimbulkan ketidakpastian hukum bagi subyek hukum atas kepemilikan tanah disamping ketidakpastian prosedur hukum.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, secara normatif kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.⁸

Ketidakpastian hukum timbul karena perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional di bidang pertanahan tidak mampu mendukung pelaksanaannya karena adanya disinkronisasi vertikal dan horisontal pada perangkat peraturan perundang-undangan tersebut meski sumber daya manusia dalam hal ini PPAT, para petugas di Kantor Pertanahan setempat, masyarakat/ badan hukum telah secara konsisten dan konsekuen mendukung keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut.

Selanjutnya Elyana juga menyatakan bahwa, makin banyaknya sengketa tanah disebabkan oleh masih kurangnya kesadaran maupun pemahaman masyarakat terhadap Undang-undang dan peraturan hukum lainnya di bidang pertanahan; kurang adanya koordinasi antar instansi yang terkait dengan masalah tanah; tidak ada kesamaan yang sama mengenai pengertian-pengertian yang terdapat dalam peraturan-peraturan pertanahan yang ada; peraturan-peraturan di bidang pertanahan masih banyak yang tidak jelas sehingga perlu disempurnakan.⁹

Tujuan politik hukum bukan hanya menjamin keadilan, akan tetapi juga menciptakan kepastian hukum. Kepastian hukum berkaitan erat dengan efektifitas hukum, sebab jaminan kepastian hukum akan terwujud apabila negara memiliki sarana-sarana yang memadai untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ada.¹⁰ Dengan menyatakan bahwa tujuan hukum itu untuk pertama-tama adalah untuk menciptakan kepastian hukum, maka perlu dipahami apa yang berkaitan dengan kepastian hukum?

Menurut Van Apeldoorn „kepastian hukum”,

... hukum-hal yang dapat ditentukan (*hepaalbaarheid*) dari hukum, hukum-hal-hal yang konkret Pihak-pihak pencari keadilan

- (yustisiabelen) ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara.
- b. berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.¹¹

4.2. Problematik Gugatan Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah

Ketentuan bahwa setelah 5 (lima) tahun sertipikat tanah bisa digugat, di satu sisi memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum tetapi di sisi lain juga riskan dan tak memberikan perlindungan hukum kepada rakyat kecil yang sejauh ini belum sepenuhnya paham hukum. Pengumuman penerbitan sertipikat tanah di kantor kepala desa/keurahan atau media massa tidak menjamin masyarakat dapat mengetahui adanya pengumuman sehubungan dengan penerbitan sertipikat. Hal itu disebabkan masyarakat belum terbiasa membaca pengumuman di keurahan atau media massa.

Menurut Elyana pembatasan 5 tahun hak untuk menggugat tanah yang telah bersertipikat harus disambut gembira karena akan memberikan kepastian hukum dan ketentraman kepada orang yang telah memperoleh sertipikat tanah dengan itikad baik. Pengalaman menunjukkan bahwa sering terjadi sertipikat hak atas tanah yang telah berumur lebih dari 20 tahun pun masih juga dipersoalkan dengan mengajukan gugatan baik ke PN maupun ke PTUN. Pihak tergugat umumnya tidak berhasil mengajukan eksepsi kedaluwarsaan baik akusatif maupun extingtip karena Hakim menganggap Hukum tanah Nasional kita berpihak pada hukum adat yang tidak mengenal lembaga verjaring. Dengan adanya pembatasan 5 tahun dalam pasal 32 ayat 2 maka setiap Tergugat dalam kasus tanah yang sertipikatnya telah berumur 5 tahun dapat mengajukan eksepsi lewat waktu. Ketentuan Pasal 32 ayat 2 ini dapat dipastikan akan mengurangi kasus/sengketa tanah.¹²

Rechtsverwerking dapat diartikan sebagai akibat yang timbul dari suatu pelepasan hak atau akibat yang timbul karena tidak melakukan suatu perbuatan hukum yang merupakan kewajiban yang harus dilakukan seseorang, sehingga sesuatu hak menjadi hilang.¹³

Tujuan diterapkannya prinsip *rechtsverwerking* adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah dengan sertipikat tanah sebagai tanda bukti kepemilikannya. Namun penerapan prinsip *rechtsverwerking* dapat mengabaikan perlindungan hukum serta merugikan pihak yang sesungguhnya memiliki tanah jika tidak dapat membuktikan dengan alat bukti berupa sertipikat tanah.

Penyelesaian sengketa agraria pada dasarnya dapat diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara, namun kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara hanya bisa memutuskan perkara yang berhubungan dengan masalah administrasi ketatausahaan negara. Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan perkara dalam lingkup hukum perdata, termasuk sengketa hak atas tanah. Problem yang saat ini dihadapi masyarakat sehubungan dengan penyelesaian sengketa agraria adalah apakah menjadi kompetensi Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, maka perlu dibentuk Pengadilan Agraria yang bukan hanya berfungsi untuk menyelesaikan sengketa dari aspek hukum tata usaha negara atau aspek perdata saja, akan tetapi dapat diselesaikan secara komprehensif baik dari aspek hukum tata usaha negara dan aspek hukum perdata. Oleh karena itu penciptaan lembaga Pengadilan Agraria merupakan kebutuhan mutlak pada saat ini dan juga merupakan jalan keluar dari sejumlah sengketa agraria agar proses peradilan dapat berlangsung dengan baik, cepat dan tepat sehingga tidak ada lagi konflik kompetensi antara PTUN dengan Peradilan Umum. Dengan demikian masalah penentuan hak atas sebidang tanah yang tengah disengketakan menjadi kompetensi Pengadilan Agraria yang secara ideal akan memeriksa perkara tersebut secara komprehensif.

401. Di-sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pertanahan

Di-sinkronisasi vertikal adalah ketidaksesuaian di antara peraturan-peraturan secara vertikal, dan dalam tulisan ini difokuskan

pada bidang hukum agraria, baik dari hirarki peraturan perundang-undangan maupun dari lingkup aturannya. Sedang dis-sinkronisasi horisontal adalah ketidaksesuaian di antara peraturan yang mempunyai derajat yang sama. Dalam tulisan ini difokuskan pada bidang hukum agraria dengan bidang hukum agraria, serta dengan yang bukan bidang hukum agraria yang mempunyai derajat yang sama dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Terjadinya dis-sinkronisasi secara vertikal maupun horisontal di bidang hukum agraria merefleksikan bahwa dis-sinkronisasi hukum sering dijumpai dalam peraturan-perundang-undangan di Indonesia. Terdapatnya dis-sinkronisasi vertikal dan horisontal dalam hukum pertanahan dan khususnya pada peraturan Pendaftaran Tanah menimbulkan implikasi hukum yang mempunyai pengaruh secara signifikan terhadap kepastian hukum yang dicita-citakan oleh pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia.

Implikasi hukum yang timbul akan menjadi lebih rumit (*complicated*) apabila pemerintah lemah dalam melaksanakan penegakan hukum (*law enforcement*) sehingga untuk mencegah ketidakpastian hukum, pertama-tama yang diperlukan dari pemerintah adalah *political will* yang direfleksikan dalam peraturan-peraturan yang sinkron dan konsisten agar para pihak tidak melakukan interpretasi secara keliru atau sengaja dikelirukan untuk memper-tahankan haknya atau memperjuangkan sesuatu hak.

5. Penutup

a. Simpulan

1. Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah mengkonstatir kehendak para pihak yang melakukan perbuatan hukum dengan obyek berupa tanah ke dalam suatu akta yang merupakan akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang menggunakan akta PPAT sebagai dasar

- untuk melakukan pencatatan dalam buku tanah. Akta PPAT merupakan alat bukti yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan sehubungan dengan adanya suatu transaksi yang merefleksikan adanya perjanjian di antara para pihak yang mengadakan perjanjian tersebut. Sertipikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Pasal 32 ayat (2) PP No. 24/1997).
2. Kepemilikan subyek hukum atas suatu bidang tanah yang dapat dibuktikan dengan sertipikat harus dilindungi mengingat sertipikat hak atas tanah adalah bukti tertulis yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Dalam PP No. 24/1997 diatur tenggang waktu pengajuan gugatan atas sertifikat hak atas tanah, yaitu selama 5 tahun sejak diterbitkan. Apabila selama jangka waktu tersebut tidak diajukan gugatan maka dianggap terjadi pelepasan hak (*rechtsverwerking*) oleh pihak yang berkepentingan. Ketentuan tersebut bertujuan untuk menjamin kepastian hukum bagi pendaftaran hak atas tanah. Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan tidak mengatur kompetensi lembaga peradilan terhadap sengketa tanah, apakah menjadi kewenangan Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pengajuan sengketa tanah tersebut.
3. Terjadinya dis-sinkronisasi vertikal maupun horisontal pada peringkat peraturan perundang-undangan mengakibatkan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan secara operasional tidak mampu mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah dengan baik. Sengketa di bidang pertanahan dapat timbul karena memanfaatkan adanya dis-sinkronisasi vertikal dan horisontal dalam peraturan di bidang pertanahan. Keadaan tersebut dijadikan dasar oleh subyek hukum yang bertitikad baik maupun yang bertitikad buruk untuk memperoleh perlindungan hukum atau untuk mengajukan sengketa tanah ke pengadilan.

4. Kesimpulan

1. Konsep *rechtsverwerking* pada dasarnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum namun dalam pelaksanaannya dapat

- menimbulkan kerugian kepada pihak lain, oleh karena itu ketentuan dalam pasal 32 PP No. 24/1997 perlu direvisi sehingga pemegang hak atas tanah yang sesungguhnya tidak dirugikan.
2. Perlu diciptakan lembaga Pengadilan Agraria untuk sengketa agraria agar proses peradilan dapat berlangsung dengan baik, cepat dan tepat sehingga tidak ada konflik kompetensi antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Umum. Pengadilan Agraria kiranya akan dapat memeriksa sengketa tanah secara komprehensif dari berbagai aspek hukum, yaitu aspek hukum perdata, pidana dan tata usaha negara.
 3. Dalam membuat peraturan perundang-undangan Pemerintah harus cermat, serius, dan memperhatikan hukum positif mengenai pertanahan yang masih berlaku, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dan menimbulkan dis-sinkronisasi vertikal dan horisontal.

Catatan :

¹Philipus. M. Hadjon, **Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)**, Makalah, Fakultas Hukum Unair Surabaya, 1994, h. 6.

²Ibid, h. 3.

³Bambang Waluyo, **Penelitian Hukum Dalam Praktek**, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, h. 3

⁴Hari Sasangka dan Lily Rosita, **Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana**, Sinar Wijaya, Surabaya, 1996, h. 7.

⁵Ali Afandi, **Hukum Waris Hukum Keluarga Hukum Pembuktian**, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1997, h. 198

¹Ibid, h. 190.

²Philpus M Hadjon, Et All, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1982, h. 204.

³Maria S.W. Sumardjono, **Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah**, Jurusan Hukum Agraria FH UGM, Yogyakarta, 1982, h. 1.

⁴Elhana, **Peranan Pengadilan Dalam Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997**, Makalah dalam Seminar Kebijaksanaan Baru Di Bidang Pertanahan, Dampak Dan Peluang Bagi Bisnis Properti Dan Perbankan, Jakarta 6 Agustus 1997, h. 1.

⁵Theo Huybers, **Filsafat Hukum**, Kanisius, Yogyakarta, 1988, h. 129.

⁶Achmad Ali, **Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)**, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, h. 134-135.

⁷Elhana, *op. cit*, h. 6.

⁸WE Algra, Et All, **Kamus Istilah Hukum – Fockema Andreae Belanda Indonesia**, Binacipta, Bandung, 1983, h. 455.

DAFTAR PUSTAKA

¹Wijaya, WE Al, Et All, **Kamus Istilah Hukum – Fockema Andreae Belanda Indonesia**, Binacipta, Bandung, 1983.

²Achmad Ali, **Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis Dan Sosiologis)**, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.

- Afandi, Ali, **Hukum Waris Hukum Keluarga Hukum Pembuktian**, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Elyana, **Peranan Pengadilan Dalam Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997**, Makalah dalam Seminar Kebijaksanaan Baru Di Bidang Pertanahan, Dampak Dan Peluang Bagi Bisnis Properti Dan Perbankan, Jakarta 6 Agustus 1997.
- Hadjon, Philipus. M, Et All., **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- , **Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)**, Makalah, Fakultas Hukum Unair Surabaya 1994.
- Huijbers, Theo, **Filsafat Hukum**, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Sasangka, Hari dan Rosita, Lily, **Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana**, Sinar Wijaya, Surabaya, 1996.
- Sumardjono, Maria S.W., **Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah**, Jurusan Hukum Agraria FH UGM, Yogyakarta, 1982.
- Wahyo, Bambang, **Penelitian Hukum Dalam Praktek**, Sinar Grafika, Jakarta, 1996