

## **BAB II**

### **TINJAUAN YURIDIS KEKUATAN HUKUM SURAT SEGEL SEBAGAI PEMBUKTIAN KEPEMILIKAN TANAH DITINJAU DARI UNDANG- UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG POKOK AGRARIA**

#### **A. Surat Segel**

Surat Segel atau biasa disebut Surat Jual Beli sebenarnya sudah diperkenalkan didalam Pasal 26 UUPA, namun hanya disebutkan dengan istilah jual beli tanpa menjelaskan pengertian dari jual beli secara jelas. Mengingat dalam Pasal 5 UUPA 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

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), sedangkan 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.<sup>18</sup>

## **B. Kekuatan Hukum dan Sengketa Pertanahan**

### **1. Kekuatan Hukum**

Kekuatan hukum bisa dikatakan apabila suatu keputusan sudah sah atau dianggap sah, maka keputusan tadi mempunyai kekuatan hukum, artinya keputusan itu dapat mempengaruhi pergaulan hukum. Kekuatan hukum suatu keputusan dapat berwujud kekuatan hukum formil dan kekuatan hukum materil.

Suatu keputusan dikatakan mempunyai kekuatan hukum formil, apabila keputusan tadi sudah tidak bisa dibantah lagi oleh suatu alat hukum biasa. Alat hukum biasa yaitu suatu alat hukum yang hanya dapat digunakan dalam suatu jangka waktu tertentu untuk mengadakan banding terhadap suatu keputusan sedangkan suatu keputusan mempunyai kekuatan hukum materil, apabila tadi sudah tidak bias dibantah lagi oleh pelaku yang membuatnya, sehingga suatu keputusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum materil dapat mempengaruhi pergaulan hukum, oleh karenanya dapat di terima pula sebagai bagian dari ketertiban hukum.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001, hlm. 143

<sup>19</sup> <https://vjkeybot.wordpress.com/2012/03/31/kekuatan-hukum-suatu-keputusananketetapan>, diakses, tanggal 06 Agustus 2021, Pukul 20:41.

## 2. Sengketa

Pengertian Sengketa dan Konflik saling berdekatan maknanya, maka untuk memperoleh pemahaman secara menyeluruh harus mengetahui arti dari istilah Sengketa dan Konflik. Menurut Kamus Besar Indonesia, Sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian, dan perbantahan. Sedangkan Konflik adalah percecokan atau perselisihan. Menurut Rachmadi Usman<sup>20</sup>, suatu konflik tidak akan berkembang menjadi suatu sengketa apabila pihak yang dirugikan hanya memendam perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Sebuah Konflik akan berkembang menjadi sengketa bila pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan tidak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>21</sup>

Menurut Suyud Margono, Sengketa biasanya bermula dari suatu situasi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain yang diawali oleh perasaan tidak puas yang bersifat subyektif dan tertutup. Kejadian ini dapat dialami oleh perorangan maupun kelompok. Perasaan tidak puas akan muncul ke permukaan apabila terjadi konflik kepentingan. Proses sengketa terjadi karena tidak adanya titik temu antara pihak-pihak yang bersengketa. Secara potensial, dua pihak yang mempunyai pendirian atau pendapat yang berbeda berpotensi beranjak ke situasi sengketa.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Rachmadi Usman, 2003, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Bandung, PT citra Aditya Bakti, hlm 1.

<sup>21</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, 2012, KENCANA, Hlm 92-93.

<sup>22</sup> Suyud Margono, 2000, *Alternative Dispute Resolution dan Arbitrase*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 34.

### 3. Sengketa Tanah

Sengketa Pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Konflik pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.

Sengketa tanah dan sumber-sumber agraria pada umumnya sepertinya merupakan konflik laten. Dari berbagai kasus yang terjadi, bangkit dan menajamnya sengketa tanah tidaklah terjadi seketika, namun tumbuh dan terbentuk dari benih-benih yang sekian lama memang telah terendap.<sup>23</sup> Pihak-pihak yang bersengketa pun sebagian besar walaupun tidak bisa disebut hampir seluruhnya bukan hanya individual, namun melibatkan tataran komunal. Keterlibatan secara komunal inilah yang memungkinkan sengketa tanah merebak menjadi kerusuhan massal yang menelan banyak korban. Tatkala kerusuhan meledak, rakyat lah yang kerap menanggung akibat yang paling berat.

Menurut Rusmadi Murad, Pengertian sengketa tanah atau sengketa hak atas tanah, yaitu timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun

---

<sup>23</sup> Perangin Effendi, 1986, *Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 401.

kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>24</sup> Sedangkan menurut Prof. Boedi Harsono, sengketa tanah adalah sengketa yang diakibatkan oleh dilakukannya perbuatan hukum atau terjadinya peristiwa hukum mengenai suatu bidang tanah tertentu. Agar tidak terjadi sengketa dalam melakukan suatu perbuatan hukum atau menerima akibat hukum dari suatu peristiwa hukum maka seseorang pertama-tama harus memahami apa yang disebut “tanah” dan ketentuan-ketentuan yang mengaturnya.<sup>25</sup>

Pada konteks kasus-kasus sengketa tanah ini, kiranya bukan sekadar desas desus jika ada cerita, negara justru kerap melakukan kesepakatan jahat dengan para pemilik modal. Rakyat cukup diberi ilusi semua demi negeri ini, demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang gemah ripah loh jinawi reph rapih toto tengtrem kerto raharjo. Mereka yang menolak ilusi tersebut, gampang saja solusinya tinggal memberinya shock therapy dengan teror, intimidasi, dan tindakan refresi.

Berbagai sengketa atas tanah telah mendatangkan berbagai dampak, baik secara tanah maka semakin besar biaya yang besar dikeluarkan. dampak lanjutan yang potensial terjadi adalah penurunan produktivitas kerja atau usaha karena selama sengketa berlangsung, pihakpihak yang terlibat harus mencurahkan tenaga dan pikirannya, serta meluangkan.

---

<sup>24</sup> Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum atas Tanah*, Jakarta, Alumni, hlm. 22.

<sup>25</sup> Boedi Harsono, 2005, *Sengketa-Sengketa Tanah serta Penanggulangannya*, Jakarta, Djambatan, hlm 18.

#### 4. Penyebab Terjadinya Sengketa Tanah

Didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria sebenarnya termaktub satu ketentuan akan adanya jaminan bagi setiap warga negara untuk memiliki tanah serta mendapat manfaat dari hasilnya (pasal 9 ayat 2). Jika mengacu pada ketentuan itu dan juga merujuk pada PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah (terutama pasal 2) Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya dapat menerbitkan dokumen legal (sertifikat) yang dibutuhkan oleh setiap warga negara dengan mekanisme yang mudah, terlebih lagi jika warga negara yang bersangkutan sebelumnya telah memiliki bukti lama atas hak tanah mereka.

Namun sangat disayangkan pembuktian dokumen legal melalui sertifikasi pun ternyata bukan solusi yang terbaik dalam kasus sengketa tanah. Seringkali sebidang tanah bersertifikat lebih dari satu, pada kasus Meruya yang belakangan sedang mencuat, misalnya. Bahkan, pada beberapa kasus, sertifikat yang telah diterbitkan pun kemudian bisa dianggap aspro (asli tapi salah prosedur). Dari hal tersebut setidaknya ada 3 (tiga) faktor penyebab sering munculnya masalah sengketa tanah, diantaranya yaitu :

- a. Sistem administrasi pertanahan, terutama dalam hal sertifikasi tanah, yang tidak beres. Masalah ini muncul boleh jadi karena sistem administrasi yang lemah dan mungkin pula karena banyaknya oknum yang pandai memainkan celah-celah hukum yang lemah.

- b. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Munculnya Ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini baik untuk tanah pertanian maupun bukan pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Dalam hal ini, masyarakat bawah, khususnya petani atau penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang cenderung kapitalistik dan liberalistik.
- c. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktivitas tanah. Akibatnya, secara legal (de jure), boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau para pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani atau pemilik tanah, tetapi tanah tersebut lama ditelantarkan begitu saja. Ironisnya ketika masyarakat miskin mencoba memanfaatkan lahan terlantar tersebut dengan menggarapnya, bahkan ada yang sampai puluhan tahun, dengan gampang mereka dikalahkan haknya di pengadilan tatkala muncul sengketa.

### **C. Hak Milik**

Badan pertanahan nasional mengeluarkan sertifikat untuk memberikan legalitas terhadap keseluruhan hak atas tanah. Berbicara tentang legalitas tentu tujuan yang dimaksud adalah menjamin pemilik dari kepemilikan atas tanah tersebut. Adapun kepemilikan berasal dari dua kata yaitu hak milik. hak milik merupakan hak milik. Hak milik menurut pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Nomor

5 Tahun 1960 adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.<sup>26</sup>

Adapun yang dimaksud turun temurun adalah hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus.

Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah lain dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.<sup>27</sup>

#### **D. Badan Pertahanan Nasional**

Pelaksanaan tugas pemerintah di bidang pertahanan dalam hal struktur non-kementerian terdapat Lembaga yang bernama Badan Pertahanan Nasional (BPN). Wujud lahirnya Badan Pertahanan Nasional telah diatur pada Undang-Undang Pokok Agraria dengan sebelumnya disebut Kantor Agraria. Kini, Badan

---

<sup>26</sup> pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

<sup>27</sup> Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, 2012, KENCANA, Hlm 92-93.



Pertahanan Nasional diatur fungsi dan tugasnya melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.<sup>28</sup>

Luas ruang kebijakan Badan Pertahanan Nasional sebagai Lembaga non-pemerintahan meliputi lingkup nasional, regional (provinsi), dan sektoral (Kota/Kabupaten). Cikal bakal adanya Badan Pertahanan Nasional sebenarnya telah diatur melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 yang mana ditandatangani langsung oleh Presiden Soeharto. Tujuannya diterbitkan keputusan tersebut agar terjadinya peningkatan kinerja dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri yang mana posisi tanggung jawab kewenangannya langsung berada dibawah Presiden dan tanpa melewati kementerian terlebih dahulu.

### **1. Sejarah Badan Pertahanan Nasional**

Sejak tahun 1960, Undang-Undang Pokok Agraria diberlakukan, akibat dari pemberlakuannya Undang-Undang tersebut, Badan Pertahanan Nasional mengalami beberapa pergantian terkait penguasaan tanah. Pergantian kebijakan ini tentunya sangat berpengaruh dalam melakukan Tindakan dilapangan dan juga hasil yang diperoleh. Adapun beberapa pergantian penguasaan diantaranya kementerian agraria dalam kebijakannya diproses dan ditindaklanjuti dari struktur pimpinan pusat sampai tingkat regional dan sektoral daerah Indonesia. Adapun departemen dalam negeri hanya melalui

---

<sup>28</sup> Zaki Ulya, *Eksistensi Badan Pertahanan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertahanan*, Jurnal Konstitusi Vol. 3, Universitas Samudra, 2015, Hlm 571.

Direktorat Jendral Agraria sampai ketingkat Regional dan Sektoral. Berorientasi penuh pada kelembagaan Badan Pertahanan Nasional yang telah mengalami perubahan struktur cepat karena waktunya yang sangat pendek membuat perubahan tersebut menjadi rentan polemic di masyarakat pada saat itu.

Awal berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, bentuk-bentuk peraturan perundnag-undangan termasuk peraturan pemerintah masih dikeluarkan oleh Lembaga eksekutif yaitu Presiden dan Menteri Muda Kehakiman. Kewenangan tersebut dilakukan karena keadaan politik dan pemerintah Soekarno beserta Kabinetnya sedang mengalami sebuah masa transisi. Pada tahun 1965, Bidang agrarian dipisahkan secara kelembagaan dari Kementerian Pertanian karena memiliki tugas dan fungsi kewenangan yang berbeda. Pada tahun yang sama dipilihlah Menteri Agraria pertama yaitu R. Hermanses, S.H.. Tahun 1968 terjadilan penggabungan kelembagaan yang mana dimasukan kedalam Lembaga Departemen dalam Negeri dan dibentuk menjadi Lembaga non departemen dengan nama Badan Pertahanan Nasional. Maka dari itu, perubaha yang cepat ini menjadikan polemik pertahanan di masyarakat terkait pendaftaran tanah saat itu.

## **2. Tugas dan Wewenang Badan Pertahanan Nasional**

Setiap profesi dan Lembaga memiliki hak dan kewajiban yang dimilikinya untuk menjalankan suatu peranan. Sebuah peranan yang dimainkan adalah bagian seseorang yang mempunyai arti perbuatan seseorang bagi masyarakat serta kesempatan apa saja yang diberikan oleh masyarakat kepadanya.

Pada dasarnya lingkup hak dan kewajiban tak terlepas dari sebuah kedudukan yang mana kedudukan dimaksud adalah posisi seseorang dalam suatu Lembaga dengan memiliki sifat pola tertentu.<sup>29</sup> Terkait hak, kewajiban dan kedudukan tentunya melekat juga terhadap Lembaga Badan Pertahanan Nasional. Berpacu dalam perkembangan Badan Pertahanan Nasional, Lembaga ini bertanggung jawab langsung kepada presiden sehingga Badan Pertahanan Nasional harus memiliki visi dan misi yang jelas untuk kinerjanya. Adapun visi Badan Pertahanan Nasional diantaranya menjadi Lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

Berorientasi dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertahanan Nasional (BPN). BPN mempunyai tugas yang mana tugasnya masih berkaitan dengan bidang pertanahan. Disamping adanya tugas tentu Badan Petahanan Nasional mempunyai fungsinya, berikut fungsi BPN diantaranya :

- a. Penetapan dan penyusunan kebijakan dalam bidang pertanahan.
- b. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang survey, pengukuran, dan pemetaan.
- c. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat.

---

<sup>29</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan Nasional, 2002, Hlm 854.

- d. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan.
- e. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang pengadaan tanah.
- f. Pelaksanaan dan perumusan kebijakan dalam bidang pengendalian dan perkara pertanahan dan penanganan sengketa.
- g. Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- h. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi dalam lingkungan Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- i. Melaksanakan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi dalam bidang pertanahan.
- j. Melaksanakan penelitian dan pengembangan dalam bidang pertanahan .
- k. Melaksanakan pengembangan sumber daya manusia dibidang pertanahan.

Berorientasi pada kesebelas keterangan tersebut bahwa Badan Pertanahan Nasional juga mempunyai kewenangan dalam mengemban tugas sebagai instansi vertical tetap melaksanakan tugas-tugas pemerintah dibidang pertanahan sesuai TAP MPR Nomor : IX/MPR.2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang perlu mewujudkan konsepsi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu.

Konsepsi kebijakan dan sistem pertahanan nasional yang utuh dan terpadu harus diwujudkan dengan kepastian hukum yang berlaku. Keluarnya TAP MPR Nomor : IX/MPR.2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam mempengaruhi penerbitan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional dalam bidang pertanahan. Keputusan ini dilakukan karena ingin mewujudkan pembangunan nasional dan daerah secara cepat dan hal ini juga untuk menyempurnakan kerangka hukum pertanahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan menyukseskan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Kewenangan yang dimiliki adan Pertahanan Nasional terlampir pada pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional dalam bidang pertanahan, diantaranya sebagai berikut :<sup>30</sup>

- a. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertahanan
- b. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan yang terdiri atas:
  - 1) Penyusunan basis data tanah-tanah asset negara atau pemerintah daerah di seluruh Indonesia
  - 2) Penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan

---

<sup>30</sup> Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang kebijakan nasional dalam bidang pertanahan

kepemilikan tanah, yang dihubungkan dengan e-commerce dan e-payment

- 3) Pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan *landreform* dan pemberian hak atas tanah
- 4) Pembangunan dan pengembangan pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistem informasi geografi dengan mengutamakan penetapan zona sawah yang beririgasi dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

## **E. Penyelesaian Sengketa Tanah**

Sengketa tanah merupakan permasalahan yang sering ditemui oleh masyarakat, namun dibalik frasa Sengketa Tanah dapat dipastikan terdapat sebuah penyelesaian atau biasa disebut penyelesaian sengketa tanah. Berikut terdapat penyelesaian sengketa atas tanah diantaranya :

### **1. Melalui Jalur Pengadilan atau litigasi**

Jalur litigasi atau pengadilan merupakan prinsip-prinsip dalam penyelesaian sebuah sengketa. Adanya jalur tersebut menandakan telah terbentuknya wujud negara hukum. Jalur litigasi atau pengadilan harus menganut sistem kekuasaan hakim yang merdeka. Maksud dari kata merdeka adalah tidak adanya sebuah intervensi dari subjek dan Lembaga

apapun yang bisa mengubah keputusan pengadilan. Penyelesaian dalam jalur litigasi ini dapat ditempuh oleh para pihak yang bersengketa.

Adapun yang perlu dilakukan oleh kedua belah pihak dalam memakai jalur ini harus menyampaikan sebuah gugatan dalam bentuk tertulis kepada kepaniteraan Pengadilan Negeri Setempat sesuai Pedoman HIR atau Hukum Formil Perdata. Tujuannya agar pengadilan tersebut memiliki wewenang untuk memeriksa dan mengadili perkara tersebut.

## **2. Jalur Di luar Pengadilan atau Non-Litigasi**

Jalur Di luar Pengadilan atau Non-Litigasi biasa juga disebut *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Non-litigasi merupakan penyelesaian sengketa dengan menggunakan cara yang berbeda dari jalur litigasi. Model dari jalur ini adalah sistem kekeluargaan dan musyawarah sesuai dengan sila ke-4 Pancasila, berbeda dengan jalur pengadilan atau litigasi yang memakai sistem menang dan kalah sehingga dapat menimbulkan sengketa baru yang terus berlanjut untuk memperebutkan kemenangan. Jalur Non-Litigasi lebih mengedepankan *win-win solution* atau menyelesaikan masalah dengan sebuah solusi.

Jalur non-litigasi menjadi jalur pertama dalam menyelesaikan sebuah sengketa, terlebih lagi pada saat ingin melayangkan gugatan ke pengadilan, bahkan biasanya Ketika sudah mengajukan gugatan ke pengadilan maka hakim pengadilan tersebut akan memberikan ajuran untuk melakukan mediasi terlebih dahulu. Adapun mediasi merupakan salah satu bagian dari Penyelesaian sengketa melalui jalur Non-Litigasi. Penyelesaian

melalui jalur pengadilan terbilang sangat mudah dan cepat dibandingkan jalur pengadilan. Selain alasan tersebut juga, penyelesaian diluar pengadilan mendapatkan solusi atau sebuah jawaban yang baik diantara para pihak sehingga tidak menimbulkan sebuah sengketa khususnya sengketa tanah yang berkepanjangan. Adapun penyelesaian sengketa tanah melalui jalur non-litigasi terbagi dari beberapa bagian diantaranya :

a. Negosiasi (Negotiation)

Negosiasi merupakan suatu cara penyelesaian sengketa diluar pengadilan/ Alternative Dispute Resolution (ADR). Negosiasi melibatkan dua atau lebih pihak yang berkepentingan. Tujuannya adalah agar tercapai sebuah kesepakatan untuk sebuah permasalahan/konflik. Penjelasan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa negosiasi adalah penyelesaian sengketa yang sifatnya bipartite (lebih dari satu pihak). Hasil dari negosiasi berupa penyelesaian kompromi (compromise solution) yang tidak mengikat secara hukum.

Umumnya negosiasi digunakan dalam sengketa yang tidak terlalu pekat, dimana para pihak masih bertitikad baik dan bersedia untuk duduk bersama membicarakan/menyelesaikan masalah. Dalam melakukan negosiasi ada beberapa hal yang harus dimiliki atau dikuasai oleh pihak-pihak yang bernegosiasi (negosiator), yaitu : (1) Pengetahuan atau keterampilan; (2) Itikad baik dalam menyelesaikan sengketa; (3) Kemampuan untuk memberikan solusi yang baik/adil



b. Konsiliasi (conciliation)

Konsiliasi adalah upaya yang ditempuh untuk mempertemukan keinginan pihak yang berselisih agar para pihak sepakat menyelesaikan konflik/sengketa. Menurut Oppenheim, Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya ke suatu komisi orang-orang yang bertugas untuk mengartikan atau menjelaskan fakta-fakta untuk mencapai suatu kesepakatan guna penyelesaian konflik.<sup>31</sup>

Proses konsiliasi ada seorang yang netral untuk menengahi kedua belah pihak yang bersengketa (konsiliator), yang dipilih dan disepakati oleh kedua belah pihak. Konsiliator harus dapat menyelesaikan perselisihan dalam kurun waktu paling lama tiga puluh hari kerja sejak menerima permohonan/permintaan penyelesaian konflik.

Apabila dalam proses konsiliasi ditemukan kata damai antara kedua belah pihak, maka akan dibuatkan sebuah perjanjian damai yang akan ditandatangani kedua belah pihak yang bersengketa yang selanjutnya akan didaftarkan pada pengadilan wilayah hukum dimana kesepakatan damai tersebut dibuat. Tujuan pendaftaran perjanjian damai tersebut adalah apabila ada pihak yang tidak mentaati perjanjian damai tersebut, pihak lain dapat mengajukan permohonan eksekusi kepada pengadilan tempat perjanjian tersebut didaftarkan.

c. Mediasi (Mediation)

---

<sup>31</sup> Elza Syarief, *“Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan”*. Kepustakaan Populer Gramedia. Hal 249.

Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa dimana para pihak yang bersengketa memanfaatkan bantuan pihak ketiga yang sifatnya independen (netral), dimana penengah tidak memiliki kekuatan/kewenangan mengambil keputusan yang sifatnya mutlak. Penyelesaian Konflik/Sengketa dengan cara mediasi adalah bentuk dari kesepakatan kedua belah pihak untuk memilih seseorang sebagai seorang mediator.

d. Arbitrase (Arbitration)

Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif penyelesaian sengketa menjelaskan bahwa, “arbiter adalah seseorang atau lebih yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa atau yang ditunjuk oleh pengadilan negeri atau lembaga arbitrase, untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu yang diserahkan penyelesaiannya melalui arbitrase”.

Hal penyelesaian secara arbitrase, setelah kedua belah pihak yang bersengketa sepakat untuk menyelesaikan sengketa secara arbitrase maka majelis arbiter menentukan dalam putusannya mengenai hak dan kewajiban para pihak jika hal ini tidak diatur dalam perjanjian mereka.

Putusan arbitrase harus didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan negeri paling lambat 30 Hari setelah Putusan tersebut diucapkan, apabila ketentuan tersebut tidak dilaksanakan maka Putusan arbitrase dinyatakan tidak dapat dilaksanakan. Putusan Arbitrase bersifat final

dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat para pihak. Putusan Arbitrase dilaksanakan apabila sudah melalui pemeriksaan oleh ketua pengadilan negeri yang selanjutnya akan dilakukan eksekusi melalui persetujuan ketua pengadilan negeri.

## **F. Pendaftaran Tanah**

### **1. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Maria S.W Sumardjono menyatakan bahwa terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum dibidang pertanahan. Secara normative, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung perlaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu

dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.<sup>32</sup>

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

- a. Adanya serangkaian kegiatan
- b. Dilakukan oleh pemerintah
- c. Secara terus-menerus
- d. Secara teratur
- e. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun
- f. Pemberian surat tanda bukti hak
- g. Hak-hak tertentu yang membebaninya

## **2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah**

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu :<sup>33</sup>

- a. Asas Specialiteit

Artinya pelaksana pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum

---

<sup>32</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah*, Makalah, Seminar Nasional.

<sup>33</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, 1988, Karunika, Jakarta, Hlm 69-71

terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

b. Asas openbaarheid

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

Adapun asas-asas pendaftaran tanah terdapat juga didalam pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, diantaranya yaitu :

a. Asas Sederhana

Maksud dari asas ini adalah agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Asas aman

Maksud dari asas ini adalah menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum.

c. Asas terjangkau

Maksud dari asas ini adalah keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

d. Asas mutakhir

Maksud dari asas ini adalah kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang muktahir.

e. Asas terbuka

Maksud dari asas ini adalah agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

### **3. Manfaat Pendaftaran Tanah**

a. Manfaat bagi pemegang hak

- 1) Memberikan rasa aman
- 2) Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya
- 3) Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak
- 4) Harga tanah menjadi lebih tinggi
- 5) Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan
- 6) Penetapan pajak bumi dan bangunan (PBB) tidak mudah keliru

b. Manfaat bagi pemerintah

- 1) Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.

- 2) Dapat memperlancar kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
- 3) Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.

c. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur

Bagi calon pembeli atau calon kreditur dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

#### 4. Objek pendaftaran tanah

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftarkan hanyalah hak milik diatur dalam pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur didalam pasal 38, dan hak pakai diatur dalam pasal 41, sedangkan Hak Sewa untuk bangunan tidak wajib didaftar. Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, objek pendaftaran tanah sebagai berikut:

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan
- d. Hak Pakai

- e. Hak Pengelolaan
- f. Tanah Wakaf
- g. Hak Tanggungan
- h. Tanah Negara

## **G. Sistem Publikasi Negatif**

### **1. Definisi Sistem Publikasi Negatif**

Sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia yang menganut sistem publikasi negatif yaitu sistem publikasi yang dipergunakan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya, sehingga pemegang hak tersebut akan selalu dapat menuntut kembali haknya meskipun sudah terdaftar atas nama orang lain.

Teori sistem publikasi negatif (stelsel negatif) yang mengandung unsur positif terletak pada pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan “sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data yuridis dan data fisik tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”<sup>34</sup>

Terkait sistem publikasi negatif (stelsel negatif) yang mengandung unsur positif, Muhammad Yamin Lubis menyatakan

---

<sup>34</sup> Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah



“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”<sup>35</sup>

## 2. Ciri-Ciri Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang akan mendaftarkan tanahnya, sehingga setiap saat dapat digugat oleh pihak yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut. Ciri-ciri pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif antara lain:<sup>36</sup>

1. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran akta (registration of deed);
2. Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti hak bersifat kuat, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat dianggap benar sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya oleh alat bukti yang lain. Sertifikat bukan satu-satunya tanda bukti hak;
3. Negara sebagai pendaftar tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar;
4. Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kadaluwarsa (acquisitive verjaring atau adverse possessive);

---

<sup>35</sup> Yamin Lubis dan Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung : CV. Maju Mundur, 2012, Hlm. 477-478.

<sup>36</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana) 2017, Hlm. 266-267.

5. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat ataupun gugatan ke pengadilan untuk meminta agar sertifikat dinyatakan tidak sah;
6. Petugas pendaftaran tanah bersifat pasif, yaitu hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran.

Sedangkan kelebihan dari sistem publikasi negatif ini menurut Arie S. Hutagalung adalah:<sup>37</sup>

1. Pemegang hak yang sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya;
2. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat;
3. Tidak adanya batas waktu bagi pemilik tanah yang sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertifikatkan oleh pihak lain.

Dalam praktiknya di lapangan, belum dihapusnya ketentuan mengenai hak-hak atas tanah yang bersifat sementara ini adalah karena sampai saat ini negara tetap mengakui keberadaan hak atas tanah yang berasal dari hukum adat dan dapat diperkuat pembuktiannya melalui ketentuan hukum formil, sehingga sebagaimana sistem publikasi negatif yang digunakan di Indonesia, para pemegang hak atas tanah yang bersifat sementara tetap bisa menggugat ke pengadilan untuk mendapatkan haknya.

---

<sup>37</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif* (Jakarta: Kencana) 2017, Hlm. 267.