

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia sebagai makhluk sosial yang membutuhkan orang lain dan lingkungan sosial sebagai sarana untuk bersosialisasi. Hubungan sosial yang dimaksud dapat berupa hubungan antara individu yang satu dengan individu lainnya, antara kelompok yang satu dengan kelompok lainnya, maupun antara kelompok dengan individu. Manusia sebagai makhluk sosial yaitu makhluk yang di dalam hidupnya tidak terlepas dari pengaruh manusia lain yang tidak hanya mengandalkan kekuatannya sendiri untuk menjalankan kehidupannya. Manusia hidup berdampingan bahkan berkelompok-kelompok dan sering mengadakan hubungan antar sesamanya. Hubungan itu terjadi karena kebutuhan satu sama lain yang bermacam-macam.

Negara memiliki tanggung jawab dan tugas utama terhadap masyarakat untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum yang ditegaskan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Tanah dan tumpah darah Indonesia yang dimaksud dalam alinea keempat tersebut meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Oleh karena itu, negara melalui UUD 1945 diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan, pemeliharannya. Lalu menentukan dan menetapkan hak-hak yang dapat dimiliki, yaitu bumi, air, dan ruang angkasa sesuai ketentuan yang berlaku, negara pula memiliki wewenang untuk mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga hukum tentang bumi, air, dan ruang angkasa.¹

Tujuan negara kesejahteraan untuk menjamin hak-hak warga negara pada era modern sekarang ini memiliki ketergantungan pada ketersediaan sumber daya

¹ Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (Regulasi Kompensasi, Penegakan Hukum)*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, hlm 4

alam. Kondisi ketersediaan sumber daya alam menjadi faktor yang menentukan dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara. Salah satu sumber daya alam yang sangat penting dalam menjamin kesejahteraan dalam negara hukum Indonesia di era globalisasi sekarang ini adalah tanah.

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia, terbukti dari kenyataan bahwa manusia demi kelangsungan hidupnya senantiasa melakukan hubungan dengan tanah serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, baik sebagai sumber daya produksi maupun sebagai tempat permukiman. Setiap orang tentu memerlukan tanah bahkan bukan hanya untuk kelangsungan hidupnya saja, matipun manusia memerlukan sebidang tanah.

Tanah sangat penting dalam kehidupan manusia yang merupakan salah satu sumber penghidupan dan mata pencaharian bagi manusia sehingga menjadi kebutuhan manusia yang paling mendasar. Betapa sangat dihargai dan bermanfaat tanah untuk kehidupan manusia, bahkan tanah dan manusia tidak dapat dipisahkan. Manusia hidup dan berkembang serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah.² Sejarah perkembangan atau kehancurannya ditentukan pula oleh tanah, masalah tanah dapat menimbulkan persengketaan dan peperangan yang dahsyat karena manusia-manusia atau suatu bangsa ingin menguasai tanah orang/bangsa lain karena sumber-sumber alam yang terkandung didalamnya.³

Begitu kompleksnya fungsi tanah menjadikan masalah tentang tanah selalu mendapat perhatian dan penanganan yang khusus pula. Hubungan manusia dengan tanah senantiasa diatur oleh hukum yang mengatur hubungan manusia dengan tanah secara yuridis disebut dengan hukum tanah. Namun demikian hukum tanah tidak mengatur tanah dalam segala aspeknya melainkan hanya mengatur salah satu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.⁴

² M.P Sihan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 1

³ G. Kartasapoetra, *Hukum Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hlm.1

⁴ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm 75

Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Tanah memiliki nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis karena tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan namun tanah juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam masyarakat.

Dalam masyarakat perolehan hak atas tanah lebih sering dengan pemindahan hak, yaitu dengan melalui jual beli. Pemindahan hak atau peralihan hak adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak antara lain jual beli, tukar menukar, hibah, pemisahan dan pembagian harta bersama dan pemasukan dalam perusahaan. Perkataan jual beli dalam pengertian sehari-hari dapat diartikan dimana seseorang melepaskan uang untuk mendapatkan barang yang dikehendaki secara sukarela.

Perolehan hak atas tanah lebih sering dilakukan dengan pemindahan hak, yaitu melalui jual beli. Menurut Pasal 1457 KUHPerdara disebutkan bahwa “jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu barang dan pihak lain untuk membayar harga yang dijanjikan”, jual beli yang dimaksud adalah jual beli hak atas tanah dalam praktek jual beli tanah, secara yuridis adalah hak atas tanah bukan tanahnya, memang benar bahwa tujuan membeli hak atas tanah adalah supaya pembeli dapat secara sah menguasai dan menggunakan tanahnya.⁵

Semenjak diundangkannya Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), maka pengertian jual beli tanah bukan lagi suatu perjanjian seperti disebutkan dalam Pasal 1457 KUHPerdara melainkan perbuatan hukum pemindahan hak untuk selama lamanya yang bersifat tunai, dan kemudian di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menentukan bahwa jual beli tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat

⁵ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm 358

Akta Tanah yang biasa disebut (PPAT) sebagaimana yang tersirat dalam Pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.⁶

Ketentuan mengenai tanah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan UUPA. Hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Lalu, tanah diberikan dan dimiliki oleh seseorang dengan hak-hak yang telah tercantum di dalam UUPA, yakni tanah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Deiberikannya dan dimilikinya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Artinya untuk keperluan apapun pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya.⁷

Berdasarkan kedudukannya, tanah terbagi menjadi tanah yang bersertipikat dan tanah yang belum bersertipikat. Tanah yang bersertipikat yakni yang memiliki hak dan telah terdaftar di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan tanah yang belum bersertipikat merupakan tanah yang belum memiliki hak tertentu dan status dari tanahnya masih merupakan tanah negara. Tanah-tanah Negara yang dikuasai dan digarap oleh masyarakat secara turun termurun menggunakan bukti Surat Keterangan Penguasaan Tanah (SKPT) dari kepala desa atau lurah atau kecamatan sebagai bukti awal sebelum bersertipikat.

Jadi jual beli tanah harus dilakukan dihadapan PPAT hal ini bertujuan 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, juga untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Supriadi, akta otentik yang dibuat oleh PPAT merupakan alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat dalam berbagai hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, pertanahan, kegiatan sosial dan lain-lain. Kebutuhan akan pembuktian

⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran*

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm 18

tertulis berupa akta otentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan kepentingan hukum, baik pada tingkat nasional, regional. Melalui akta otentik ditentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum dan sekaligus diharapkan pula dapat dihindari terjadinya sengketa.⁸

Untuk sahnya suatu jual beli tanah harus memenuhi syarat materil dan syarat formil. Jika Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) lalai atau tidak teliti dalam pembuatan akta jual beli maka akan menimbulkan suatu akibat. Hal ini juga berlaku terhadap pembeli tanah yang juga harus teliti dengan status kepemilikan tanah yang akan dibelinya.

Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki. Kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh pemegang hak atas tanah dengan cara melakukan pendaftaran tanah. Sasaran dari kepastian hukum hak atas tanah adalah dengan memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah (siapa pemiliknya, ada atau tidak beban di atasnya) dan kepastian mengenai objeknya yaitu letaknya, batas-batasannya dan luasnya serta ada atau tidaknya bangunan atau tanaman di atasnya.⁹

Sebagaimana tercantum dalam penjelasan dari Pasal 24 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, terdapat alat bukti tertulis untuk dapat membuktikan kepemilikan atas tanah yang dapat digunakan bagi pendaftaran hak-hak lama dan merupakan dokumen yang lengkap untuk kepentingan pendaftaran tanah antara lain akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.¹⁰

Peralihan hak atas tanah melalui jual beli di daerah-daerah yang terpencil masih sangat minim pengetahuan akan hukum dan informasinya yang sangat kurang. Sehingga potensi untuk terjadinya sengketa yang disebabkan oleh banyak

⁸ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 170

⁹ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm 5

¹⁰ Andi Sufiaman, *Surat Dibawah Tangan Sebagai Dasar Penerbitan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah*, 2016

hal misalnya adanya sertipikat ganda, sertipikat palsu ataupun masih banyak tanah-tanah yang merupakan hak milik masyarakat desa yang belum memiliki sertipikat. Tidak dapat dipungkiri dalam kehidupan masyarakat sehari-hari masih banyak jual beli tanah yang dilakukan antara penjual dan pembeli tanpa campur tangan PPAT. Pelaksanaan jual beli tanah di pedesaan pada umumnya masih banyak dilakukan dengan surat jual beli tanah dibuat secara di bawah tangan dihadapan Kepala Desa. Sedangkan transaksi jual beli tanah dengan akta PPAT masih jarang dilakukan oleh masyarakat. Peran kepala desa dalam jual beli tanah dalam prakteknya adalah selaku saksi mencatat peralihan hak atas tanah dengan cara jual beli tersebut dalam buku tanah desa, membuat surat keterangan waris dan memungut biaya atas setiap transaksi jual beli tanah.

Dalam kehidupan sehari-hari begitu banyak masalah yang timbul dalam hal pertanahan. Sengketa tanah merupakan persoalan yang bersifat klasik, selalu ada dimana mana dan selalu mengalami peningkatan dikarenakan luas tanah yang tetap, sementara jumlah penduduk yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhannya terus bertambah. Salah satu sengketa tanah adalah jual beli yang dilakukan dibawah tangan tanpa adanya akta jual beli sebagai akta otentik. Jual beli tanah tanpa bukti kepemilikan berupa sertipikat tanah merupakan masalah pelik yang sering menjadi sumber konflik masyarakat. Ada yang melakukan transaksi jual beli tanah berdasarkan kesepakatan lisan saja antara penjual dan pembeli, bahkan ada orang yang nekat menjual tanah yang sudah dijualnya, istilah kampungnya jual di atas jual. Di kemudian hari muncul masalah tanah yang dijual atau dibeli itu digugat keabsahannya. Ada yang diselesaikan secara kekeluargaan dan ada juga yang diselesaikan melalui pengadilan, dan adapula lewat jalan pintas pertikaian atau sengketa.

Seperti pada kasus tanah yang berada di Cigadung 08/03 desa Karyamukti Pataruman Kota Banjar, tanah milik Yeti Hayati. Pada awalnya tanah tersebut yang berluas 20 m², di sewakan untuk pertambangan batu dari tahun 2010-2022 (hanya sewa lahan). Pada akhir tahun 2022 pemilik tanah berniat untuk menjual tanah tersebut dan memberikan kuasa kepada salah satu kerabatnya yaitu melalui Narto, dan Narto mengajak salah satu temannya yaitu Atang Ganefa sebagai saksi

untuk menjualkan tanahnya, dengan alasan karena yang bersangkutan sudah berusia lanjut. Pada suatu waktu ada pihak pemborong yaitu Dadan Garmana berniat membeli tanah tersebut, lalu pihak pembeli melakukan transaksi jual beli dengan pihak penjual dengan menjualnya hanya berupa bukti kwitansi saja dengan harga Rp. 110.000.000,- ,sesuai yang tertera di kwitansi, dan tanpa di berikannya sertifikat tanah, karena pembeli merasa sudah membeli tanah tersebut lalu pembeli membenteng tanah tersebut. Pada suatu ketika pemilik tanah sebelumnya yaitu Yeti Hayati tersebut mengetahui dan protes karena tanahnya dikuasai oleh orang lain sedangkan pemilik tanah sebelumnya merasa belum menerima uang sepenuhnya atas tanah tersebut. Jual beli tanah merupakan proses peralihan hak atas tanah yang sudah ada sejak zaman dahulu, dan diatur dalam hukum adat, dengan prinsip “terang” dan “tunai”.

Berdasarkan uraian di atas, dalam masyarakat sejauh ini jual beli di bawah tangan masih sering dilakukan salah satunya dengan alat bukti surat keterangan jual beli tanah dengan kuitansi, dan lain sebagainya sebagai bukti telah dilakukannya jual beli atas tanah. Oleh karena itu, maka peneliti tertarik mengkaji lebih dalam tentang **“Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Atas Jual-Beli Objek Tanah Yang Hanya Menggunakan Kwitansi Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah”**

B. Rumusan Masalah

Setelah mengidentifikasi berbagai masalah tersebut, maka peneliti merumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuatan hukum jual beli objek tanah yang hanya menggunakan kwitansi bersasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah?
2. Apa akibat hukum bagi pembeli terhadap jual beli hak atas tanah yang dilakukan secara di bawah tangan?
3. Bagaimana perlindungan hukum dan bentuk-bentuk perlindungan terhadap pembeli yang jual belinya didasari kwitansi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kekuatan hukum jual beli objek tanah yang hanya menggunakan kwitansi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
2. Untuk mengetahui akibat hukum bagi pembeli terhadap jual beli hak atas tanah yang dilakukan secara di bawah tangan.
3. Untuk mengetahui perlindungan hukum dan bentuk-bentuk perlindungan terhadap pembeli yang jual belinya didasari kwitansi.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, peneliti berharap banyak manfaat yang dapat diperoleh. Berbagai manfaat itu antara lain baik dari segi teoritis maupun praktis yang dapat teraktualisasikan sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Dari segi teoritis, bagi akademisi penelitian ini diharapkan memberi manfaat teoritis berupa sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya bidang hukum tanah dan ada kaitannya dengan bidang notaris.

2. Secara Praktis

Dapat memberikan manfaat, informasi dan sumbangan pemikiran kepada mahasiswa, dan masyarakat umum serta manfaat bagi penulis. Bagi masyarakat hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dalam rangka pembuatan jual beli tanah tanpa Akta Jual Beli Pejabat Pembuat Akta Tanah, sehingga dapat menghindari timbulnya masalah atau konflik dalam pelaksanaan Jual Beli tanah sesuai dengan prosedur yang benar dan adanya kepastian hukum.

E. Penelitian Terdahulu

Sebagai pendukung penelitian ini, alangkah baiknya untuk melihat penelitian terdahulu guna mengetahui persamaan dan perbedaan dengan penelitian sebelumnya.

Karya ilmiah yang disusun oleh Fajar Aditya Nugroho yang berjudul “Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Terhadap Jual Beli Hak Atas Tanah Yang Dilakukan Secara Dibawah Tangan”. Hasil dari penelitian tersebut menguraikan suatu perubahan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu alat bukti perbuatan hukum yang dilakukan menurut hukum adatnya masyarakat yang terbatas lingkup personal dan teritorialnya, cukup dibuatkan aktanya oleh penjual sendiri dan diketahui oleh Kepala Desa/Adat. Penelitian ini membahas lebih lanjut mengenai mengapa orang melakukan jual beli hak atas tanah secara dibawah tangan dan bagaimana perlindungan hukum bagi pembeli terhadap jual beli hak atas tanah yang dilakukan secara dibawah tangan. Sedangkan yang akan dikaji oleh penulis adalah mengenai keabsahan jual beli tanah secara di bawah tangan dengan hanya menggunakan kwitansi, akibat hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selembaar kwitansi dan jual beli tidak di hadapan PPAT, dan bentuk perlindungan hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selembaar kwitansi.

Karya ilmiah yang disusun oleh Tri Handayani yang berjudul “Legalitas Surat Keterangan Tanah Yang Dikeluarkan oleh Kepala Desa Sebagai Dasar Transaksi Jual Beli Tanah”. Hasil dari penelitian tersebut menguraikan tentang pelaksanaan pemberian surat keterangan tanah yang dilakukan oleh Kepala Desa yang sering terjadi permasalahan pada masyarakat khususnya tentang pemberian surat keterangan tanah yang tumpang tindih sehingga menimbulkan sengketa kepemilikan atas tanah. Penelitian ini membahas lebih lanjut mengenai bagaimana sebenarnya kedudukan hukum surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa dan bagaimana legalitasnya dalam pelaksanaan jual beli hak atas tanah berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997. Sedangkan yang akan dikaji oleh penulis adalah mengenai keabsahan jual beli tanah secara di bawah tangan dengan hanya menggunakan kwitansi, akibat hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selembaar kwitansi dan jual beli tidak di hadapan PPAT, dan bentuk perlindungan hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selembaar kwitansi.

Karya ilmiah yang disusun oleh Billy Ariza yang berjudul “Kedudukan Kuitansi Sebagai Alat Bukti Jual Beli Tanah Dalam Konsepsi Kepastian Hukum”. Hasil dari penelitian tersebut menguraikan akibat hukum kuitansi dalam jual beli hak atas tanah yang dilakukan secara dibawah tangan, apabila timbul sengketa antara pihak penjual dan pembeli, akta dibawah tangan masih dapat disangkal dan baru mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna apabila diakui oleh kedua belah pihak atau dikuatkan lagi dengan alat bukti yang lain. Penelitian ini membahas lebih lanjut mengenai bagaimana akibat hukum kuitansi jual beli tanah dalam konsepsi kepastian hukum. Sedangkan yang akan dikaji oleh penulis adalah mengenai keabsahan jual beli tanah secara di bawah tangan dengan hanya menggunakan kwitansi, akibat hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selebar kwitansi dan jual beli tidak di hadapan PPAT, dan bentuk perlindungan hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selebar kwitansi.

Karya ilmiah yang disusun oleh Dono Doto Warsono yang berjudul “Kekuatan Hukum Surat Keterangan Penguasaan Tanah (SKPT) Sebagai Bukti Hukum Penguasaan Atas Sebidang Tanah (Studi Di Kota Pontianak)”. Hasil dari penelitian tersebut menguraikan tentang kekuatan hukum surat keterangan penguasaan tanah (SKPT) yang diatur dalam Peraturan Walikota Pontianak Nomor 28 Tahun 2016. Penelitian ini membahas lebih lanjut mengenai surat keterangan penguasaan tanah (SKPT) yang mana merupakan alas hak yang banyak dipergunakan di berbagai daerah, tanggung jawab hukum Kepala Kelurahan dan Kepala Desa terhadap keterangan yang diberikan kelurahan di Kota Pontianak yang sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang secara terperinci dijelaskan pada pasal 2 ayat (2) UUPA. Sedangkan yang akan dikaji oleh penulis adalah mengenai keabsahan jual beli tanah secara di bawah tangan dengan hanya menggunakan kwitansi, akibat hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selebar kwitansi dan jual beli tidak di hadapan PPAT, dan bentuk perlindungan hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selebar kwitansi.

Karya ilmiah yang disusun oleh Andri Wahyudi yang berjudul “Kedudukan Surat Keterangan Tanah Dalam Menjamin Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum Agraria Nasional”. Hasil dari penelitian

tersebut menguraikan tentang perlindungan hukum terhadap pemegang surat keterangan tanah (SKT) dalam mempertahankan hak atas tanah yang diperoleh secara sah. Penelitian ini membahas lebih lanjut mengenai surat keterangan tanah (SKT) memiliki perbedaan yang dikeluarkan oleh kepala desa dan camat dimana SKT yang dikeluarkan oleh camat semenjak tahun 1972 sampai dengan 1984 dapat dikatakan mempunyai kekuatan hukum karena dilandaskan pada ketentuan Permendagri No.6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Namun SKT dari kepala desa maupun camat bukanlah merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah, karena bukti kepemilikan hak atas tanah yang diakui oleh UUPA dan PP No.24 Tahun 1997 adalah sertifikat. Walaupun demikian, SKT tersebut dapat dijadikan sebagai bukti dalam proses pendaftaran hak atas tanah. Sedangkan yang akan dikaji oleh penulis adalah mengenai keabsahan jual beli tanah secara di bawah tangan dengan hanya menggunakan kwitansi, akibat hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selebar kwitansi dan jual beli tidak di hadapan PPAT, dan bentuk perlindungan hukum jual beli tanah secara di bawah tangan dengan selebar kwitansi.

F. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan negara yang memiliki wilayah yang sangat luas. Luasnya wilayah Indonesia merupakan suatu tantangan besar bagi pemerintah dalam mengaturnya. Hal ini dikarenakan banyaknya persoalan yang muncul dalam berbagai bidang. Salah satunya adalah dalam bidang pertanahan. Persoalan dalam bidang tanah muncul berkenaan dengan fungsi dan perannya. Fungsi dan peranan tanah dalam berbagai sektor kehidupan manusia minimal memiliki tiga aspek yang sangat strategis, yaitu aspek ekonomi, politik, dan hukum. Ketiga aspek tersebut merupakan isu sentral yang saling terkait sebagai satu kesatuan yang terintegrasi dalam pengambilan proses kebijakan hukum pertanahan yang dilakukan oleh pemerintah.¹¹

¹¹ Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm 1

Pada masa penjajahan sebagai akibat politik hukum pemerintahan Hindia-Belanda dahulu, dikenal dualisme hukum tanah, dengan berlakunya bersamaan peraturan-peraturan hukum tanah adat yang bersumber pada hukum adat yang tidak tertulis dan hukum tanah barat yang merupakan hukum tertulis.¹²

Dengan diundangkannya UUPA, maka bangsa Indonesia telah mempunyai hukum agraria yang sifatnya nasional, baik ditinjau dari segi formal maupun dari segi materilnya. Dari segi formalnya, sifat nasional UUPA dapat dilihat dalam konsiderannya di bawah kata “menimbang” yang menyebutkan tentang keburukan-keburukan dan kekurangan-kekurangan dalam hukum agraria yang berlaku sebelum UUPA. Keburukan-keburukan itu antara lain dinyatakan bahwa Hukum Agraria Kolonial itu mempunyai sifat dualisme dan tidak menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Mengenai segi materilnya, hukum agraria yang baru harus bersifat nasional pula, artinya tujuan, asas-asas dan isinya harus sesuai dengan kepentingan nasional.¹³

Dengan berlakunya UUPA, maka di Indonesia terjadi perubahan yang fundamental di bidang agraria, yaitu perubahan dari Hukum Agraria Kolonial menjadi Hukum Agraria Nasional yang mempunyai sifat unifikasi hukum, sederhana, dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum Agraria Nasional ini didasarkan pada hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan negara, serta mengindahkan unsur-unsur yang fundamental di bidang Agraria, yaitu perubahan dari Hukum Agraria Kolonial menjadi Hukum Agraria Nasional yang mempunyai sifat unifikasi hukum, sederhana, dan yang menjamin hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Hukum Agraria Nasional ini didasarkan pada hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara, serta mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan hukum agama.

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria*, hlm 53

¹³ Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm 49

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dipakai dalam berbagai arti. Maka dalam penggunaannya perlu diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Dalam Pasal 4 dinyatakan, bahwa “atas dasar hak menguasai dari Negara... ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang...”¹⁴

Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi (ayat 1). Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Tanah diberikan 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. Untuk keperluan apa pun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu dalam ayat (2) dinyatakan bahwa hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah”, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut dipeluas hingga meliputi juga penggunaan “sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya”¹⁵

Tanah-tanah berdasarkan hukum barat diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang banyak dimiliki oleh orang-orang Belanda atau

¹⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013, hlm 18

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria*, hlm 18

yang dipersamakan dengan Belanda, diberikan jaminan kepastian hukum. Sedangkan tanah-tanah yang berdasarkan hukum adat yang banyak dimiliki oleh rakyat Indonesia asli tidak terjamin kepastian hukumnya.¹⁶

Hukum tanah yang didasarkan pada hukum agraria barat dalam KUHPerdara bersifat *liberal individualistik*.¹⁷ Ketentuan-ketentuan hukum agraria berpangkal dan berpusat pada individu serta pengertian *hak eigendom* sebagai hak atas benda, yaitu tanah yang penuh dan mutlak. Ada tanah-tanah yang dikenal dengan hak-hak barat, seperti hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak *postal* yang disebut tanah-tanah hak barat atau tanah-tanah Eropa.¹⁸

Setelah Indonesia merdeka kewenangan Negara untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tersebut mewajibkan Negara untuk mengatur kepemilikan tanah dan memimpin penggunaannya sehingga semua tanah di wilayah kesatuan Republik Indonesia dipergunakan untuk kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara bersama-sama.

Kewenangan untuk menguasai sumber daya agraria yang dimiliki oleh negara hanyalah dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat demi tercapainya kesejahteraan sosial masyarakat Indonesia yang menjadi tujuan negara.¹⁹

¹⁶ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah, Ghalia Indonesia*, Jakarta, 1977, hlm 8

¹⁷ Eddy Ruhayat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Alumni, Bandung, 1999, hlm 7

¹⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria*

¹⁹ Ida nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm 62

Dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan tujuan Negara sebagai berikut”

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”.

Rumusan yang terdapat pada alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ini mempunyai makna bahwa Negara Indonesia mempunyai fungsi sekaligus tujuan, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam bidang pertanahan negara dapat mengimplementasikannya dalam pemberian jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Hal ini merupakan tugas Negara dalam rangka melindungi serta memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dalam bidang pertanahan.

Kemudian dituntaskan secara kokoh di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).²⁰ Hukum agraria mempunyai fungsi yang sangat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur, seperti dinyatakan dalam penjelasan umum UUPA bahwa di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya bercorak agraris bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang sangat penting untuk membangun

²⁰ Muhammad Yamin, Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm 19

masyarakat yang adil dan makmur, sehingga dibentuknya UUPA untuk tercapainya dan terciptanya kepastian hukum guna mewujudkan cita-cita tersebut.

UUPA merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Pasal 2 UUPA menyatakan bahwa:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam Ayat 1 Pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.”

Pengertian “dikuasai” dalam Pasal 2 UUPA menurut Penjelasan Umum UUPA, bukan berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi

wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi.²¹

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Jadi dengan kekuasaan seperti di uraikan di atas, Negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluan dan peruntukannya.²²

Dalam reforma agraria saat ini, ada beberapa tujuan yang menjadi hal utama yaitu bagaimana mewujudkan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan berkelanjutan. Selain itu dalam reforma agraria juga terkandung percepatan pendaftaran tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat 1 UUPA yang menyebutkan:²³

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintah non departemen yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten/Kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Untuk melaksanakan ketentuan di atas, maka Kepala Badan Pertanahan

²¹ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda*, hlm 13

²² K. Wantjik Saleh, *Hak Anda*

²³ Ida nurlinda, *Monograf Hukum Agraria*, Logoz Publishing, Bandung, 2013, hlm 5

berwenang untuk melakukan pendaftaran hak dan menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohonkan oleh seseorang atau suatu badan.

Perjanjian jual beli tanah adalah janji penjual menyerahkan tanah dan pembeli membayar harga tanah, maka berpindahlah hak atas tanah itu kepada pembeli. Perbuatan hukum perpindahan hak ini bersifat tunai, terang dan riil.²⁴

Jual beli tanah dalam hukum adat dan UUPA mempunyai pengertian yang sama, berdasarkan UUPA Pasal 5 maka pengertian jual-beli tanah hak milik menurut UUPA tidak lain adalah pengertian jual-beli menurut hukum adat.²⁵

Kedudukan Kepala Desa/Lurah ditinjau dari PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah, di atur dalam ketentuan Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 39 dan dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT dalam Pasal 5 ayat 3 huruf A bahwa, Kepala Desa/Lurah sebagai aparat pemerintah yang paling bawah mempunyai tugas-tugas yang sangat strategis di dalam membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah termasuk di dalamnya pembuatan akta jual-beli tanah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁶

Berdasarkan bunyi Pasal 39 ayat (1) huruf b angka (1) dan angka (2) dapat dipahami bahwa Kepala Desa/Lurah berwenang untuk membuat surat keterangan yang menguatkan sebagai bukti hak dengan yang bersangkutan yang menguasai bidang tanah tersebut. Untuk daerah-daerah Kecamatan di luar kota tempat kedudukan Kantor Pertanahan, surat Keterangan Kepala Kantor Pendaftaran tanah dapat dikuatkan dengan surat pernyataan Kepala Desa.

Surat Keterangan Penguasaan Tanah (SKPT) atau yang saat ini lebih dikenal dengan Surat Penguasaan Tanah (SPT) merupakan alat bukti tertulis untuk menunjukkan kepemilikan tanah guna kepentingan proses pendaftaran suatu objek

²⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agrariat*, hlm 33

²⁵ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftaranannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 149

²⁶ Rusmanto Hadiman, *Jual-Beli Hak Atas Tanah Berdasarkan Surat Keterangan Kepala Desa (Suatu Tinjauan Yuridis Praktis)*, Eresco, Bandung, 2011, hlm 39

tanah. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 yang hanya meliputi : pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dari pengertian pendaftaran tanah tersebut di atas dapat diuraikan unsur-unsurnya, yaitu:²⁷

1. Adanya serangkaian kegiatan

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertifikat; penyajian data fisik dan data yuridis; dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang di daftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

2. Dilakukan oleh pemerintah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi

²⁷ Muhammad Yamin, Abdul Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran*, hlm 73

kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

3. Secara terus menerus, berkesinambungan

Kata-kata “terus-menerus, berkesinambungan” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kegiatan pelaksanaan tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat.

4. Secara teratur

Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun

Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.

6. Pemberian surat tanda bukti hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun.

7. Hak-hak tertentu yang membebaninya

Dalam pendaftaran tanah dapat menjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah

Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

Menurut Arie Sukanti Hutagulung, tujuan pendaftaran tanah yang ditegaskan pada Pasal 3 PP No.24 Tahun 1997, pada dasarnya bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang meliputi tiga hal:²⁸

1. Kepastian hukum mengenai orang/badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak)
2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas serta luas suatu bidang tanah (objek hak)
3. Kepastian hukum mengenai haknya

Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Kepastian hukum yang dijamin itu, meliputi kepastian mengenai:²⁹

1. Letak, batas dan luas tanah;
2. Status tanah dan orang yang berhak atas tanah;
3. Pemberian surat berupa sertipikat.

Pasal 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah berbunyi:

“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

²⁸ Arie Sukanti Hutagulung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1958, hlm 88

²⁹ K.Wantjik, *Hak Anda*, hlm 59

tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas:³⁰

1. Asas sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosesnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

2. Asas aman

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3. Asas terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya 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

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

³⁰ Urip Santoso, Pendaftaran, hlm 17

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.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu des/kelurahan (Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Adjudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.³¹

Pendaftaran tanah secara sporadik 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 (Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997). Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftaran tanahnya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadik dapat dilakukan secara perseorangan atau massal.³²

Sertipikat dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yakni:

³¹ Urip Santoso, *Pendaftaran*, hlm 33

³² Urip Santoso, *Pendaftaran*

“Sertipikat adalah surat tanda 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 dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”.

Maksud diterbitkan sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Menurut ketentuan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No,24 Tahun 1997. Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang bersifat mutlak apabila memenuhi unsur-unsur secara kumulatif, yaitu;³³

1. Sertifikat diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum
2. Tanah diperoleh dengan itikad baik
3. Tanah dikuasai secara nyata
4. Dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak ada yang mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat maupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA, sertipikat hak atas tanah merupakan alat bukti yang kuat artinya harus dianggap yang benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain.

Adapun asumsi yang menyatakan bahwa bagi suatu penelitian maka teori atau kerangka teoritis mempunyai beberapa kegunaan, salah satunya kegunaan

³³ Urip Santoso, *Pendaftaran*

diantara teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam fakta yang hendak diteliti atau diuji kebenarannya.

a. Teori Kepastian Hukum

Menurut Utrecht konsep kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu: pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Budiono mengatakan bahwa kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi semua orang.³⁴

Berdasarkan teori kepastian hukum peralihan hak atas tanah dalam bentuk jual-beli harus memenuhi beberapa syarat yang berlaku, apabila tidak terpenuhinya syarat-syarat yang ditentukan maka akan membawa konsekuensi pada legalitas jual beli hak atas tanah. Syarat-syarat jual beli hak atas tanah meliputi syarat materil dan syarat formil. Syarat materil tertuju pada subyek dan obyek yang akan diperjualbelikan. Syarat formil dalam jual beli hak atas tanah meliputi formalitas transaksi jual beli tersebut. Formalitas tersebut meliputi akta yang menjadi bukti penjanjian jual beli serta pejabat yang berwenang membuat akta tersebut, yakni akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang dikualifikasikan sebagai akta otentik.

Kepastian hukum dalam hubungannya dengan jual beli tanah terlihat jelas ketika masyarakat mematuhi atau melaksanakan aturan hukum atau mematuhi peraturan perundang-undangan terkait pertanahan, sebaliknya apabila hukum tidak dipatuhi berarti dapat dikatakan bahwa hukum belum lagi menjamin terciptanya kepastian hukum.

³⁴ Muhammad Sadi Is, Kepastian Hukum Terhadap Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Indonesia, "*Jurnal Yudisial*", Vol 13 No. 3, (3 Desember 2020), hlm 315

b. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Satjipto Rahardjo perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³⁵

Fitzgerald saat menjelaskan teori perlindungan hukum yang di hasilkan oleh Salmond, menguraikan bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengordinasikan beberapa kepentingannya yang ada dalam masyarakat dengan membatasinya, karena dalam lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak.³⁶ Hukum kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan kekuasaan kepadanya secara terukur untuk bertindak dalam rangka kepentingannya yang disebut dengan hak. Keperluan hukum adalah mengurus hak dan kewajiban manusia, sehingga hukum mempunyai otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu dilindungi dan diatur.

Hakekatnya setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum. Hampir seluruh hubungan hukum harus mendapat perlindungan dari hukum. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat. Perlindungan hukum dapat berarti perlindungan yang diberikan hukum terhadap sesuatu. Hukum sejatinya harus dapat memberikan perlindungan terhadap semua pihak sesuai dengan status hukumnya karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum. Setiap aparat penegak hukum wajib menegakkan hukum dan dengan berfungsinya aturan hukum maka secara tidak langsung pula hukum akan memberikan perlindungan terhadap setiap hubungan hukum atau segala aspek dalam kehidupan masyarakat yang dianut oleh hukum itu sendiri.

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2000, hlm 54

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*

Dalam kaitannya dengan penelitian ini perlindungan hukum adalah upaya hukum yang dilakukan oleh para pihak agar tidak ada yang di rugikan dalam perjanjian jual beli tanah.

c. Teori Hukum Pembangunan

Tanah merupakan kebutuhan primer yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan merupakan salah satu sumber daya alam yang hendak menjadi modal utama bagi pembangunan. Hal ini sejalan dengan konsep hukum pembangunan yang dapat dipakai terhadap masalah ini.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja dalam perkembangannya konsep hukum pembangunan ada dua aspek yang melatarbelakangi munculnya teori hukum ini. Pertama, ada asumsi bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat. Kedua, dalam kenyataan di masyarakat kearah hukum modern. Oleh karena itu Muchtar Kusumaatmadja mengemukakan tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur. Tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan jamannya. Untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberika Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban. Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja hukum di harapkan agar berfungsi lebih dari pada itu, yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” atau “sarana pembangunan”. Pembangunan dalam arti seluas-luasnya meliputi segala segi dari kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi belaka, karena itu istilah pembangunan ekonomi sebenarnya kurang tepat, karena kita tidak dapat membangun ekonomi suatu masyarakat tanpa menyangkutkan pembangunan segi-segi kehidupan masyarakat lainnya.³⁷

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006, hlm 19

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 macam asas, yaitu:³⁸

1. *Asas Specialiteit*

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

2. *Asas Openbaarheid* (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak. Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.

³⁸ Urip Santoso, *Pendaftaran*, hlm 16