

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Kedudukan tanah dalam kehidupan manusia sangatlah penting hampir semua kegiatan yang dilaksanakan manusia guna terpenuhinya kebutuhan jasmani maupun rohani, akan berhubungan langsung ataupun tidak langsung dengan tanah. Tidak dapat dipungkiri, bahwa manusia sangat membutuhkan tanah untuk melangsungkan hidupnya. Baik sebagai tempat tinggal maupun melaksanakan usaha, tugas dan kerja, bahkan sebagai obyek untuk usaha. Kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sejalan dengan perkembangan hidup dan kehidupan manusia.

Menyadari akan hal tersebut, para pembentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA telah memikirkan bagaimana pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dapat terwujud, yaitu bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Amanat inilah yang diemban oleh UUPA, sebagai peraturan yang mendasari pengaturan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk di dalamnya kekayaan alam.

Penjelasan UUPA menyatakan bahwa :

“Hukum Agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagaimana dimaksudkan di atas dan harus sesuai pula dengan kepentingan Rakyat Indonesia dan negara serta memenuhi keperluannya menurut zaman dalam segala soal agraria. Lain dari itu Hukum Agraria Nasional harus mewujudkan penjelmaan daripada asas kerohanian dari negara dan cita-cita bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa,

Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan daripada ketentuan Pasal 33 UUD dan GBHN.”¹

Bagi Bangsa Indonesia, selain sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara tanah dan Bangsa Indonesia adalah bersifat abadi. Hubungan yang bersifat abadi mengandung pengertian, bahwa menurut Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tanah merupakan bagian dari muka bumi haruslah dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tersebut juga menjadi landasan filosofi bagi pemerintah dalam rangka pengelolaan sumberdaya alam (SDA) dan pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah.

Pemerintah yang mendapat legitimasi dari negara mempunyai wewenang untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan pemerintah pada pasal 2 UUPA tersebut, kemudian dijadikan dasar bagi negara untuk mengatur pemberian hak-hak atas tanah seperti tersebut Pasal 4 Ayat (1) dan (2) UUPA.

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1996, h. 26-27

Lebih lanjut UUPA menentukan mengenai perlindungan hukum terhadap kepemilikan tanah, baik oleh perorangan, badan hukum maupun instansi pemerintah. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1), maka untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Kegiatan pendaftaran tanah tersebut meliputi:

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

Sebagai pelaksanaan ketentuan mengenai pendaftaran tanah, maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. PP ini adalah pengganti dari Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961. Kemudian untuk melaksanakan PP 24 Tahun 1997, maka Menteri Negara Agraria/Kepala BPN mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Selanjutnya akan disebut dengan PMNA/KBPN 3/1997.

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. Rincian kegiatan pendaftaran tanah adalah kegiatan yang dimulai dengan pengumpulan data fisik yakni mengenai tanahnya itu sendiri seperti lokasinya, batas-batasnya, luas bangunan atau benda lain yang ada di atasnya, kemudian pengumpulan data yuridis mengenai haknya yakni haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain sampai dengan penerbitan sertipikat hak atas tanahnya dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Menurut PP 24/1997, rangkaian kegiatan tersebut dikelompokkan dalam kegiatan pendaftaran pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Untuk melaksanakan kegiatan tersebut, ditetapkan juga mengenai persyaratan dan prosedur dalam pendaftaran tanah. Persyaratan tersebut memungkinkan segala macam perjanjian yang telah dilakukan sebelum terbitnya PP tersebut dalam bentuk perjanjian bukan notariil (misal di atas kertas segel ataupun di atas meterai) yang bermaksud untuk mengalihkan hak atas tanah kepada pihak lain, digunakan sebagai dasar penguasaannya. Bahkan bentuk kwitansipun diakomodasikan dapat menjadi alat bukti beralihnya hak kepada orang lain.

Dalam ranah hukum, perjanjian dengan cara demikian disebut dengan perjanjian di bawah tangan. Oleh karena itu seberapa jauhkah hukum pertanahan Indonesia mengakui keberadaannya sebagai suatu bentuk pengalihan hak yang dapat dijadikan sebagai dasar penguasaan hak atas tanah, sehingga dapat dilakukan proses penerbitan Sertifikat Hak Milik, menjadi bahasan pokok dalam penelitian ini.

Untuk memberikan ilustrasi yang jelas tentang keberlakuan alat bukti berupa perjanjian di bawah tangan sebagai dasar pendaftaran Sertifikat hak milik, berikut contoh kasus dan penjelasannya.

Kasus 1

Perbuatan Hukum : Hibah dilakukan tanggal 26 April 1995

Para Pihak : Pemberi Hibah : Kasan Sudiono, Penerima Hibah :
Sulistyaningsih.

Tempat Kejadian (Lokus: Desa Sidokepong, Kecamatan Buduran, Kabupaten
Sidoarjo

Penjelasan Kasus :

Hibah antara Kasan Sudiono, selaku pemberi Hibah dan Sulistyaningsih, selaku penerima Hibah dilakukan di bawah tangan yang dituangkan dalam kertas segel dengan disaksikan saksi-saksi dan diketahui oleh Kepala Desa Sidokepong. Perbuatan pengalihan dengan Hibah tersebut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, termasuk kategori alat bukti Kasus 1 (Segel Hibah –lampiran 1).

Kasus 2

Perbuatan Hukum : Jual beli dilakukan tanggal 26 Januari 1997

Para Pihak : Penjual : Ponirah, Pembeli : Suyati

Tempat Kejadian (Lokus) : Desa Kedungcangkring, Kecamatan Jabon,
Kabupaten Sidoarjo

Penjelasan Kasus :

Perjanjian jual beli antara Ponirah, selaku penjual dan Suyati, selaku pembeli dilakukan di bawah tangan yang dituangkan dalam kertas segel dengan disaksikan saksi-saksi dan diketahui oleh Kepala Desa Kedungcangkring. Perbuatan pengalihan dengan jual beli tersebut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, termasuk kategori alat bukti perolehan atas tanah. Bukti perolehan tersebut dapat dijadikan sebagai salah satu persyaratan dalam pengajuan sertifikat hak milik oleh Suyati.

(Segel Jual Beli – Lampiran 2)

Kasus 3

Perbuatan Hukum : Jual beli dilakukan secara lisan pada tahun 1993

Para Pihak : Penjual : P Darwis (Samardan), Pembeli : Sanusi

Tempat Kejadian (Lokus) : Desa Mlandingan Kulon, Kecamatan Mlandingan, Kabupaten Situbondo

Penjelasan Kasus :

Perjanjian jual beli yang dilaksanakan oleh P. Darwis (Samardan), selaku penjual dan Sanusi, selaku pembeli telah terjadi pada tahun 1993. Jual Beli tersebut dilakukan secara lisan. Sebagai bukti telah terjadinya jual beli pada tahun 1993, maka perjanjian lisan tersebut dituangkan dalam surat pernyataan jual beli yang dibuat pada 1-12-2012. Bukti surat pernyataan tersebut harus dilengkapi dengan Berita Acara Kesaksian tentang adanya jual beli tersebut yang dilakukan oleh saksi-saksi yang mengetahui kejadian tersebut.

Surat Pernyataan dan Berita Acara Kesaksian tersebut dapat menjadi salah satu persyaratan dalam pengajuan sertifikat hak milik oleh Sanusi.

(Surat Pernyataan dan Berita cara Kesaksian Jual Beli – Lampiran 3 dan 4)

2. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas, maka dapatlah dirumuskan permasalahannya, yaitu :
Apakah perjanjian di bawah tangan mempunyai kekuatan hukum dalam Pendaftaran Sertifikat Hak Atas Tanah?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah perjanjian di bawah tangan mempunyai kekuatan hukum yang diakui dalam pendaftaran sertifikat hak atas tanah melalui pendaftaran tanah pertama kali. Di dalam perjanjian di bawah tangan terdapat unsur pengalihan penguasaan dan pemilikan atas tanah. Sehingga apabila hal tersebut dilakukan, maka telah terjadi pengoperan kepada pihak lain.

PP 24/1997 telah mewadahi keberadaan perjanjian di bawah tangan ini dengan menjadikannya sebagai salah satu persyaratan yang dapat dilampirkan dalam pendaftaran sertifikat hak milik dari tanah milik bekas hak adat. Maka penelitian ini juga bertujuan mengetahui sejauh mana eksistensi perjanjian di bawah tangan dalam pendaftaran sertifikat hak milik tersebut kepada kantor pertanahan.

4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan tercapai dengan penelitian ini adalah :

a. Secara Teoritis

- 1) Untuk pengembangan ilmu pengetahuan melalui kegiatan penelitian khususnya hukum pertanahan dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan melalui pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik.
- 2) Untuk mengetahui secara langsung penerapan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik pendaftaran sertifikat hak milik atas tanah milik adat (Letter C, Pethok, girik, kekitir, dll).

b. Secara Praktis

- 1) Memberikan informasi pada masyarakat luas tentang pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali secara sporadik melalui proses konversi, penegasan dan pengakuan hak.
- 2) Diharapkan dapat memberikan referensi pada masyarakat yang berkepentingan dan instansi yang berwenang, sehingga dapat membantu mengarahkan pada pelaksanaan pensertifikatan tanah secara baik dan benar.

5. Metode Penelitian

a. Pendekatan Masalah

Menurut **Peter Mahmud Marzuki**², penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum.

Untuk mencapai hasil yang diharapkan, maka langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah :

- 1) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- 2) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
- 3) Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- 4) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
- 5) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.³

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), untuk mengkaji lebih jauh perjanjian di bawah tangan mengenai tanah berkaitan

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h.148

³ Peter Mahmud Marzuki, et.al, *Ibid*, 2010, h.171

dengan pendaftaran tanah pertama kali yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Sumber Bahan Hukum

1) Bahan Hukum Primer

Dalam penulisan penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan sebagai penunjang adalah

1. KUHPdt (BW) tentang syarat sahnya suatu perjanjian, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 No.104 , Tambahan Lembaran Negara No. 2043).
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 No.59 , Tambahan Lembaran Negara No.3696).
4. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diambil dari berbagai pendapat sarjana, hasil seminar dan berbagai macam literatur yang berkaitan dengan permasalahan diatas untuk mengkaji terhadap pendaftaran tanah dan kekuatan hukum perjanjian di bawah tangan.

c. Analisis Bahan Hukum

Dalam analisis bahan hukum ini data yang diperoleh akan dianalisa dengan cara deskriptif analisa yaitu suatu analisa baik secara tertulis maupun lisan dalam bentuk penggambaran data-data yang diuraikan dalam bentuk kalimat yang sistematis. Data yang diperoleh dikaji berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta dikaitkan dengan permasalahan yang ada sehingga para pembaca dapat memahami tulisan skripsi hukum ini.

6. Pertanggungjawaban Sistematika

Hasil dari suatu penelitian dalam bentuk laporan penelitian yang tertulis. Akan lebih jelas dan mudah dipahami oleh pembacanya apabila dalam penulisan menggunakan sistematika yang baik dan jelas juga, Oleh karena itu di dalam penulisan penelitian hukum ini penulis mencoba memaparkan penulisannya terlebih dahulu yaitu :

- Bab I : Menguraikan Sub bab- Sub bab yaitu Latar Belakang, Rumusan masalah, Tujuan penelitian, Manfaat penelitian, Metode penelitian, Pertanggung jawaban sistematika.
- Bab II : Mengulas permasalahan/isu hukum dalam penelitian ini yaitu kekuatan hukum perjanjian dibawah tangan untuk pendaftaran sertifikat hak milik.

Bab III : Bab penutup yang berisi tentang kesimpulan dari uraian bab II, dan saran yang dapat disampaikan berkaitan dengan permasalahan tersebut di atas.