

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah merupakan pemberian dari Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu Pemerintah memiliki kewajiban untuk membuat tanah memiliki daya guna bagi kehidupan masyarakat maka dalam hal ini negara wajib mengatur segala aspek yang menyangkut tanah. Tanah dapat dimanfaatkan menjadi rumah, sumber pendapatan, tempat berbisnis, akses ke lahan lain, tanah memiliki fungsi sosial dan lain sebagainya. Tanah juga memiliki makna yang multidimensi, baik dari sisi ekonomi, politik, hukum maupun sosial budaya. Sang filsuf Inggris Thomas Hobbes pernah mengemukakan satu teori kekuasaan yaitu “ *Homo Homini Lupus Bellum omnium contra omnes*” “*man is a wolf man*” yang mana artinya adalah manusia merupakan srigala bagi manusia lainnya. Hal tersebut muncul dikarenakan gambaran ego manusia. Tanah memang merupakan hak dasar setiap orang, namun dapat dibayangkan apabila Negara tidak mengatur urusan tanah, peruntukan dan pemilikan tanah akan menjadi sangat kacau, dan teori kekuasaan Thomas Hobbes terbukti. Setiap orang memiliki ego, dan ego tersebut di implikasikan kepada kecenderungan manusia yang serakah, misalnya ingin memiliki tanah yang lebih besar, lebih luas dan bahkan mengakui kepemilikannya dengan tanpa batas. Mengingat begitu berperannya tanah dalam kehidupan maka Negara sebagai organisasi kekuasaan yang ada di Indonesia berwenang mengatur pemilikan, peruntukan, peralihan, dan

pendaftaran atas hak bangsa Indonesia. Hak Negara untuk mengatur inilah yang disebut sebagai hak menguasai negara.

Tujuan yang dikehendaki oleh Negara adalah untuk memberikan kepada masyarakat/rakyat adanya hak atas tanah dimana dengan hak yang dimaksud ia mendapatkan suatu kepastian hukum dan kelayakan dan hidup. Kondisi yang demikian adalah menginginkan agar setiap orang dapat menikmati haknya secara aman dan cukup dirasakan adil.¹

Menurut Mochtar Kusumaatmadja tujuan pokok dan pertama daripada hukum yaitu ketertiban. Tertib masyarakat dapat tercapai apabila hukum bersifat dinamis dan mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang merupakan produk hukum harus mampu mengatur hal-hal yang saat ini memang dibutuhkan oleh masyarakat, karena hukum dibentuk untuk menjamin terciptanya ketertiban dalam masyarakat.² dengan tercapainya tujuan hukum yaitu ketertiban maka akan tercapai pula tujuan kepastian hukum demi masyarakat yang sejahtera.

Pada tanggal 24 september 1960 telah diundangkan suatu Undang-undang Pokok Agraria (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960) sebagai suatu konsekwensi daripada pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945³. Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dari ketentuan pasal tersebut

¹ Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hlm .33

² Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta. 1985, hlm.4

³. A.P. Parlindungan,, *Berbagai Aspek Pelaksanaan UUPA*, Alumni,Bandung, 1983 , hlm.1

dapat menggambarkan makna dan amanat Undang-undang Dasar mengenai kebijakan dasar yang diberikan kepada negara dalam penguasaan dan penggunaan sumber daya alam (SDA) yang ada, dan tolak ukurnya adalah sebesar-besarnya bagi kemakmuran Rakyat.

Untuk mengetahui tujuan agraria yang ingin dicapai oleh Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) maka Pasal 33 ayat (3) harus benar diperhatikan sebagai tertib hukum tertinggi dan untuk itu Penjelasan resmi UUPA dapat memberi banyak bantuan yaitu⁴ adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, meletakkan dasar dasar untuk perwujudan daripada cita-cita tersebut, UUPA berhasil menciptakan perkembangan hak hak atas tanah yang tangguh untuk menunaikan fungsi merealisasikan isi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dengan diundangkannya Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tidak lantas semata menjadi tidak ada masalah menyangkut tanah. Permasalahan yang menyangkut tanah itu sangat kompleks, hingga kepastian hukum selalu menjadi permasalahannya. Wirjono Prodjodikoro⁵ mengemukakan bahwa adanya kebutuhan masyarakat akan suatu peraturan kepastian hukum terhadap tanah sedemikian rupa, bahwa setiap pemilik

⁴ *Ibid*, hlm 2

⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Bunga Rampai Hukum*, PT. Ichtiar Baru, Jakarta, 1974, hlm. 170

tanah-tanah seberapa boleh dapat terjamin dalam mempertahankan hak miliknya terhadap gangguan dari pihak lain. Mengacu pada kepastian hukum UUPA yang merupakan sumber utama Hukum Agraria, Pasal 19 ayat (1) UUPA yang berbunyi :

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

Pada Pasal 19 Ayat (2) dinyatakan bahwa :

“Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :

- a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Adapun perlindungan dan jaminan kepastian hukum bagi hak milik atas tanah, dalam hukum agraria nasional terdapat penegasannya lebih lanjut yaitu melalui suatu mekanisme yang di namakan “pendaftaran tanah” atau “*Recht Kadaster*” yang telah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tertanggal 23 Maret 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan yang merupakan implementasi dan penjelmaan dari Pasal 19 ayat (1) yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum atas tanah yang sudah didaftarkan dan memiliki alat bukti yang kuat berupa sertifikat. Hal tersebut termuat dalam konsideran Peraturan Pemerintah (PP) ini yaitu demi

melakukan peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan demi jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, dengan kata lain bahwa PP Nomor 24 tahun 1997 adalah penyempurnaan dari UUPA. Sebagaimana dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah itu bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Terhadap pendaftaran hak atas tanah tersebut diberikanlah sertifikat hak atas tanah. Berdasarkan pada Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa :

“ sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”

Artinya bahwa sertifikat hak atas tanah adalah memiliki kekuatan hukum karena sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat. Pengakuan hak atas tanah yang dikonkritkan dengan terbitnya sertifikat hak atas tanah menjadi sangat penting karena berkaitan dengan :

1. Kegiatan pendaftaran tanah memeberikan suatu kejelasan terhadap status suatu tanah yang mana hal tersebut merupakan tujuan UUPA untuk meletakkan dasar atas kepastian hukum.
2. Kepastian hukum mengenai obyek hak yang meliputi Letak Tanah, Batas batas tanah, luas bidang bidang. ⁶ Penerbitan sertifikat dapat

⁶ H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia, Jilid 2* , Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta. hlm .4

mencegah sengketa tanah. Pemilikan sertifikat akan memberikan perasaan tenang dan tentram

3. Sertifikat berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat di dalam bukti pemilikan. Sertifikat menjamin kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak atas tanah, kepastian hukum mengenai lokasi dari tanah, batas serta luas suatu bidang tanah, dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya. Dengan kepastian hukum tersebut dapat diberikan perlindungan hukum kepada orang yang tercantum namanya dalam sertifikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa dengan pihak lain⁷
4. Dengan pemilikan sertifikat hak atas tanah, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Selain itu sertifikat hak atas tanah mempunyai nilai ekonomis seperti dapat disewakan, menjadi jaminan utang atau sebagainya;
5. Pemberian sertifikat hak atas tanah dimaksudkan untuk mencegah kepemilikan tanah dengan luas berlebihan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Sertifikat menerangkan suatu kepemilikan atau hak milik atas tanah yang dimiliki seseorang yang namanya tercantum dalam sertifikat tersebut. Bukti kepemilikan yang dibuat secara tertulis sehingga bukti itu menjadi tidak abu-abu atau tidak samar, karena menurut Parlindungan menyatakan bahwa

⁷ Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak atas Tanah*, Bina Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 23

sejarah pemilikan tanah secara individual jika hanya mengandalkan kepada ingatan atau keterangan saksi, pasti tidak diteliti karena ingatan bisa saja kabur dan saksi-saksi hidup satu masa akan meninggalkan dunia. Apalagi seperti di Indonesia tanah sudah ada sejak dahulu dalam artian bahwa hubungan manusia dengan tanah telah ada sejak dahulu, namun karena tidak tertulis apalagi tidak terdaftar hanya secara lisan diketahui tanah itu milik siapa dan batas-batasnya atau setidaknya-tidaknya satu bidang tanah itu umum diketahui adalah milik seseorang ataupun warisan seseorang pada ahli warisnya,⁸ maka dari itu pendaftaran tanah dilakukan di Indonesia, karena untuk menjaga kepastian hukum tersebut. Hans Kelsen memandang hukum sebagai sesuatu yang seharusnya (*das sollen*), sehingga terlepas dari kenyataan sosial (*das seins*). Setiap orang wajib menaati hukum sebagai suatu kehendak negara. Hukum itu tidak lain merupakan suatu kaidah ketertiban yang menghendaki orang menaatinya sebagaimana seharusnya.⁹ Jadi secara logisnya adalah dengan melakukan pendaftaran tanah, maka kepentingan pemilik hak atas tanah tersebut dilindungi. Untuk itu setiap orang atau badan hukum wajib menghormati hak atas tanah tersebut.

Namun fakta dilapangan banyak hal yang masih menjadi masalah, meskipun telah mendapatkan pengakuan dalam UUPA, sertifikat hak atas tanah belum mendapatkan jaminan kepastian bagi pemilikannya karena dalam peraturan perundang-undangan memberi peluang kepada pihak lain

⁸ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia, cetakan keempat*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 36

⁹ Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 61

yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat secara keperdataan, baik ke peradilan umum atau menggugat Kepala Badan Pertanahan Nasional ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Adanya gugatan ke peradilan umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara, dikarenakan sertifikat mempunyai dua sisi, yaitu sisi keperdataan dan sisi yang merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*) yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanah sebagai pejabat tata usaha negara.¹⁰ Artinya Sertifikat hak atas tanah tersebut bisa digugurkan/dibatalkan sepanjang ada pihak lain yang dapat membuktikan di muka pengadilan bahwa sertifikat tanah yang dipersengketakan itu adalah tidak benar¹¹ Ada banyak sekali perkara yang menunjukkan bahwa terhadap sertifikat dapat digugat. Salahsatunya adalah gugatan terhadap sertifikat hak atas Tanah yang objek sengketa tanahnya berada di Bandung, hingga sampai saat ini masih dalam tahap Upaya Hukum, atas suatu objek tanah tersebut terdapat 2 surat kepemilikan, pertama adalah berupa Sertifikat, kedua berupa Surat Girik/Kikitir. Terhadap Sertifikat Hak atas Tanah itu digugat oleh ahli waris pemilik surat girik kemudian pada Tahun 2006, ahli waris tersebut menggugat sejumlah objek tanah yang telah didaftarkan yaitu :

- Serifikat Hak Pakai Nomor. 08/Kel. Cihapit tanggal 3-4-1984, SU. Tanggal 28-06-1940 No. 197.1940 luas 1.400 m² tercatat atas nama PEMERINTAH DAERAH TINGKAT I PROPINSI JAWA BARAT terletak di Jl. Aryajipang- Jl. Diponegoro Kota Bandung.

¹⁰ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya Dalam Praktik, Cetakan I*, Mandar Maju, Bandung, 1977, hlm. 46

¹¹ Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah Di Indonesiadan Peraturan-Peraturan Pelaksananya*, Alumni, Bandung, 1993. hlm.25

- Hak Pengelolaan Nomor.08/Kel Citarum, GS Tanggal 5-8-1996 No. 8254/ 1996 luas 18.000 m² tercatat atas nama PEMERINTAH DAERAH TINGKAT I PROPINSI JAWA BARAT terletak di Jl. Diponegoro Kota Bandung.
- Sertipikat Hak Pakai No. 11/ Kel.Citarum . SU 1738/1985 luas ±20.000 m² tercatat atas nama PEMERINTAH DAERAH TINGKAT I PROPINSI JAWA BARAT, terletak di Jl.Diponegoro Kota Bandung
- Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor.127 Kel/ Citarum, SU Tanggal 21-05-2005 No. 131/2005 Luas 962 m² tercatat atas nama PT. TASPEN terletak di Jl. Diponegoro No. 23 Kota Bandung
- Sertipikat Hak Milik Nomor.69/Kel. Citarum, SU Tanggal 16-2-1991 No.199/1940 Luas 1.113 m² tercatat atas nama Ir. AURYATIM ABDULLRAHMAN HABIBIE, terletak di Jl. Diponegoro No.21 Kota Bandung.
- Sertipikat Hak Milik Nomor 307/Kel.Citarum, SU Tanggal 12-7-2000 No. 15/2000 luas 1.118m² tercatat atas nama AUW SIA TJEUW terletak di Jl. Diponegoro Kota Bandung
- Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor.43/Kel.Citarum GS Tanggal 13-12-1993 No.8980/1993 luas 2.935 tercatat atas nama PT. BANK MANDIRI terletak di Jl. Surapati No. 2 Kota Bandung
- Sertipikat Hak Milik Nomor. 293/Kel.Cihapit , SU Tanggal 7-5-1987 No.252/1967 luas 4.220 m² tercatat atas nama PT.BANK MANDIRI , terletak di Jl. Surapati No. 2 Kota Bandung

- Sertipikat Hak Pakai Nomor.10/Kel.Citarum, GS 5784/1982, luas $\pm 1.100 m^2$ tercatat atas nama Departemen Hankam cq. TNI Angkatan Laut, terletak di Jl. Aryajipang No.8 Kota Bandung
- Sertipikat Hak Milik Nomor:174/Kel.Citarum GS tanggal 9-4-1996 Nomor 2578/1996 luas $1.180 m^2$ tercatat atas nama Ir. DANDAN RIZA WARDANA , terletak di Jl. Aryajipang No. 6 Kota Bandung

Pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang menjadi salahsatu tergugat menyatakan bahwa objek sengketa tanah tersebut berasal dari bekas hak *eigendom verponding* yang baru pertama kali didaftarkan di BPN Kota Bandung. Dalam sengketa di pengadilan tersebut, pengadilan memutuskan yang pada pokoknya menyatakan bahwa surat girik yang dimiliki oleh ahli waris yang berdasarkan bukti girik/kikitir Tahun 1922 Kohir No.89 Persil 37 D.II luas $40.200 m^2$ dan kikitir/girik Tahun 1932 Kohir No.191 Persil 37 D.II Luas $54.100 m^2$ kedua duanya atas nama Almarhum DIRDJA alias PA TINGGI, serta surat kikitir/ Girik tahun 1925 Kohir No. 112 Persil 37 D.II luas $23.650 m^2$ atas nama Ny.ARSINAH- DIRDJA dengan gambar Oekoer Tanah Milik atas nama DIRDJA, Pasir Kaliki, Desa Baloboer, Dist. Oejoeng Beroeng Dist. Adalah sah menurut hukum, sehingga sertipikat atas tanah yang menjadi objek perkara harus dicoret dalam daftar tanah yang ada di Badan Pertanahan Nasional. Dengan kata lain putusan pengadilan tersebut surat girik/kikitir telah mengalahkan kedudukan sertifikat. Hal ini menunjukkan bahwa sertifikat hak atas tanah tidak mempunyai kepastian

hukum sebagaimana yang tercantum dalam UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, peneliti terdorong untuk meneliti lebih jauh tentang kepastian hukum sertifikat hak atas tanah dengan mengambil judul: **KEDUDUKAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH YANG DIKALAHKAN OLEH SURAT GIRIK/KIKITIR DIHUBUNGKAN DENGAN ASAS KEPASTIAN HUKUM BERDASARKAN UNDANG UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 JO. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH**

B. Identifikasi Masalah

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan identifikasi masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan hukum alat bukti hak atas tanah antara sertipikat dengan girik/kikitir ?
2. Bagaimana jaminan kepastian hukum alat bukti kepemilikan hak atas tanah berupa sertipikat hak atas tanah yang dikalahkan oleh girik berdasarkan putusan pengadilan?
3. Bagaimana tindak lanjut pelaksanaan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap atas kasus sertipikat yang dikalahkan oleh girik/kikitir?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi permasalahan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis asas kepastian hukum dan bagaimana ketentuan hukum terkait proses terbitnya sertifikat hak atas tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Jo. Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksana pendaftaran tanah.
2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis kedudukan dan status hukum Surat Girik/Kikitor yang dijadikan sebagai bukti kepemilikan sehingga dapat mengalahkan status Sertifikat Hak atas Tanah.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis mengenai bagaimana upaya mendapatkan kepastian hukum atas status Sertifikat Hak atas Tanah yang dikalahkan oleh Surat Girik/kikitor.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Kegunaan Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu kontribusi perkembangan Ilmu Hukum secara umum, mengenai dan bidang hukum perdata dan hukum agraria pada khususnya. Untuk mengetahui mengenai aspek terkait dengan kepastian hukum Sertifikat Hak atas Tanah yang telah didaftarkan, dapat dikalahkan dengan pembuktian berupa surat girik/kikitor.

2. Kegunaan Secara Praktis

Tulisan ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi masyarakat mengenai proses pendaftaran tanah dengan itikad baik,

melihat riwayat obyek tanah, dan tertib administrasi agar dalam proses penerbitan Sertifikat Hak atas Tanah tidak memiliki akibat hukum atau kelemahan yang dapat merugikan pihak terkait. Selain itu, peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan masukan kepada kalangan akademisi, praktisi, dan pihak terkait mengenai daya berlaku Surat Girik/Kikitir setelah dinasionalisasikannya UUPA yang menyatakan bahwa Sertifikat Hak atas Tanah merupakan Bukti Kepemilikan. Serta tata cara penyelesaian sengketa yang dapat membuahkan titik temu sehingga terciptanya *win win solution*

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechstaat*) sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Makna sempit dari tujuan dari Negara Hukum adalah demi ketertiban dan kepastian hukum agar terciptanya kesejahteraan masyarakat. Konsep negara hukum yang ideal dan efektif menurut Lawrence M. Friedman adalah tergantung pada tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*structure of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Dengan melihat pengertian dari teori Lawrence M. Friedman bahwasanya ketiga unsur hukum itu harus berjalan bersama agar hukum yang di buat untuk

menegakan keadilan itu dapat berjalan efektif, dan keadilan yang di rasakan oleh masyarakat yang di atur oleh hukum itu sendiri.

Gustav Radbruch pencetus tiga unsur cita hukum, Teori Tujuan Hukum menurut filsuf hukum dan sekaligus juga seorang birokrat dan politisi Jerman dari mazhab Relativisme adalah Tujuan Hukum sebagai Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan. Dalam mewujudkan tujuan hukum Gustav Radbruch dianggap perlu digunakan asas prioritas dari tiga nilai dasar yang menjadi tujuan hukum. Hal ini disebabkan karena dalam realitasnya, keadilan hukum sering berbenturan dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dan begitupun sebaliknya. Diantara tiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Tapi Teori Radbruch tidak mengijinkan adanya pertentangan antara, keadilan, kepastian, dan kemanfaatan, seperti yang terjadi selama ini. Kepastian dan Kemanfaatan, bukan saja harus diletakkan dalam kerangka keadilan, tetapi juga sebenarnya merupakan suatu kesatuan dengan keadilan itu sendiri. Demikian juga soal kemanfaatan. Ia bukan lagi kemanfaatan tanpa patokan, tetapi kemanfaatan yang berkeadilan (yaitu memajukan nilai-nilai kemanusiaan).¹²

Gustav Radbruch juga mengemukakan idealnya dalam suatu putusan harus memuat *idee des recht*, yang meliputi 3 unsur yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian hukum (*Rechtsicherheit*) dan kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*). Ketiga unsur tersebut semestinya oleh Hakim harus

¹² Yovita A. Mangesti & Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm.74

dipertimbangkan dan diakomodir secara proporsional, sehingga pada gilirannya dapat dihasilkan putusan yang berkualitas dan memenuhi harapan *Justiabellen* atau para pencari keadilan¹³ Hal ini memperhatikan pula asas prioritas yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch bahwa untuk menerapkan hukum secara tepat dan adil untuk memenuhi tujuan hukum maka yang diutamakan adalah keadilan, kemudian kemanfaatan setelah itu kepastian hukum. Berdasarkan kasus dikalangkannya kepemilikan sertifikat hak atas tanah oleh surat girik yang notabene nya bukan sebagai bukti kepemilikan apakah telah memenuhi rasa keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum?

Secara substantif hukum dibentuk untuk terciptanya masyarakat yang adil, makmur dan masyarakat sejahtera¹⁴ Tujuan negara Indonesia sendiri termuat di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu untuk Kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Kesejahteraan berhubungan dengan sila kelima Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan alinea keempat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 dirumuskan tujuan negara, sebagai berikut :

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut meaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan, kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan

¹³ *Ibid*, hlm.74

¹⁴ *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Juli 2007, Volume 25 Nomor 3

Negara Republik Indonesia, yang Berkedaulatan Rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab dan Persatuan Indonesia dan Kerayatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan serta Mewujudkan Suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”

Landasan hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengenai keagrariaan atau pertanahan terdapat dalam Bab tentang kesejahteraan sosial, Pasal 33 ayat (3) merupakan konsep negara hukum yang berbunyi sebagai berikut :

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

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan norma dan aturan yang hidup dalam masyarakat. Hal ini menunjukkan adanya kompromi antara hukum yang tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi adanya kepastian hukum dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) sebagai perwujudan penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan dan orientasi hukum¹⁵ Salah satu aspek yang penting dari tujuan hukum adalah kepastian hukum artinya hukum berkehendak untuk menciptakan kepastian dalam hubungan antar orang dalam masyarakat¹⁶. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan turunan dari tujuan kesejahteraan adalah dasar bagi pembentukan UUPA (Undang-Undang No. 5 Tahun 1960) merupakan sumber hukum materiil dalam

¹⁵ Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, PT. Alumni, Bandung, 2004, hlm. 22.

¹⁶ Teddy Chandra, *Kepastian Hukum Sertifikat Kepemilikan Tanah Dihubungkan Dengan Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Arbitrase*, Disertasi Program Pascasarjana Unisba, Bandung, 2009, hlm 22.

pembinaan hukum agraria nasional yang akan dapat membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan serta kepastian hukum bagi bangsa dan negara.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa hukum sebagai sarana yang penting untuk memelihara ketertiban harus dikembangkan dan dibina, sehingga dapat memberi ruang gerak bagi perubahan. Bukan sebaliknya, menghambat usaha-usaha pembaharuan karena semata-mata ingin mempertahankan nilai-nilai lama. Sesungguhnya, hukum harus tampil ke depan menunjukkan arah dan memberi jalan bagi pembaharuan¹⁷ Jika hukum agraria lama bersifat dualistis, maka setelah berlakunya UUPA Tahun 1960 Hukum agraria di Indonesia telah diunifikasikan atau dinasionalisasikan adalah merupakan suatu pembaharuan hukum. UUPA berorientasi pada kepastian hukum dimana kepastian hukum memerlukan perangkat peraturan perundang undangan dan dilaksanakan secara konsisten. Yang mana tujuannya adalah untuk ketertiban masyarakat. Maka berdasarkan Pasal 19 ayat(1) (2) dan (3) UUPA yaitu:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
 - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, PT Alumni, Bandung, 2002, hlm.74

- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

Bentuk konsistensi terhadap kepastian hukum adalah diatur dalam hukum pertanahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang berlaku tertanggal 23 Maret 1961, kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan peraturan pelaksana dari UUPA. Dalam peraturan itu, disebutkan beberapa hal, yaitu antara lain :

a. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, memberikan rumusan :

“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 sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah.”

Pasal 32 ayat (1) dan (2) :

“(1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

“(2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak

mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.”

Setelah terbitnya Sertifikat Hak atas Tanah, yang dilakukan karena mendaftarkan objek tanah bisa digugat dalam kurun waktu 5 tahun, karena masih ada kemungkinan cacat hukum dalam proses pendaftaran, atau riwayat tanah yang terlewat, namun apabila tanah tersebut adalah tanah yang dikuasai oleh negara karena bekas tanah *Eigendom Verponding*, dan tanah yang pertama kali didaftarkan adalah lazim digugat oleh surat kepemilikan Girik/Kikitir, terlebih berdasarkan Hukum Positif UUPA lah yang berlaku dan Sertifikat adalah Bukti Kepemilikan yang kuat.

Sejak berlakunya UUPA yang mengatur tentang pertanahan, kepastian hukum data kepemilikan tanah akan lebih mudah tercapai apabila pendaftaran tanah telah dilakukan dengan baik dan benar, sebagaimana tujuan pendaftaran tanah itu sendiri yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Kepastian hukum itu meliputi kepastian mengenai subyeknya yaitu apa haknya, siapa pemiliknya, ada atau tidak ada beban di atasnya, dan kepastian mengenai obyeknya yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya serta ada atau tidaknya bangunan atau tanaman di atasnya. Keberadaan sertifikat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat bagi siapa saja yang menjadi pemegang haknya. Dengan adanya kepastian hukum tersebut, orang yang namanya tercantum dalam sertifikat akan dilindungi dari gangguan pihak lain atau memperkecil resiko adanya sengketa dan gugatan dari pihak lain.

Namun faktanya sertifikat hak atas tanah, walupun dapat dikatakan sebagai bukti kepemilikan yang kuat, mutlak dan keterangan sertifikat dapat dianggap benar dengan tidak memerlukan bukti tambahan, tidak demikian dalam prakteknya bahwa terdapat ketidakpastian hukum akibat adanya pihak yang melakukan gugatan dengan girik yang dianggap sebagai pembuktian hak kepemilikan. Jika dikaitkan dengan penerbitan sertipikat hak atas tanah, maka penyelenggara negara sudah seharusnya memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang meliputi kepastian hukum, keseimbangan, kesamaan putusan, asas kecermatan, asas pemisahan kewenangan, keadilan, kejujuran, meniadakan akibat putusan batal, perlindungan, kebijaksanaan dan penyelenggaraan kepentingan umum¹⁸

F. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti mempergunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan peneliti adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian dikaitkan dengan teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif , menyangkut sertifikat hak atas tanah yang dibatalkan oleh surat Girik/Kikitir kepastian hukum dan akibat hukum yang dihadapi oleh Subjek Pemegang Hak atas tanah didasarkan pada ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

¹⁸ Tedy Chandra, *Op.Cit*, hlm 20

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah yuridis normatif¹⁹ dengan menggunakan metode pendekatan/teori/konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin Ilmu Hukum yang dogmatis. Dan menitikberatkan penelitian terhadap data sekunder berupa bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti, artikel dan putusan hakim. Penelitian ini juga didukung oleh penelitian lapangan yang bertujuan untuk mengkaji dan meneliti data lapangan berkaitan dengan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Tahap Penelitian

a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan digunakan dalam upaya mencari landasan-landasan teoritis dan informasi-informasi yang berhubungan dengan objek penelitian dengan menggunakan data primer yaitu bahan hukum yang mengikat, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier²⁰

1) Bahan Hukum Primer, terdiri dari :

- a) Norma dasar Pancasila
- b) Undang-Undang Dasar 1945
- c) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

¹⁹ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1990, hlm. 97.

²⁰ *Ibid*, hlm. 10

- d) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- f) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997

2) Bahan Hukum Sekunder

- a) hasil karya ilmiah para sarjana
- b) hasil penelitian dalam bentuk jurnal
- c) artikel para ahli

3) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain kamus hukum, kamus bahasa, artikel.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Untuk menunjang dan melengkapi data sekunder dengan cara wawancara, penelitian lapangan akan dilakukan di tempat dan instansi terkait yang sekiranya berhubungan dengan objek penelitian sehingga berbagai data yang sudah ada dapat dianalisis fakta yang terjadi, apakah apa yang seharusnya dengan apa yang terjadi (antara *das sollen* dan *das sein*)

4. Teknik Pengumpulan Data

Suatu teknik pengumpulan data yang digunakan dalam suatu penelitian pada dasarnya tergantung pada ruang lingkup dan tujuan penelitian.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro teknik pengumpulan data terdiri dari studi kepustakaan, pengamatan(*observasi*) wawancara (*interview*) dan penggunaan daftar pertanyaan (*kuisisioner*). Berdasarkan ruang lingkup, tujuan dan pendekatan dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :²¹

a. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu alat pengumpul data yang digunakan melalui data tertulis. Penulisan melakukan penelitian terhadap dokumen yang erat kaitannya dengan objek penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis dan untuk memperoleh informasi dalam bentuk formal dan data resmi mengenai masalah yang diteliti yaitu dengan cara:

1. Inventarisasi hukum positif indonesia
2. Inventarisasi asas-asas hukum
3. Inventarisasi teori-teori filsafat khususnya yang berkaitan dengan perkembangan hukum.
4. Menganalisis sejauh mana sinkronisasi dan harmonisasi aturan hukum baik secara horizontal maupun vertikal.
5. Sejarah hukum
6. Perbandingan hukum
7. Menemukan, mengumpulkan dan memahami kembali segala aturan dan teori serta pandangan hukum

b. Wawancara (*interview*)

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada narasumber sebagai pihak yang diwawancarai. Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan

²¹ *Ibid*, hlm.51

komunikasi. Hasil wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi. Faktor-faktor itu ialah pewawancara yang diwawancarai topik penelitian yang tertuang dalam daftar pertanyaan dan situasi wawancara. Pewawancara menyampaikan pertanyaan pertanyaan kepada yang diwawancarai, narasumber dapat mempengaruhi hasil wawancara karena mutu jawaban yang diberikan tergantung pada apakah ia dapat menangkap isi pertanyaan dengan baik.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat adalah sarana yang dipergunakan. Alat pengumpulan data yang dipergunakan oleh peneliti berdasarkan Penelitian Normatif adalah catatan hasil telaah dokumen, dan Log Book (Catatan catatan selama proses penelitian berlangsung), dan juga wawancara dari Narasumber. Dan juga alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan berupa daftar pertanyaan dibuat berdasarkan identifikasi masalah.

6. Analisis Data

Analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala-gejala tertentu.²² data yang digunakan penulis adalah normatif kualitatif. Normatif, karena penelitian bertitik tolak pada norma-norma, asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif

²² Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982, hlm.37

merupakan analisis data dan informasi-informasi yang diperoleh secara kualitatif dari sudut pandang ilmu hukum.

7. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan, maka penelitian lapangan antara lain di lakukan di Bandung.

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Jl. Lengkong Dalam Nomor 17, Kota Bandung.
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Jl. Dipatiukur No.35 Kota Bandung.
- d. Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung Jl Soekarno Hatta No.586, Sekejati, Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat.