

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah sebagai objek kebutuhan, maka tak heran hak atas tanah terus menjadi persengketaan di Indonesia. Bersinggungan dengan tanah, Pemerintah Indonesia telah menerbitkan beberapa peraturan terkait batas-batasan yang menyangkut hak atas tanah yakni Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.¹ Kedua peraturan tersebut merupakan muara dari Pasal 33 Undang-Undang dasar 1945 Hasil Amandemen Ke-IV bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara.

Pernyataan dari muara ini memiliki maksud bahwa Penggunaan Hak atas tanah bukan dikuasai oleh individu tetapi dikuasai negara. Individua tau masyarakat hanya mengelola tanah dengan kemakmuran Bersama. Maksud dari beberapa peraturan tanah yang diterbitkan oleh pemerintah dan penulisan dari Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen ke-IV bahwa negara mempunyai wewenanya dalam mengatur jalan atau ritme atau alur

¹ Wantjik Saleh, *Hak Anda atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hlm. 7

mengenai hak atas tanah dan menentukan hubungan hukum pertanahan dan hak perorangan yang memiliki aspek perdata.²

Berorientasi dengan hak perorangan, hak tersebut merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang terhadap suatu tanah untuk dikuasai atau dipakai atau dimanfaatkan untuk kebutuhannya. Di dalam Undang-Undang Pokok Agraria tidak hanya berbicara Hak Perorangan tetapi juga Hak Guna Usaha, Hak milik, Hak Guna Bangunan, hak sewa, hak memungut hasil hutan, dan hak membuka tanah. Dari berbagai jenis hak tanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Tentunya diperlukan sebuah sertifikat atau jenis alat bukti lainnya agar memperkuat validitas dalam kepemilikan hak tersebut.

Pada hakikatnya, sertifikat merupakan alat pembuktian guna mewujudkan kepastian hukum dalam kepemilikan tanah atau suatu hak yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dari sertifikat tidak hanya mencantumkan nama kepemilikan hak tersebut tetapi juga mencantumkan luas tanah dan bangunan, hingga posisi letak dari tanah dan atau bangunan tersebut. Pada ketentuan hukumnya, sertifikat dilandasi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tujuan dari adanya penerbitan sertifikat agar masyarakat memiliki kekuatan

² Soni Harsono, *Makalah Disampaikan dalam Seminar Memperingati HUT UUPA XXXII*, Fakultas Hukum Trisakti, Jakarta, 1992, Hlm. 18

dan perlindungan hukum dalam mempertahankan tanah dan bangunan yang dimilikinya.³

Kekuatan dan perlindungan hukum terhadap tanah diperlukan bagi masyarakat dikarenakan sebagai bentuk upaya dalam mencegah terjadinya sengketa tanah. Salah satu penyebab terjadinya sengketa tanah adalah adanya pengakuan dari pihak lain yang merasa bahwa tanah tersebut adalah miliknya. Maka dari itu, fungsi pendaftaran tanah diperlukan untuk menjaga tanah kepada pemilik aslinya. Kerja atau proses mengenai perlindungan terhadap tanah akan bekerja apabila pemilik tersebut telah mendaftarkan tanahnya kepada Lembaga Pertanahan yakni Badan Pertanahan Nasional.

Secara perkembangan yuridis, Peraturan mengenai pendaftaran tanah terus berkembang. Pada awalnya pendaftaran mengenai hak atas tanah berpatokan dengan Pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Namun dikerucutkan dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Di dalam Peraturan tersebut menyatakan bahwa alat pembuktian yang kuat adalah sertifikat hak atas tanah. Namun, pada tahun 1997, Peraturan tersebut dicabut dan diganti menjadi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Walaupun peraturan mengenai pendaftaran tanah dan pentingnya sertifikat bagi masyarakat telah terlihat jelas dan nyata, pada akhirnya tidak

³ Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak atas Tanah*, Bina Cipta, Jakarta, 2006), Hlm. 23

menyelesaikan permasalahan yang ada terkait tanah. Sengketa tanah terus muncul dari tahun ke tahun. Jaminan berupa kepastian hukum dan perlindungan yang terikat dalam sertifikat ternyata tidak mutlak. Hal ini dikarenakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menganut asas Publisitas Negatif yang mengandung unsur Positif. Pernyataan ini membuktikan bahwa Sertifikat hanya sebagai alat bukti kuat.

Kuat dalam hakikatnya adalah unggul dalam pertandingan tetapi dapat dikalahkan apabila terdapat bukti yang telah ada sebelumnya adanya penetapan sertifikat sebagai alat pembuktian tanah. Maka dari itu, banyak sengketa tanah yang menaikan ke Peradilan menjadi perkara tanah. Terdapat dua Peradilan yang menjadi sasaran bagi masyarakat dalam menaikan perkara pertanahan yakni Peradilan Umum (Pengadilan Negeri) dan Peradilan Khusus (Pengadilan Tata Usaha Negara). Hal ini dikarenakan sengketa tanah terkait sertifikat memiliki sisi penetapan (*Beschikking*) dari Lembaga berwenang (Kantor Pertanahan/Badan Pertanahan Nasional) sebagai pejabat tata usaha negara dan sisi keperdataan.⁴

Berbicara penetapan atau keputusan pejabat tata usaha negara (*Beshickking*) tentunya berkaitan dengan penerbitan sertifikat yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan dikarenakan Lembaga tersebut merupakan bagian dari Lembaga Negara. Secara fakta terdapat beberapa

⁴ Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya Dalam Praktik*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung, 1977, Hlm. 46

kesalahan yang dilakukan pejabat pertanahan dalam menerbitkan sertifikat sehingga menuai sengketa. Pertama, tidak terlalu teliti dalam mengkaji data fisik dan data yuridis suatu tanah yang dikaji. Kedua, kurang teliti dalam menentukan letak posisi pertanahan. Ketiga, kesalahan dalam penyebutan atau tulisan dalam keterangan alamat, pemilik, nomor registrasi, titik kordinat dan sebagainya.

Namun, latar belakang dalam permasalahan sengketa yang terjadi di Masyarakat tidak hanya seputar kesalahan dari keputusan Pejabat Pertanahan. Melainkan kesalahan dari pihak atau pemilik tanah itu sendiri dalam hal membeli tanah tersebut. Salah satunya adalah pemilik yang melakukan perjanjian jual beli tanah tetapi tidak meneruskan tanah yang diperjualbelikan tersebut kepada kantor pertanahan setempat untuk dibuatkan sertifikat tanah. Sebagian orang merasa terasa terlindungi dari perjanjian jual beli karena di Dalam Pasal 1457 KUHPerdara telah menyatakan bahwa :

“suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan hak atas suatu barang dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan”.

Walaupun sudah mengikat dan terdapat kalimat bahwa salah satu pihak harus menjalankan kewajibannya. Namun dalam konteks pertanahan, Perjanjian dapat dimanipulasi karena dalam HIR (*Herzien Inlandsch Reglement*) yakni pasal 164 bahwa perjanjian jual beli adalah alat pembuktian tertulis (akta) non-otentik, sehingga dalam memperkuat kepemilikan tanah diperlukan akta otentik yakni berupa Sertifikat Tanah.

Mengenai perjanjian jual beli, Effendi Perangin menyatakan bahwa jual beli hak atas tanah merupakan hak dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak, yang mana salah satu pihak menyerahkan tanahnya dan dilain pihak menyerahkan harga yang telah disepakati Bersama”.⁵ Pada faktanya dimasyarakat juga perjanjian jual beli hanya berisikan luas tanah dan bangunan dan harga yang telah ditetapkan serta tidak ada unsur detail mengenai data terkait tanah tersebut. Maka dari itu, diperlukan syarat formil terhadap objek hak atas tanah dalam perjanjian jual beli yakni berupa sertifikat.

Namun, tidak dapat dipungkiri dalam kehidupan masyarakat sehari-hari masih banyak jual beli tanah yang dilakukan antara penjual dan pembeli yang dilakukan di bawah tangan tidak di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Jual beli tanah di bawah tangan terkadang hanya dibuktikan dengan selembar kwitansi sebagai bukti telah terjadi jual beli. Perbuatan hukum berupa jual beli hak atas tanah yang hanya dibuktikan dengan selembar kwitansi saja, tanpa adanya akta jual beli yang dibuat di hadapan PPAT tentunya perbuatan hukum tersebut akan sangat merugikan bagi pihak pembeli karena secara normatif sertifikat yang sudah dibelinya belum ada bukti peralihan hak atas tanah.

Kwitansi adalah alat bukti dibawah tangan dan bisa mempunyai kekuatan hukum tetap bila tanda tangan yang tertera pada kwitansi tersebut

⁵ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986. Hlm. 13.

diakui secara langsung oleh para pihak maka tanah tersebut dapat menjadi hak miliknya. Adapun selain kwitansi adalah kertas segel sebagai alat bukti perjanjian bahwa tanah tersebut telah berpindah tangan. Namun disisi lain pada saat di masyarakat harus dituntut mempunyai sertifikat untuk membuktikan haknya, dalam fakta saat ini terdapat beberapa bukti fisik kertas segel dijadikan alasan oleh masyarakat bahkan pemerintah sebagai alat bukti kepemilikan terhadap tanah tersebut. Adapun dalam pemerintahan segel menjadi alat atau dokumen negara. Secara yuridis, kertas segel memiliki validitas di mata hukum.

Namun terlepas dari kekuatan hukum kertas segel seringkali terjadi polemic mengenai kedudukan kertas segel. Hal ini dikarenakan dalam pembuktian di pengadilan kertas segel menjadi pemenang terhadap lawannya yang menggunakan Sertifikat Hak Milik atau Kertas Segel menjadi alat pembuktian dalam merebut tanah tersebut dari salah satu pihak. Berkaitan dengan Polemik tersebut terdapat kasus mengenai kekuatan kertas segel dengan Sertifikat Hak Milik yang mana Kertas Segel menjadi superior dibandingkan SHM dalam memperebutkan sebidang tanah.

Fakta sosial yang terjadi tepatnya di daerah Balikpapan, Kalimantan Timur adalah perusahaan ritel elektronik yang bersengketa dengan salah satu pihak mengenai kepemilikan tanah yang berdiri diatas bangunan perusahaan ritel tersebut. Hal itu dikarenakan salah satu pihak tersebut tidak terima kalau tanah yang disengketakan didirikan bangunan oleh perusahaan ritel tersebut. Hal ini dikarenakan salah satu pihak masih memegang

kepemilikan dengan bukti Surat Segel tanggal 22 Mei 1954 atas tanah tersebut. Pada akhirnya kedua belah pihak membawa kasus ini menjadi perkara di Pengadilan Negeri Balikpapan dengan Putusan Nomor 18/Pdt.G/2015/PN.Bpp menyatakan bahwa pihak Penggugat yang memenangkan hak atas tanah tersebut (Yang mempunyai surat segel) bukan Pihak Tergugat.

Adapun kasus lainnya, namun masih bersifat sengketa tanah yakni antara Pihak Pemerintah Kota Bandung yang ingin menggusur warga Tamansari dikarenakan mempunyai bukti kepemilikan berupa Surat Segel. Bukti tersebut didapatkan setelah pembelian yang dilakukan Gemente Bandung terhadap tanah milik Nji Oenti melalui surat segel jual beli tertanggal 16 April 1930 dengan luasan tanah mencapai 592 tumbak atau 8.334 meter persegi (M²). Tanah ini kemudian tercatat dalam kartu inventaris barang A di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan, dan Pertamanan Kota Bandung dengan nomor register 0630 seluas sekitar 8.334 M². Pembuktian ini membuat warga taman sari harus pindah dari tempat tinggalnya dikarenakan Badan Pertanahan Nasional menyatakan bahwa surat segel tersebut sah menjadi bukti kepemilikan terhadap sebidang tanah.

Dengan permasalahan ini, Penulis melihat bahwa perkara dan kasus mengenai pembuktian surat segel memiliki kedudukan yang sejajar dengan sertifikat tetapi jika melihat Kembali secara yuridis Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria jo Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa pembuktian yang dapat diterima atas kepemilikan tanah adalah sertifikat. Tentu hal ini sangat bertolak belakang dengan fakta sosial dan menjadi pertanyaan serta permasalahan terhadap kepemilikan tanah di Indonesia.

Maka dari itu, berorientasi terhadap latar belakang permasalahan yang akan dikaji penulis yaitu tentang kedudukan sebenarnya dalam surat segel atas objek tanah, Tentunya secara khusus dilakukan penelitian ini untuk penyusunan skripsi yang berjudul :

“KEKUATAN HUKUM SURAT SEGEL SEBAGAI PEMBUKTIAN
KEPEMILIKAN TANAH DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG
NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR
POKOK-POKOK AGRARIA”

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana klasifikasi pembuktian yang sah terhadap kepemilikan tanah seseorang?
2. Bagaimana kekuatan hukum dari kertas segel sebagai bukti kepemilikan tanah seseorang?
3. Bagaimana perlindungan hukum dari Kantor Badan Pertahanan Nasional apabila terdapat objek tanah yang hanya berlandaskan surat bukti kepemilikan segel?

C. Tujuan Penelitian

1. Ingin mengetahui klasifikasi pembuktian yang sah terhadap kepemilikan tanah seseorang.
2. Ingin mengkaji dan menganalisis kekuatan hukum dari kertas segel sebagai bukti kepemilikan tanah seseorang.
3. Ingin menemukan solusi yang dapat dilakukan oleh perlindungan hukum dari Kantor Badan Pertahanan Nasional apabila terdapat objek tanah yang hanya berlandaskan surat bukti kepemilikan segel.

D. Kegunaan Penelitian

Salah satu alasan penulis dalam memilih topik mengenai pembuktian surat segel terhadap kepemilikan tanah dikarenakan banyaknya polemik pertanahan yang terjadi akibat ketidakjelasan kedudukan hukum mengenai surat segel. Adapun kegunaan-kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Bagi kegunaan teoritis peneliti berharap penelitian ini menjadi konsep dasar dalam penentuan kedudukan hukum bagi surat segel dan tidak menjadi bukti yang bersifat simpang siur (abstrak/tidak jelas) di masyarakat dan menjadi cikal bakal ilmu pengetahuan mengenai konsep kepemilikan tanah di Masa Depan.

2. Kegunaan Praktis

Bagi kegunaan praktis penulis berharap kepada seluruh jajaran instansi mengenai pertanahan baik dari lingkup kementerian seperti Kementerian ATR/BPN, Badan Pertanahan Nasional, dan Lembaga yang terkait agar memberikan penjelasan atau sosialisasi kepada masyarakat mengenai jenis-jenis bukti kepemilikan tanah yang sah di Mata Hukum termasuk menjelaskan kedudukan hukum mengenai surat segel yang Sebagian masyarakat memiliki kepercayaan untuk bukti kepemilikan tanah serta instansi Pendidikan (fakultas hukum) yang mengedukasi masyarakat mengenai bukti yang sah dalam kepemilikan tanah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia memiliki ideologi dasar bangsa yakni Pancasila, oleh sebab itu Indonesia disebut sebagai Negara Hukum. Selain, sebagai ideologi dasar bangsa, Pancasila merupakan hasil dari suatu pemikiran tentang pandangan dasar dan cita cita yang melingkupi Manusia, masyarakat, sejarah, hukum, dan negara Indonesia.⁶

Pancasila menjunjung tinggi keutuhan bangsa, artinya segala sesuatu yang ada dan terjadi di Indonesia harus mengutamakan kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan dan kepastian bagi masyarakat

⁶ Yopi Gunawan & Kritian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila*, (Bandung : PT. Refika Aditama, 2015), hlm. 18

Indonesia. Letak posisi Pancasila sebagai ideologi bangsa, maka isi dari *ius constitutum* atau hukum positif di Indonesia harus mempunyai tujuan untuk menciptakan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini terkandung didalam sila ke-3 yang berbunyi “Persatuan Indonesia” dan Sila ke-5 yang berbunyi “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Tujuan Negara Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam alinea ke empat dari Pembukaan UUD 1945 adalah :⁷

“Membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Negara Indonesia memiliki sumber daya alam yang begitu banyak salah satunya adalah tanah. Tentu untuk mengatur pembagian dan pengelolaan sumber daya alam Indonesia khususnya Tanah sudah tertuang dalam sila ke-5 (lima) Pancasila yakni Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Tentu pembahasan sila ke-5 dituangkan secara mendalam di Undang-Undang Dasar 1945 khususnya dalam pasal 33 ayat (3) yang berbunyi; “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

⁷ Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, 2002, Bandung: Unpad Press, hlm. 52.

Maksud dari pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 adalah mengatur masyarakat Indonesia mengenai penguasaan kekayaan alam dengan mengedepankan asas kekeluargaan, guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat tanpa adanya batas-batas sosial. Kalimat yang dimaksud penguasaan oleh negara adalah negara memiliki wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya; menentukan dan menetapkan hak-hak yang dapat dimiliki yakni bumi, air, dan ruang angkasa sesuai ketentuan berlaku; mengatur dan menetapkan Lembaga-lembaga hukum tentang bumi, air dan ruang angkasa.⁸

Secara teoritik, alinea keempat Pembukaan UUD 1945 tersebut telah menentukan suatu teori perlindungan hukum bagi segenap bangsa Indonesia termasuk perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah. Kepemilikan hak atas tanah sangat penting untuk menjamin hak seseorang atau badan atas tanah yang dimilikinya atau dikuasainya. Hak Milik dalam UUPA mempunyai pengertian yang dirumuskan dalam Pasal 20 Ayat (1) UUPA, yakni :

“Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6”.

Didalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa :

⁸ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Margaretha Pustaka: Jakarta, 2011), Hlm. 5

“hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”

Sifat-sifat dari hak milik membedakannya dengan hak-hak lainnya. Jika dilihat dari pengertian dalam Pasal 20 Ayat (1) UUPA tersebut, bahwa hak milik merupakan hak yang terkuat, turun-temurun dan terpenuhi.⁹

Terjadinya hak milik karena penetapan pemerintah, memerlukan suatu proses, dimulai dengan mengajukan permohonan kepada instansi pemerintah yang mengurus tanah hingga diberikannya sertipikat yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur sebagai bukti dari haknya tersebut. Hak milik lahir pada waktu dibuatkannya buku tanah.

Sebelum berlakunya UUPA, hak milik atas tanah baru beralih kepada pembeli jika telah dilakukan penyerahan yuridis (*juridische levering*), yang wajib diselenggarakan dengan pembuatan akta di hadapan dan oleh Kepala Kantor Pendaftaran tanah selaku *overschrijvingsambtenaar* sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1458 KUHPerdara. Menurut Pasal 1 *overschrijvingsordonnantie* (S. 1834-27), pendaftaran merupakan satu-satunya pembuktian, dan pendaftaran merupakan syarat sahnya peralihan hak.

Hukum Agraria sebelum berlakunya UUPA, ada yang bersumber pada Hukum Adat, Hukum Perdata Barat, dan ada pula yang berasal dari berbagai bekas Pemerintahan Swapraja yang dituangkan dalam *Agrarische*

⁹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm.61

Wet 1870. Terhadap tanah-tanah hak dapat diatur menurut Hukum Adat dan tidak diberi jaminan dan kepastian hukum atas hak tersebut, karena tidak didaftarkan pada daftar umum dengan hak atas tanah yang tegas, melainkan hanya diberikan bukti pembayaran pajak saja dan bukan merupakan bukti hak.

Sementara itu sebelum berlakunya UUPA, mengenai pengaturan balik nama akibat terjadinya jual beli, diatur dalam Pasal 20 *Ordonansi* (Ordonansi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Gubernur Jenderal (Gouverneur Generaal) bersama-sama Volksraad (Dewan Rakyat) di Jakarta dan berlaku bagi wilayah Hindia Belanda) Balik Nama yang dinyatakan bahwa dalam pembuatan akta balik nama karena jual beli, maka pembeli harus hadir untuk menerangkan bahwa ia telah menerima penyerahan tersebut. Dengan adanya ketentuan ini, maka peralihan hak karena jual beli dari penjual kepada pembeli terjadi setelah akta balik nama dibuat. Hal ini berarti pendaftaran merupakan syarat mutlak bagi peralihan karena jual beli, sehingga akta jual beli bukan lagi sebab adanya peralihan hak tetapi menjadi salah satu dasar hukum dari penyerahan dan peralihan baru terjadi setelah penyerahan dilaksanakan.¹⁰

Setelah berlakunya UUPA, istilah jual beli hanya disebutkan dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yaitu :

¹⁰ Supriadi, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 163

“Jual beli, penukaran, pengibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut hanya disebutkan istilah jual beli tanpa menjelaskan pengertian dari jual beli secara jelas. Mengingat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 disebutkan Hukum Tanah Nasional adalah hukum adat, berarti menggunakan konsepsi, asas-asas, lembaga hukum dan sistem hukum adat. Pengertian jual beli tanah menurut Hukum Adat merupakan perbuatan pemindahan hak yang sifatnya tunai, riil dan terang. Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, jual beli dilakukan oleh para pihak dihadapan PPAT yang bertugas membuat aktanya. Namun, kekuatan peraturan tersebut hanya bertahan 36 tahun dan diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Salah satu bukti dari jual beli tanah sebelum berlakunya UUPA yaitu berupa segel (surat jual beli) yang biasanya dibuat antara pihak pembeli dan penjual tanpa perantara pejabat yang berwenang seperti Notaris. Akta yang dibuat oleh Notaris tersebut disebut dengan akta autentik yang mana akta autentik adalah suatu akta yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta itu dibuatnya (Pasal 1868 KUHPerdara)¹¹, sedangkan

¹¹ R. Soeroso, *Perjanjian Di Bawah Tangan (Pedoman Praktis Pembuatan dan Aplikasi Hukum)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 7

surat segel di bawah tangan adalah perbuatan hukum mengenai peralihan sebidang tanah atas kesepakatan para pihak dan pemberian sepihak yang tidak dibuat oleh pejabat yang berwenang. Perbuatan hukum semacam ini pada umumnya dilakukan masyarakat dan badan hukum sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Namun berbeda dengan Maria S.W. Sumardjono bahwa :¹²

“Dari berbagai keputusan Mahkamah Agung ternyata bahwa jual beli tanah yang tidak dilakukan dihadapan kepala desa atau saksi-saksi tetap sah sepanjang hal tersebut diikuti dengan perbuatan penguasaan tanahnya oleh pembeli.”

Mengenai keputusan dari mahkamah agung selaras dengan pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan :

“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, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”

Hal ini dikarenakan dengan adanya penerbitan Akta yang disaksikan oleh PPAT untuk membatasi *eksploitasi* (pemanfaatan untuk kepentingan diri sendiri yang dapat mendayagunakan orang lain di luar batas kepatutan) terhadap oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab tetapi dikarenakan akta PPAT bukan bersifat

¹² Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001, hlm. 143

mutlak melainkan bersifat kuat. Maksud kuat dalam arti untuk menjamin kepastian hukum sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan :

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

Orientasi dari pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria juga menjadikan alasan untuk menghormati hukum adat yang sudah dijunjung di Pasal sebelumnya yakni dipasal 22 dan 24 Undang-Undang Pokok Agraria yang mana sudah ada sebelum UUPA lahir. Adapun isi dari pasalnya sebagai berikut:

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan.

Hak milik merupakan hak yang dipunyai oleh seseorang terhadap tanah yang telah didaftarkan sehingga bisa digunakan dan dimanfaatkan oleh orang tersebut. Tentunya dalam syarat formal hak milik harus mempunyai sertifikat. Sertifikat merupakan alat pembuktian berupa kepemilikan tanah dan bangunan, tidak hanya hak milik tetapi hak tanah lainnya. Hal ini telah terpampang jelas dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Namun, dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia, dikenal sistem pendaftaran negatif yang mengandung unsur positif. Dengan demikian, Negara tidak menjamin bahwa sertifikat yang disajikan sudah benar. Apabila ternyata di kemudian hari terdapat tuntutan atau gugatan dengan melampirkan bukti hak atas tanah yang lebih kuat, maka sertifikat yang sudah ada dapat dibatalkan. Hal ini sejalan dengan atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal seperti, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Maka dari itu, seluruh masyarakat berhak menyatakan keberatan terhadap hak atas tanah walaupun tanah tersebut sudah bersertifikat.

Sejatinya sertifikat bukan merupakan alat bukti mutlak dalam pembuktian kepemilikan tanah melainkan menjadi alat bukti kuat. Banyaknya sengketa tanah yang terjadi dan terdapat beberapa perkara dan sengketa yang melibatkan kedudukan sertifikat dan surat segel. Berkaitan dengan hal itu, segel tanah merupakan alat bukti kepemilikan yang dipegang oleh masyarakat sebelum UUPA Hadir.

Namun, setelah UUPA lahir kedudukan segel mendapat pertanyaan dari berbagai pihak pasalnya dari beberapa perkara. Segel tanah memenangkan perkara atas sertifikat. Melihat permasalahan tersebut, sebenarnya kedudukan segel tanah dapat dilihat di dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa

“Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.”

Kedudukan hukum dalam kedua elemen pembuktian kepemilikan tanah yaitu sertifikat dengan segel tanah akan berkaitan dengan asas kepastian hukum (*recht szkerheid*). Sudikni Mertukumo yang menyatakan “teori kepastian hukum adalah sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik”. Kepastian hukum dalam pertanahan sangat dibutuhkan terlebih lagi agar meredam sengketa dan perkara terkait pertanahan khususnya dengan menggunakan alat bukti sertifikat dan segel tanah.

Terlepas dari hal ini bahwa segel tanah lahir dari sebuah perjanjian. Perjanjian lahir dari adanya itikad baik. Asas itikad baik itu mempunyai dua pengertian yaitu :

1. Itikad baik dalam arti obyektif, bahwa suatu perjanjian yang dibuat haruslah dilaksanakan dengan mengindahkan norma-norma kepatutan dan kesusilaan yang berarti bahwa perjanjian itu harus dilaksanakan sedemikian rupa sehingga tidak merugikan salah satu pihak.

2. Itikad baik dalam arti subyektif, yaitu pengertian itikad baik yang terletak dalam sikap batin seseorang. Didalam hukum benda, itikad baik ini bisa diartikan dengan kejujuran.¹³

Dengan itikad baik tersebut menandakan bahwa memang segel tanah juga begitu kuat dalam pembuktian tanah walaupun isinya tidak sedetail sertifikat. Namun hanya menandakan bahwa telah dilakukan peralihan hak dari pihak penjual kepada pihak pembeli secara sah. Pada faktanya pemenuhan unsur itikad baik tidak dijadikan alasan untuk bebas dari pihak yang keberatan atas peralihan hak atas tanah tersebut. Hal ini dikarenakan pertanahan Indonesia mengandung asas *nemo plus iuris* bahwa perlindungan diberikan kepada pihak yang sebenarnya. Asas ini berguna untuk pihak yang merasa sebagai pemilik sebenarnya atas tanah tersebut dapat menggunakan pilihannya untuk mengajukan gugatan.¹⁴

Secara teori pertanahan di Indonesia menganut teori sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, hal ini tertera didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Terkait sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif, Muhammad Yamin Lubis menyatakan “bahwa pihak yang merasa berkaitan dengan hak atas tanah tersebut berhak mengajukan permohonan dengan bukti-bukti yang kuat dan menggunakan Batasan waktu yang telah ditetapkan ketentuan peraturan yang berlaku”

¹³ Subekti, 1983, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, hlm 25

¹⁴ *Ibid*

Lahirnya asas ini mengakui bahwa jenis alat bukti kepemilikan tidak hanya sebatas sertifikat atau jenis-jenis bukti tertulis lainnya tetapi membutuhkan pengakuan dengan tidak adanya keberatan atas tanah tersebut. Pada dasarnya aturan mengenai pertanahan dibuat untuk mendapatkan perlindungan hukum. Dalam teori perlindungan hukum merupakan teori yang sangat penting karena menitikberatkan pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat berdasarkan teori ini adalah masyarakat yang dirugikan secara hukum dan ekonomi. Istilah teori perlindungan hukum berasal dari bahasa Inggris yaitu teori *legal protection theory*¹⁵.

Tujuan yang baik ini sayangnya membuat celah hukum terkait pertanahan semakin melebar salah satunya mempertanyakan kedudukan hukum terkait segel tanah dan sertifikat tanah yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional. Adapun salah satu fakta sosial yang terjadi tepatnya di daerah Balikpapan, Kalimantan Timur adalah perusahaan ritel elektronik yang bersengketa dengan salah satu pihak mengenai kepemilikan tanah yang berdiri diatas bangunan perusahaan ritel tersebut.

Hal itu dikarenakan salah satu pihak tersebut tidak terima kalau tanah yang disengketakan didirikan bangunan oleh perusahaan ritel tersebut. Hal ini dikarenakan salah satu pihak masih memegang

¹⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, Hlm. 259.

kepemilikan dengan bukti Surat Segel tanggal 22 Mei 1954 atas tanah tersebut. Pada akhirnya kedua belah pihak membawa kasus ini menjadi perkara di pengadilan dan Pengadilan Negeri Balikpapan dengan Putusan Nomor 18/Pdt.G/2015/PN.Bpp menyatakan bahwa pihak Penggugat yang memenangkan hak atas tanah tersebut (Yang mempunyai surat segel) bukan Pihak Tergugat.

Adapun kasus lainnya adalah Pihak Pemerintah Kota Bandung yang ingin menggusur warga Tamansari dikarenakan mempunyai bukti kepemilikan berupa Surat Segel. Bukti tersebut didapatkan setelah pembelian yang dilakukan Pemerintah Bandung terhadap tanah milik Nji Oenti melalui surat segel jual beli tertanggal 16 April 1930 dengan luasan tanah mencapai 592 tumbak atau 8.334 meter persegi (M²). Tanah ini kemudian tercatat dalam kartu inventaris barang A di Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman, Pertanahan, dan Pertamanan Kota Bandung dengan nomor register 0630 seluas sekitar 8.334 M². Pembuktian ini membuat warga taman sari harus pindah dari tempat tinggalnya dikarenakan Badan Pertanahan Nasional menyatakan bahwa surat segel tersebut sah menjadi bukti kepemilikan terhadap sebidang tanah.

Berkaitan dengan kasus tersebut bahwa dapat dikatakan bahwa di dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria bahwa Sertifikat merupakan alat bukti kuat bukan mutlak. Tentunya pernyataan ini sangat berbeda karena Kuat bukan berarti kekal sehingga bisa saja kalah dengan

alat pembuktian lainnya, asalkan telah terbukti jelas mengenai Riwayat dan data-data yuridis serta fisik yang sudah dikumpulkan.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan prosedur yang harus dilaksanakan oleh penulis seperti metode pendekatan, sumber data, teknik pengumpulan data dan hal-hal yang menunjang untuk menyempurnakan validitas penelitian yang disusun oleh penulis. Adapun penulis menggunakan metode penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan oleh penulis pada penelitiannya menggunakan metode deskriptif analitis, menurut Soerjono Soekanto spesifikasi yang bersifat deskriptif analitis.

"Deskriptif analitis adalah gambaran mengenai fakta-fakta hukum dan atau peraturan perundang-undnagan yang berlaku secara komprehensif mengenai objek penelitian yang dikaitkan teori-teori hukum yang menyangkut permasalahan penelitian"¹⁶

Maksud deskriptif pada penelitian ini adalah memaparkan secara terstruktur, rinci dan menyuluruh mengenai Kekuatan Hukum Surat Segel Sebagai Pembuktian Kepemilikan Tanah Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 10

2. Metode Pendekatan

Penggunaan Yuridis normatif merupakan metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitiannya. adapun yuridis normatif merupakan metode yang menekankan dan mengkaji penelitian dengan bahan-bahan hukum utama, teori-teori, asas-asas, dan beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penulisan hukum penulis.¹⁷

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut:

a. Penelitian Kepustakaan

Penulis akan melakukan penelitian kepustakaan dengan cara mempelajari peraturan-peraturan, putusan hukum, buku-buku, beberapa artikel ilmiah dan sumber lain yang berhubungan dengan penulisan hukum yang disusun oleh penulis. adapun penulis membagi bahan hukum menjadi 3 (tiga) bagian yaitu sumber data primer, sekunder, tersier.

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang berdasarkan Landasan Ideologi (Pancasila) dan mempunyai sifat mengikat, seperti :

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
Amandemen IV

b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok
Agraria

¹⁷ Zainudin Ali, *Metode Penulisan Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm. 24.

c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang
Pendaftaran Tanah

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang dapat membantu mengkaji, menganalisa, dan memahami bahan hukum primer seperti buku-buku referensi, hasil putusan kasus dan karya ilmiah yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang penulis gunakan meliputi Jurnal, kamus, ensiklopedia, serta internet yang berkaitan dengan penulisan hukum ini.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan yang dilakukan oleh penulis merupakan cara untuk memperoleh data yang dilakukan dengan wawancara kepada informan yang berkaitan dengan penelitian ini, tentu dengan memperhatikan pokok-pokok pertanyaan sebagai landasan dan variasi pada saat melakukan penelitian lapangan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan penulis adalah sebagai berikut :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan ini akan dilakukan oleh penulis dengan cara mencari dan mempelajari materi berupa Dokumen atau

buku- buku atau informasi penting yang berhubungan dengan permasalahan pada penulisan hukum ini. adapun penulis juga mencari materi tentang teori-teori, jurnal serta penemuan lain yang berhubungan dengan permasalahan ini.

b. Penelitian lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan ini akan dilakukan penulis dengan cara mendapatkan informasi dan data yang valid dengan datang langsung ke tempat penelitian guna memperoleh data primer secara keseluruhan.

5. Alat Pengumpulan Data

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan dilakukan dengan cara melakukan penelitian berupa kajian dan analisis terhadap bahan hukum primer (Peraturan-Peraturan), bahan hukum sekunder (Buku-Buku), dan bahan hukum tersier (Jurnal, Kamus, Sumber Internet Lainnya) yang berhubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.

b. Penelitian lapangan (*Field Research*)

Penelitian ini menggunakan alat pengumpulan data berupa pertanyaan-pertanyaan yang ditujukan kepada informan berkaitan dengan penelitian ini. Pertanyaan-pertanyaan ini akan dikemas dalam bentuk wawancara yang menggunakan media alat perekam kamera atau *recording* suara, alat penyimpanan berupa *flashdisk* dan laptop.

6. Analisis Data

Analisis data pada penelitian ini menggunakan yuridis kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian sekunder kemudian dianalisis secara menyeluruh (holistik) dan terstruktur. Penulis menggunakan analisis data yuridis kualitatif sebagai sumber informasi yang relevan untuk melengkapi data penulisan hukum ini. Setelah penulis memperoleh data-data tentang Kekuatan Hukum Surat Segel Sebagai Pembuktian Kepemilikan Tanah Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, kemudian penulis akan menganalisis data tersebut dan dipaparkan secara nalar untuk menjelaskan kebenaran.