

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Secara konstitusional, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Untuk mengatur lebih jauh tentang bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (selanjutnya disebut dengan BARA) maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang disahkan pada tanggal 24 September 1960 beserta sejumlah peraturan pelaksanaannya. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA menyatakan

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Penjelasan UUPA menerangkan hubungan bangsa Indonesia dengan BARA semacam hubungan hak ulayat. Selanjutnya dinyatakan hubungan ini bersifat abadi artinya selama rakyat Indonesia bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan BARA yang merupakan kekayaan nasional ini juga masih ada, maka tidak ada satu kekuasaan pun yang dapat memisahkan hubungan ini.<sup>1</sup> Hubungan semacam ini sering disebut sebagai hak bangsa. Atas dasar hak bangsa ini,

---

<sup>1</sup> Penjelasan UUPA angka II point 1

lahirlah apa yang disebut dengan hak menguasai Negara yang pada hakekatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik.<sup>2</sup> Selanjutnya Pasal 2 ayat (1) UUPA mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat.

Dalam Pasal 19 UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Hal ini bertujuan untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah. Berdasarkan Pasal 19 UUPA tersebut kemudian dibuatlah PP No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No 10 Tahun 1961). Peraturan ini menjadi dasar dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Namun seiring berjalannya waktu keberadaan PP No 10 Tahun 1961 diganti dengan PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No 24 Tahun 1997). Kegiatan pendaftaran tanah dalam PP No 10 Tahun 1961 di nilai belum memberikan hasil yang memuaskan dan terdapat beberapa kendala seperti kendala keuangan, alat dan tenaga, juga ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasa belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran tanah dalam waktu singkat dengan hasil yang memuaskan. Oleh karenanya untuk memperbaiki kelemahan tersebut maka dikeluarkan PP No 24 Tahun 1997.<sup>3</sup>

Tujuan pendaftaran tanah dalam Pasal 3 huruf a PP No 24 Tahun 1997 adalah “untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum...”. Untuk mewujudkan tujuan dari pendaftaran tanah tersebut, maka menurut Pasal 4 ayat

---

<sup>2</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenasa Media, Jakarta, 2006, h. 77.

<sup>3</sup> Christiana Tri Budhayati, *Hak Atas Tanah Peralihan dan Pendaftaran*, Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, 2017, h. 113.

(1) PP No 24 Tahun 1997 diterbitkanlah sertifikat hak atas tanah bagi pemegang hak yang bersangkutan. Sertifikat sebagai alat bukti yang kuat ditegaskan dalam Pasal 32 ayat (1) PP No 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang memuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Hal ini menunjukkan bahwa UUPA menganut sistem pendaftaran yang disebut dengan *registration of title* stelsel negatif yang mengandung unsur positif.<sup>4</sup> Sertifikat berlaku sebagai alat bukti yang kuat, oleh karena itu masih dapat digugat keabsahannya.

PP No 24 Tahun 1997 berusaha untuk mengatasi kelemahan dari stelsel negatif ini dengan mengukuhkan lembaga *Rechtverwerking* yang dikenal dalam hukum adat dan Yurisprudensi, yaitu dalam Pasal 32 ayat (2) PP No 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

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.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2004, h. 89.

<sup>5</sup> Penjelasan Pasal 32 ayat (2) PP No 24 Tahun 1997: Kelemahan sistem publikasi negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquittieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang

Lembaga *Rechtsverwerking* yang diatur dalam Pasal 32 ayat (2) PP No 24 Tahun 1997 mengandung beberapa unsur, yaitu:

1. Tanah diperoleh dengan itikad baik.
2. Pemegang hak atas tanah menguasai secara fisik tanahnya selama jangka waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat.
3. Sejak 5 tahun diterbitkannya sertifikat hak atas tanah, bila tidak ada keberatan dari pihak lain, maka keberadaan sertifikat tidak dapat diganggu gugat lagi.

Dalam Kamus Istilah Hukum Belanda "*Rechtsverwerking*" diartikan sebagai pelepasan hak, karena perbuatan, atau karena tidak berbuat sesuatu, sedangkan perbuatan itu diharuskan oleh hukum, sehingga suatu hak, suatu kewenangan hilang; untuk banyak hal diatur oleh undang-undang secara khusus, dalam hal lain dapat disimpulkan dari sifatnya sendiri, misalnya persyaratan adanya itikad baik pada perjanjian.<sup>6</sup> Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) PP No 24 Tahun 1997 sangat jelas dikatakan bahwa sertifikat yang terbit dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan jika selama itu tidak ada tindakan hukum oleh pihak lain atas sertifikat tersebut, maka pemegang sertifikat tidak dapat lagi diganggu gugat keabsahannya.

Namun dalam kenyataannya terdapat gugatan atas sertifikat yang telah terbit melewati batas waktu 5 (lima) tahun tersebut yang diterima, gugatan itu diajukan lewat lembaga PTUN. Terdapat 2 (dua) contoh kasus yang gugatannya diajukan lewat lembaga PTUN dan sertifikatnya telah terbit lebih dari 5 tahun, namun masih dapat dibatalkan, yakni:

---

lain, yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

<sup>6</sup> Saleh Adiwinata, Teleoki, Boerhanoeddin, *Kamus Istilah Hukum Belanda-Indonesia*, Cet.1, Binacipta, Jakarta, 1983, h. 455.

1. a. Putusan Nomor: 18/G/2014/PTUN.BJM

b. Para Pihak: Eddie Zien (Penggugat)

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Laut (Tergugat)

DRA. Damiana Maria (Tergugat II Intervensi)

c. Kasus Posisi:

SHM No:607 Tahun 2008 atas nama DRA. Damiana Maria (obyek sengketa) di permasalahan oleh Penggugat karena penerbitan SHM No:607 Tahun 2008 yang dilakukan oleh Tergugat *overlapping* dengan tanah Penggugat (SHM No:32 Tahun 1982 penerbitan tanggal 15 Maret 1982 atas nama Eddie Zien). Pada tanggal 22 April 2014, Penggugat baru mengetahui mengenai SHM No:607 Tahun 2008 yang diterbitkan oleh Tergugat. Penggugat merasa dirugikan dengan diterbitkannya SHM No:607 oleh Tergugat, kemudian Penggugat mengajukan gugatan melalui PTUN dan isi gugatannya memohon kepada Majelis Hakim untuk membatalkan, menyatakan tidak sah dan mencabut Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat berupa SHM No:607 Tahun 2008.

Dalam salah satu eksepsinya, Tergugat dan Tergugat II Intervensi menyatakan bahwa gugatan Penggugat bertentangan dengan Pasal 32 ayat (2) PP No 24 Tahun 1997, sebab gugatan diajukan pada tahun 2014, sehingga melewati tenggang waktu 5 (lima) tahun sejak terbitnya SHM No:607 yang diterbitkan pada tahun 2008 telah lewat.

Hakim dalam putusannya menolak eksepsi dari Tergugat dan Tergugat II Intervensi, mengabulkan gugatan Penggugat, mengabulkan

permohonan Penggugat yang menyatakan batal SHM No:607 Tahun 2008, memerintahkan Tergugat untuk mencabut SHM No:607 Tahun 2008 dan menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya perkara secara tanggung renteng. Salah satu Pertimbangan Hakim mengabulkan permohonan Penggugat karena menurut hakim Tergugat terbukti melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menerbitkan sertifikat obyek sengketa.

2. a. Putusan Nomor: 34/G/2014/PTUN.SBY.

b. Pihak: PT. Pilarmutiara Pratama (Penggugat)

Kepala Kantor Pertanahan Surabaya I (Tergugat)

Drg. Varina Santosa (Tergugat II Intervensi).

c. Kasus posisi:

SHM No:931 atas nama Drg. Varina Santoso (obyek sengketa) merupakan sertifikat pengganti dari SHM No:18 atas nama Andi Santoso dengan dasar penerbitan adalah tanah Petok D No 1559 Persil 78 Klas d-II. Hal ini dipermasalahkan oleh Penggugat karena penerbitan SHM No:931 tersebut telah menunjuk lokasi tanah Petok D No:13402 Persil 52 Klas d-II yang telah menjadi hak Penggugat. Oleh karena merasa dirugikan maka Penggugat mengajukan gugatan di PTUN dan isi gugatannya memohon kepada Majelis Hakim untuk membatalkan, mencabut dan mencoret Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat berupa SHM No:931

Dalam salah satu eksepsinya Tergugat menyatakan gugatan Penggugat telah lewat waktu, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2)



PP No 24 Tahun 1997 dikaitkan dengan Pasal 55 UU No 5 Tahun 1986 *jo* UU No 9 Tahun 2004 *jis* UU No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, karena SHM No:931 terbit pada tahun 1995 sedangkan gugatan baru diajukan pada tahun 2014, sehingga tenggang waktu 5 (lima) tahun sejak terbitnya SHM No:931 yang diterbitkan pada tahun 1995 telah lewat.

Dalam putusan ini, hakim menolak eksepsi Tergugat, mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya, menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan Tergugat berupa SHM No:931, memerintahkan Tergugat untuk mencabut dan mencoret Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan Tergugat berupa SHM No:931 serta membebaskan biaya perkara yang timbul dalam sengketa ini kepada Tergugat. Pertimbangan Hakim mengabulkan permohonan Penggugat karena menurut hakim gugatan penggugat belum lewat tenggang waktu 90 hari untuk mengajukan gugatan di PTUN yang dihitung sejak Penggugat merasa kepentingannya dirugikan dan ketika Penggugat mengetahui penerbitan obyek sengketa, dan Tergugat terbukti melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menerbitkan sertifikat obyek sengketa.

Berdasarkan 2 (dua) contoh kasus di atas, sertifikat yang telah terbit lebih dari 5 tahun dapat dibatalkan dengan cara mengajukan gugatan di PTUN. Hal ini bertentangan dengan Pasal 32 ayat (2) PP No 24 tahun 1997 yang berlaku sebagai hukum positif, sehingga hal ini dapat menimbulkan penyimpangan dalam penerapan hukum dan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum serta keadilan

bagi pemegang sertifikat tanah. Dengan demikian, penerapan lembaga *Rechtverwerking* pada Pasal 32 ayat (2) PP No 24 tahun 1997 dalam penerapannya dapat disimpangi dengan cara mengajukan gugatan di PTUN.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul **“Penyimpangan Dalam Putusan Hakim PTUN Atas Lembaga *Rechtverwerking*”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, berikut rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

Apakah pertimbangan hukum hakim dalam pembatalan sertifikat dengan tidak memperhatikan lembaga *Rechtverwerking* sudah tepat?

#### **C. Tujuan Penelitian:**

Penelitian ini keseluruhan mempunyai tujuan sebagai berikut:

Untuk mengetahui pertimbangan hukum hakim dalam pembatalan sertifikat dengan tidak memperhatikan lembaga *Rechtverwerking* adalah tidak tepat.

#### **D. Manfaat Penelitian:**

Manfaat penelitian dapat dibagi ke dalam dua, yaitu:

##### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum pertanahan dalam penerapan lembaga *Rechtsverwerking*.

##### 2. Manfaat Praktis

Membantu untuk memecahkan masalah hukum para pihak jika ada permasalahan sehingga diharapkan adanya kesamaan pemahaman dalam



menerapkan lembaga *Rechtsverwerking* yang menjadi dasar dari Pasal 32 ayat (2) PP No 24 Tahun 1997.

## **E. Metode Penelitian:**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>7</sup> Penelitian ini meninjau pertimbangan hukum dan putusan hakim memutus perkara dalam Putusan PTUN Nomor:18/G/2014/PTUN.BJM dan Putusan Nomor:34/G/2014/PTUN.SBY yang penerbitan sertifikatnya telah lebih dari 5 (lima) tahun namun masih dapat dibatalkan.

### **2. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan Pendekatan Kasus (*Case Approach*), Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan Kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>8</sup> Penulis menggunakan penelitian ini untuk menganalisis tentang pertimbangan hukum hakim memutus perkara dalam Putusan PTUN Nomor:18/G/2014/PTUN.BJM dan Putusan Nomor:34/G/2014/PTUN.SBY yang penerbitan sertifikatnya telah lebih dari 5 (lima) tahun namun masih dapat dibatalkan. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-

---

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 35.

<sup>8</sup> *Ibid*, h. 94.

undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>9</sup> Penulis menggunakan pendekatan ini untuk menjelaskan sumber pengaturan yang menjadi pertimbangan hukum hakim memutus perkara dalam Putusan PTUN Nomor:18/G/2014/PTUN.BJM dan Putusan Nomor:34/G/2014/PTUN.SBY yang penerbitan sertifikatnya telah lebih dari 5 (lima) tahun namun masih dapat dibatalkan. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>10</sup> Penulis menggunakan pendekatan ini untuk mengetahui konsep lembaga *Rechtsverwerking* pada Pasal 32 ayat (2) PP No 24 Tahun 1997 dalam pertimbangan hukum hakim memutus perkara Putusan PTUN Nomor:18/G/2014/PTUN.BJM dan Putusan Nomor:34/G/2014/PTUN.SBY yang penerbitan sertifikatnya telah lebih dari 5 (lima) tahun namun masih dapat dibatalkan.

### **3. Bahan Hukum Penelitian**

Dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum.

A. Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.<sup>11</sup> Penulis dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, seperti:

---

<sup>9</sup> *Ibid*, h. 93.

<sup>10</sup> *Ibid*, h. 95.

<sup>11</sup> *Ibid*, h. 141.

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
  2. Undang-Undang No 5 Tahun 1986 yang telah diubah dengan Undang-Undang No 9 Tahun 2004 dan diubah lagi dengan Undang-Undang No 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
  3. Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.
  4. Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
  5. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
  6. Putusan Nomor: 18/G/2014/PTUN.BJM.
  7. Putusan Nomor: 34/G/2014/PTUN.SBY.
  8. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- B. Bahan Hukum Sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>12</sup> Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku,

---

<sup>12</sup> *Ibid*, h. 142.

jurnal, kamus hukum dan makalah/artikel tentang hukum agraria yang berkaitan dengan penelitian penulis.

C. Bahan Non Hukum dapat berupa berupa buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi, sosiologi, filsafat, kebudayaan ataupun laporan-laporan penelitian non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Bahan-bahan non hukum tersebut dimaksudkan untuk memperkaya dan memperluas wawasan peneliti.<sup>13</sup> Bahan non hukum yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini terdiri dari 3 Bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab 1 Pendahuluan berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab 2 berisi tentang:

- A. **Tinjauan Pustaka Tentang Pendaftaran Tanah** yang meliputi Pengertian Pendaftaran Tanah, Dasar Hukum Pendaftaran Tanah, Tujuan Pendaftaran Tanah, Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia, Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah, Asas-Asas Pendaftaran Tanah dan Lembaga *Rechtsverwerking* Dalam PP No 24 Tahun 1997.
- B. **Tinjauan Pustaka Tentang Peradilan Tata Usaha Negara** yang meliputi Gugatan Melalui PTUN, Subjek dan Objek Gugatan Melalui PTUN dan Alasan Mengajukan Gugatan Melalui PTUN.
- C. **Tinjauan Pustaka Tentang Teori Keadilan dan Teori Kepastian Hukum** yang meliputi Teori Keadilan dan Teori Kepastian Hukum.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, h. 143.

D. Hasil Penelitian meliputi Kasus Posisi, Ringkasan Putusan dan Pertimbangan hukumnya.

E. Analisis tentang pertimbangan hukum hakim PTUN yang tidak memperhatikan Lembaga *Rechtsverwerking* dalam memutus perkara pembatalan penerbitan sertifikat dalam Putusan PTUN Nomor:18/G/2014/PTUN.BJM dan Putusan Nomor:34/G/2014/PTUN.

Bab 3 Penutup berisi kesimpulan dan saran.

